

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**EL GERENTE SOCIAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

**APORTACIÓN DE LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES  
A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO  
DELEGACIONAL DE TLALPAN**

**T E S I S**

**Jerson Ibzán García Segura**

**Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública**

**(opción Administración Pública)**

**Director de Tesis: Dr. Ulises Corona Ramírez**

**Ciudad Universitaria, enero de 2015.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# ÍNDICE

---

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I. EL ESTUDIO DE LA GERENCIA SOCIAL	12
1.1. Marco teórico de la Gerencia Social.	12
1.1.1. El Estado, Gobierno y la Administración Pública.	14
1.1.2. La Gerencia Social.	20
1.1.3. La Gerencia y el Gerente Social en las relaciones entre Estado y Sociedad.	23
1.2. La crisis del Estado de Bienestar.	29
1.2.1. Estado de Bienestar.	33
1.2.2. Causas de la crisis del Estado de Bienestar.	35
1.2.3. La crisis económica y sus consecuencias sociales. Fin del Estado de Bienestar.	39
1.2.4. Políticas y programas de bienestar social.	41
1.3. Reforma del Estado.	45
1.3.1. Crisis del Estado Social y Reforma del Estado: Consenso Neoliberal-Washington.	45
1.3.2. ¿Pobreza y Desigualdad?	47
CAPÍTULO II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	50
2.1. La Participación Ciudadana en el Distrito Federal.	50
2.2. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF).	54
2.2.1. Estructura de LPCDF.	56
2.3. Representación Ciudadana.	69
2.3.1. Organización de la Participación Ciudadana.	70
2.3.2. Órganos de Representación Ciudadana.	72
CAPÍTULO III. LA ORGANIZACIÓN VECINAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE TLALPAN	76
3.1. La Participación Ciudadana en la Organización Vecinal.	76

3.1.1. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)	80
3.2. Democracia Participativa en el Gobierno Delegacional de Tlalpan.	81
3.2.1. Democracia Participativa en Tlalpan. Proyectos Ciudadanos.	85
3.3. La Organización Vecinal para vencer a la pobreza en Tlalpan.	94
3.3.1. Capital Social como vía de Desarrollo.	96
3.4. Valores y medios para la Participación Ciudadana.	97
3.4.1. Una nueva Ética Política.	99
3.4.2. Educación en la Sociedad Civil y la Colaboración Ciudadana.	102
 CAPÍTULO IV. LA VISIÓN DEL GERENTE SOCIAL EN EL ESTUDIO DE CASO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN TLALPAN	 104
4.1. Inseguridad en Tlalpan.	105
4.2. Seguridad Pública en Tlalpan.	108
4.2.1. Problemas de sub-declaración del crimen.	109
4.2.2. Cifras alternas sobre la inseguridad en Tlalpan.	110
4.2.3. Principales resultados de la encuesta ICESI.	110
4.2.4. Costos de la Inseguridad.	112
4.2.5. Observaciones de Gerencia Social.	113
4.3. El Programa Policía de Barrio ante el problema de la inseguridad en Tlalpan.	114
4.3.1. Programa Policía de Barrio en la Delegación de Tlalpan.	115
4.3.2. Resultados y panorama actual.	119
4.4. Mi visión como Gerente Social.	121
 CONCLUSIONES	 125
 FUENTES DE CONSULTA	 138

## INTRODUCCIÓN

---

*“La vida es un instinto de desarrollo, de supervivencia, de acumulación de fuerzas, de poder”*  
Friedrich Nietzsche

Dentro de la situación actual en la que se encuentra el Estado mexicano, sobresalen polaridades contrastantes de desigualdades, principalmente y visiblemente de tipo económico, por lo que el papel de la política social se visualiza dentro de un marco de soluciones. Tanto la política económica como la política social constituyen intervenciones del Estado y plantean alteraciones en su funcionamiento, teniendo en cuenta que la política social deviene de un conflicto social-político, entre la sociedad y el Gobierno, y de la capacidad reguladora del Estado, mientras que la política económica se entiende como la intervención y conducción deliberada del Estado en el sistema económico.

La política social durante el modelo neoliberal, responde a un ajuste de programas macroeconómicos, que no es igual a una agenda de desarrollo social, la política social pasa a segundo plano, mientras que la política económica funge como motora de desarrollo de un Estado, por esto, lo social es un aditamento de lo económico.

El desarrollo del modelo neoliberal en la actualidad ha polarizado las clases sociales, de tal forma que, ahora existe cada vez más pobreza. No obstante, la política social muestra un papel importante debido a su utilización como sanadora de los diversos problemas de carácter público; su utilización apropiada hace contrapeso al sistema económico actual. Así, que si ponemos congruencia de desarrollo social tanto en la utilización de la política económica como la política social, habría mejores oportunidades y calidad de vida para la población.

Por lo tanto, la presente investigación tiene la finalidad de reconocer la importancia de la gerencia social, la cual es motora de desarrollo en la activación para la prestación de servicios sociales. Esto es, en la creación de formas concretas de acción social como respuesta a los nuevos paradigmas políticos, sociales y económicos. Es mi interés específico estudiar al “Comité Ciudadano de Lomas de Padierna Sur”, localizado en la comunidad del Ajusco Medio, como propuesta de acción comunitaria para la generación de capital social. Y analizar la consolidación

de nuevos valores ciudadanos y la autogestión como alternativa de lograr los fines comunes de una sociedad, es decir, de las demandas y necesidades.

Así mismo, se busca demostrar cuál es la relevancia de la sociedad civil organizada, para activar el interés comunitario y afrontar las problemáticas, demandas y servicios de voluntad general, tales como: la inseguridad, desempleo, alimentación, vivienda, cultura y deporte. Ello se logrará a través del reconocimiento de la autopercepción de dichas cuestiones, así como del establecimiento de nexos entre miembros de las comunidades y de la formulación de proyectos e iniciativas, los cuales podrían perfilarse como dinámicas que coadyuven a la construcción de un entorno comunitario capaz de afrontar, velar y gestionar los intereses que la misma sociedad demande.

### ***Contexto socio-demográfico.***

El Comité Ciudadano, radica en la Colonia Lomas de Padierna Sur, perteneciente a la Delegación Tlalpan, se encuentra en la cercanía del Bosque del Ajusco. Una revisión general de la Delegación y de las colonias circunvecinas permitirá acercarnos a las colonias de interés para ubicarlas contextualmente y apreciar la situación real de lo comunidad.

Tlalpan es la delegación más grande del Distrito Federal con 30,499 hectáreas, ocupando el 20.70% del total del territorio. Es la quinta delegación más poblada, con un total de 581,781 habitantes, su población es mayoritariamente joven, concentrándose en los rangos de edad entre 15 a 29 (15-19: 57,398 habitantes; 20-24: 60,017; 25-29: 56,907), que representa el 29.96% (INEGI, 2010). En la entidad ocupa un lugar intermedio de alfabetismo con el 98% de su población mayor de 15 años en dichas condiciones. Los sectores de ocupación se han incrementado en la última década hacia el sector terciario: comercio, restaurantes y hoteles (IEDF, 2010). En cuanto al índice de inseguridad, se encuentra por debajo de la media de la entidad, registrándose de 2005 a 2010 con 24.41 delitos diarios (Informe de actividades de Seguridad Pública, 2010).

La composición socioeconómica en la delegación es muy heterogénea, se pueden encontrar colonias sin problemas de servicios, y con niveles de educación y vida superiores a la

media poblacional. Pero coexistiendo con zonas con grandes carencias en servicios, y altos niveles de marginación con exclusión total o parcial de consumo y disfrute de bienes y servicios, así como en la participación de asuntos públicos (GDF, 2011).

Para su administración, la delegación se encuentra dividida en 5 zonas territoriales, constituidas como coordinaciones o subdelegaciones políticas: *I) Centro, II) Villa Coapa, III) Miguel Hidalgo y Padierna, IV) Ajusco, y V) Pueblos Rurales.* La colonia Lomas Altas de Padierna Sur se localiza dentro de la zona IV junto con las colonias: Belvedere, Bosques del Pedregal, Chimilli, Chichicaspatl, Cruz del Farol, Cultura Maya, Cuchilla de Padierna, Dos de Octubre, Lomas de Cuilotepec, Lomas Hidalgo, Lomas del Pedregal, Los Encinos, Mirador I, Mirador II, Paraje 38, Primavera y Verano, Sector XXI y Vistas del Pedregal (Distribución Electoral y de Colonias de Tlalpan, 2009).

Todas las colonias se originaron entre los años 70's y 80's, estableciéndose en área de reserva ecológica del parque del Ajusco y en los ejidos de San Andrés Totoltepec y Nicolás de Eslava, en medio de grandes conflictos que van desde ecológicos hasta sociales y políticos de gran impacto en la demarcación y en la Ciudad de México.

### ***Situación de los servicios en las comunidades.***

Lomas de Padierna Sur comparte aspectos históricos y comunes con las colonias vecinas y, en la actualidad, las necesidades de servicios son muy parecidas, aunque tienen algunas diferencias de acuerdo a sus características particulares.

En efecto, los límites de Lomas Altas de Padierna Sur son: al oriente con Mirador II, al norte con Belvedere, al poniente con la 2 de Octubre y al sur con Cultura Maya –López Portillo- y los Encinos. Tiene una población aproximada de 6,542 habitantes con 827 lotes y 36 manzanas (Distribución Electoral y de Colonias de Tlalpan, 2009). Así, la colonia queda en el centro de lo que fuera la zona de los Belvederes, por lo que el contacto con las zonas que la rodean es importante ya que conforman una red de servicios y comunicación externa, siendo esas colonias el centro donde se ubican importantes servicios sociales, económicos y de participación que impactan en otros territorios.

La principal problemática en cuanto a servicios básicos es el suministro de agua potable. La delegación presenta significativa escasez de agua, y se caracteriza igualmente por un deficiente estado de suministro. Los habitantes de la comunidad reciben el suministro de una a dos veces por semana, lo que ocasiona múltiples problemas en la organización de la vida cotidiana. Se puede afirmar que aún se conservan algunas “paradas” de agua (tambos de agua nutridos por pipas) en los lugares donde hay problemas con la red secundaria. Actualmente, la mayor parte de las calles cuentan con un sistema de drenaje, pero éste presenta múltiples conflictos, lo que ocasiona que se sigan utilizando las fosas sépticas como el sistema fundamental.

Por su parte, la energía eléctrica cubre en su totalidad las manzanas de las colonias. En tanto que, si bien la pavimentación de las colonias no es completa, si están contempladas las avenidas principales y las calles de las rutas del transporte público, con ello se mantiene un mejor flujo de la vialidad.

En lo que se refiere a servicios de educación, salud y seguridad, se cuenta con guarderías, jardín de niños, primarias, secundarias, y con la Preparatoria 1 de la Ciudad de México. Hay centros de salud y casas de salud; sin embargo, es notable la usencia de elementos básicos de atención emergente de salubridad. Así mismo, la comunidad de estas colonias recurren a la zona de hospitales ubicada en Calzada de Tlalpan. Además, la ausencia de seguridad pública es un elemento importante en cuanto a la inseguridad que se vive en estas colonias. Las patrullas son escasas, aunque se cuenta con módulos de vigilancia, se carece de infraestructura en cuanto a este tema.

### ***Actividades socioeconómicas.***

Los habitantes entre 15 y 30 años tienen un promedio de educación secundaria, y se dedican principalmente a actividades vinculadas al sector servicios. Son choferes de microbuses, taxistas, empleadas domésticas, trabajadores de oficio (albañiles, plomeros, carpinteros, etc.), comerciantes y una minoría profesionistas. Las personas mayores de 50 años, principalmente las mujeres, se dedican al trabajo doméstico en los fraccionamientos residenciales cercanos. En cuanto a las actividades internas, principalmente son comercios pequeños que dan servicios a los

habitantes de estas colonias (misceláneas, ópticas, panaderías, tortillerías, pollerías, entre otras) (GDF, 2011).

### ***Aspectos políticos.***

Tradicionalmente, las colonias del Ajusco Medio son de ideología de izquierda, por las características históricas de los vínculos con los movimientos sociales y populares que mantuvieron durante su conformación. Además por el enfrentamiento directo con el Gobierno, especialmente con líderes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) que estuvieron presentes en la zona.

El Ajusco ha sido un área de gran impacto y relevancia para que el partido actual en el gobierno delegacional, el partido del sol azteca, se estableciera en la demarcación. Los perredistas han forjado una base electoral sólida desde los comicios de 1997 a la actualidad. En 2012, los votos de esta zona (Ajusco) casi definen la obtención de la jefatura delegacional. En efecto, en época electoral solo se observa la inclinación de los electores hacia los candidatos del PRD y el Partido del Trabajo (PT).

Una amplia mayoría de ciudadanos se encuentra convencido de la inutilidad de las instituciones relacionadas a la vida política como son: los partidos, los órganos electorales y los tribunales electorales (Encup, 2012). Después de unas elecciones dudosas en 2006<sup>1</sup> y 2009<sup>2</sup> se tiene muy poca confianza y credibilidad. Aunado a esto, otro de los factores principales es el resultado negativo en la política económica, social y de seguridad pública tanto del Gobierno Federal como del Distrito Federal y del Gobierno Delegacional de Tlalpan.

---

<sup>1</sup> Los comicios de 2006 presentaron un hito en la historia política mexicana, dado el estrecho margen de victoria con el que resultó triunfador Felipe Calderón Hinojosa por el Partido Acción Nacional. En la jornada electoral se hicieron notar deficiencias en las reglas, la cercanía de los resultados pusieron en duda la capacidad del órgano electoral ya que mostró opacidad para solucionar conflictos. Ese año demostró que es el cambio y no la estabilidad el rasgo predominante del sistema de partidos en México (Méndez de Hoyos, 2007).

<sup>2</sup> Las elecciones de 2009 se caracterizaron por un llamado hecho por intelectuales y grupos sociales para anular el voto. Con ello se demostraría en las urnas que ningún partido era capaz de atender las demandas ciudadanas y que existía un hartazgo ante esta situación. Los resultados fueron un elevado número de votos anulados que en el Distrito Federal alcanzó los 11 puntos porcentuales (Porto y Puente, 2013).

Directamente en el caso de la delegación política de Tlalpan, devenimos de unas elecciones inciertas desde 2009, ya que la elección interna del PRD significó la desconfianza total en el sistema electoral, así como del propio partido que actualmente gobierna la delegación. A ello se suman las polaridades contrastantes en la economía, cultura, educación, salud y deporte entre los propios vecinos de Tlalpan; así, a falta de resultados de las políticas que hay la demarcación, existe un elevado rechazo de la ciudadanía.

Bajo ese contexto, el caso de los gobiernos locales no sufre alteraciones diferentes o contrastantes en sus acciones de gobierno, debido a la agenda de planeación intergubernamental entre los diferentes órdenes de gobierno. Es así como encontramos polaridades entre diversas áreas sociopolíticas ya que, por un lado, la población cuenta con servicios como acceso a la cultura, al deporte, a una buena educación, y por otro, apenas se cuenta con los servicios básicos de agua, luz y drenaje.

Ante esto, las medidas adoptadas por las administraciones encabezadas por los jefes delegacionales de dicha demarcación, no han sido las adecuadas, a tal grado de omitir la participación y vinculación ciudadana, siendo ese el eje central de desarrollo para un nivel de vida equilibrado entre las diferentes clases sociales.

Las políticas públicas establecidas en programas sociales no corresponden a la realidad de la entidad. El problema recae en la arbitrariedad de las autoridades administrativas para diseñar, planear, implementar y ejecutar dichas prácticas, justificadas en políticas sociales sectorizadas en el desarrollo comunal.

Es así como resalta la importancia del Gerente Social al analizar dicha situación, vinculando las acciones de gobierno en materia de promoción de programas sociales y las redes comunitarias. De tal forma, debe existir una relación recíproca entre Gobierno y gobernado, dotando a la administración delegacional de elementos y herramientas que permitan adoptar propuestas de desarrollo social provenientes del sector no gubernamental.

La finalidad de la investigación es establecer la relevancia de la Gerencia y del Gerente Social para fortalecer las acciones administrativas de la Delegación de Tlalpan. Se resaltarán la

importancia que tiene el acoger a los grupos no dependientes de Gobierno, es decir la ciudadanía organizada, de tal forma que exista una dinámica de autogestión entre los diferentes actores que forman el desarrollo político, social, cultural, económico, deportivo y educacional de esa demarcación. Así como, conocer la forma en que se resuelve la problemática visible de desigualdad económica, que conlleva al contraste de opciones de acceso a servicios de las clases sociales, contestando preguntas claves como: ¿Cuál es la causa de la polaridad de clases en el territorio? ¿Con qué oportunidades cuentan los tlalpenses menos afortunados para acceder a una mejor condición de vida? ¿Cuál es la importancia de integrar a la participación ciudadana en una agenda de Gobierno? O bien ¿Hacia dónde lleva la política económica y social implementada por las autoridades administrativas de la Delegación de Tlalpan?

Así, la hipótesis que guía la investigación es la siguiente:

El reconocer la importancia de la Gerencia Social y del Gerente Público como actor fundamental y vinculador entre las acciones de gobierno y las propuestas ciudadanas, dota de herramientas para el fortalecimiento de las funciones administrativas del Gobierno Delegacional de Tlalpan. Lo anterior puede establecer bases de concordancia y conexión entre los ciudadanos y las autoridades en el ámbito social, permitiendo la creación de una agenda gubernamental que cuente con las acciones a realizarse como respuesta a las demandas y necesidades, que deben estar priorizadas y jerarquizadas, establecidas en programas y proyectos que la misma sociedad demande y elabore. De esta manera, los servidores públicos trabajarían en conjunto con la sociedad para obtener mejores resultados a un menor costo social.

La dinámica social se contempla bajo una perspectiva de revaloramiento de los usos y costumbres de las comunidades, bajo la colaboración y solidaridad social. La gerencia social permitirá el crecimiento y la creación de capital social como multiplicador de la política social, por lo que éste no necesitará de muchos recursos materiales ya que se fundamentará en: *a)* la participación; *b)* manejo de conflictos; *c)* educación; y *d)* fomento de valores. Así, la ayuda comunitaria permitirá el crecimiento social y económico organizado, y sobre todo el desarrollo del nivel de vida de la comunidad. Así, a través de la gerencia social se otorgarán los apoyos para que los grupos organizados logren la autogestión comunitaria, siendo la búsqueda de un aparato delegacional que sirva a la sociedad y no lo contrario.

Por lo anterior, el objetivo principal de la investigación, es:

- Dotar de herramientas de gerencia social a la sociedad civil para gestionar soluciones al gobierno Delegacional de Tlalpan. Se analizará la vinculación de la participación ciudadana con las autoridades de Tlalpan con el fin de conocer la manera en que el gobierno tlalpense actúa con respecto a las demandas y necesidades de sus ciudadanos. Asimismo, se resaltarán cuáles son las políticas públicas y sociales que encaminen a la sociedad a contar con mejores oportunidades de salud, educación, deporte, cultura, seguridad, entre otras; logrando así una estabilidad económica y social.

Los objetivos secundarios son:

- Analizar a la Gerencia Social bajo los aspectos fundamentales de la administración pública del Gobierno Delegacional de Tlalpan, estableciendo un marco teórico de referencia para definir la importancia de la Gerencia Social y del Gerente Social.
- Conocer la importancia de las acciones de Gobierno para dar seguimiento a las demandas de la ciudadanía.
- Estudiar el fortalecimiento de la administración pública en Tlalpan bajo el papel de la participación ciudadana, reconociendo al gerente social como la unión entre la sociedad y el Gobierno de Tlalpan.
- Analizar el fortalecimiento de la participación ciudadana con base en la visión del gerente social en el estudio de caso de “la Seguridad Pública en Tlalpan”, bajo la elaboración de una propuesta que vincule las estructuras y redes sociales con el compromiso de participación con las autoridades, estableciendo un nuevo modelo de organización.

La Metodología a utilizar se centra en el método explicativo, el cual permite explorar los factores que intervienen en los diferentes fenómenos sociales, concretamente en la población de la Delegacional de Tlalpan. Además, me apoyaré del método descriptivo para analizar los tipos de participación ciudadana que utilizan de manera regular los tlalpenses.

Finalmente, para establecer acciones por parte del gobierno de Tlalpan se debe tomar en cuenta las propuestas que vienen de la sociedad, con eso se permitirá establecer bases de un

desarrollo regional en la delegación al permitir la vinculación de actores no gubernamentales. Ello significa acciones integrales de Gobierno desde una perspectiva de los diferentes elementos integrantes de la estructura social, de tal forma que permita responder a los problemas reales, a las demandas y necesidades de la sociedad.

Lo anterior permitiría que se genere capital social y con ello, que la sociedad cree conciencia sobre las necesidades en conjunto, dando paso a la solidificación de mejoras continuas en la calidad de vida. Así, a partir de la creación de un vínculo entre los ciudadano y los proyectos sociales que se desarrollen se puede fortalecer el crecimiento de la sociedad en su conjunto, prestando atención y participando de manera activa en la formulación de propuestas para combatir problemas de alto costo social, como son: la delincuencia, el narcotráfico, la prostitución, entre otras.

## CAPITULO 1: EL ESTUDIO DE LA GERENCIA SOCIAL

---

*“El Estado, al igual que el suelo sobre el que se halla situado, no es un patrimonio. Consiste en una sociedad de hombres sobre los cuales únicamente el Estado tiene derecho a mandar y disponer. Es un tronco que tiene sus propias raíces”.*  
Inmanuel Kant

### 1.1. Marco teórico de la Gerencia Social.

Es importante establecer la obligación del Estado como garante de las políticas sociales, como generador de acciones que conlleven la participación entre instituciones gubernamentales y sociedad. Es decir, mecanismos que permitan la interacción de diversos elementos institucionales que conduzcan el desarrollo social.

Así, el Estado es el garante de la estabilidad social, y para su funcionamiento cuenta con instituciones públicas establecidas y jerarquizadas dentro de un Gobierno, este es una organización tangible que vincula su funcionamiento con la sociedad, a su vez, éste requiere de un brazo ejecutor denominado administración pública. Como toda organización la administración pública también requiere de un marco jurídico que le permita un adecuado funcionamiento, así como el establecimiento de procesos de maniobra y vinculación de los recursos materiales, tecnológicos y por su puesto humanos, a fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, quienes sabemos han sido el real objetivo por el cual el Estado ha sido creado.

En efecto, la administración pública local del gobierno delegacional de Tlalpan es la garante de la estabilidad y seguridad social, la encargada de establecer programas materializados en políticas públicas<sup>3</sup> que conlleven al progreso de la comunidad.

Los intereses comunes influidos por el sistema económico gubernamental, así como la adopción de un modelo económico capitalista, afectan considerablemente la interacción entre actores sociales y sobre todo de estos con los altos funcionarios, afectando directamente las realidades locales, tal es el caso de enormes desigualdades en regiones comunidades sectoriales. No obstante, una nueva relación de los actores conseguiría aperturas gubernamentales

---

<sup>3</sup> Como política pública, siguiendo a Martha Ferreira Santos (2011, 814), se entiende como toda acción de gobierno, el cual busca dar respuesta a las demandas ciudadanas.

democráticas que permita la participación de la sociedad, en la formación y en la aplicación de políticas públicas permitiendo así una contribución ética para la construcción ciudadana: “En este contexto emerge la gerencia social, como una forma de acción gubernamental que tiene como finalidad coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población, a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales modernos, incorporando a la participación ciudadana y comunitaria en dicho proceso, como base para su desarrollo, lo cual trae consigo, una democratización en las acciones del gobierno y por ende un mayor grado de legitimidad” (Márquez, 2008:5).

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), por su parte, son las encargadas de materializar la función social mediante la enseñanza de medios para el acercamiento con el Estado. Las actividades que realizan materializan la participación ciudadana como un derecho fundamental en el desarrollo de planes sociales y programas de acción. Además incentivan el aumento de transparencia y la responsabilidad del Estado.

### **1.1.1. El Estado, Gobierno y la Administración pública.**

Desde los inicios de la agrupación humana, los hombres siempre han vivido formando grupos sociales más organizados, unidos por un territorio, costumbres, mitos, creencias e ideologías, a partir de esto es que se logra llegar a una identificación. De tal forma que se organizan para crear y establecer la organización sociopolítica, de aquí a un profundo desarrollo social, que tiene su fase última en la consolidación de una organización estatal.

La conformación de grupos sociales en la historia de la humanidad ha delimitado las formas de organización para la convivencia de sus integrantes, tal es el caso de una entidad abstracta denominada Estado. El Estado surge como un concepto político, con la facultad de regular la convivencia social en un territorio determinado, como un conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado. Entonces, el Estado surge bajo la composición de un territorio, Gobierno, sociedad, soberanía y marco jurídico, siendo estas las partes esenciales que mantienen su funcionamiento (Dabin, 2003).

La organización estatal constituye la base de los principios de las disciplinas jurídica, política y técnica. Actualmente se habla de un Estado moderno, cuando influyen factores como la separación entre Iglesia-Estado, cuando existe un Estado de derecho, es decir, cuando se establece una constitución política como un pacto de garantías entre gobernado y gobernante, donde se establezca la división de órganos y funciones gubernamentales y se llegue a un equilibrio del ejercicio del poder público con el principio de institucionalización. Ello, lleva a una transición de Estado, de uno moderno a uno de derecho, siendo el pueblo el elemento activo y determinante del desarrollo de la organización política, en el funcionamiento y control del Estado.

Por otro lado, encontramos una gran variedad de definición sobre Estado, aunque se acepta el término a partir de Maquiavelo, cuando acuñe el término en su obra "El Príncipe", este concepto surge a partir de la necesidad de organización, como lo menciona Atienza:

"el derecho y el Estado solo aparecen en aquellas sociedades en las que surge un cierto tipo de conflicto social para cuya resolución o atenuación se requiere la existencia de normas cuya eficacia solo puede asegurar el uso masivo e institucionalizado de la fuerza física... históricamente, el Estado (lo que aquí entendemos por tal) surgió de manera independiente en diversos lugares y momentos, pero siempre en el contexto de un nuevo tipo de organización social... el Estado moderno -si bien surge con una sociedad burguesa capitalista- es una forma de organización política que surge en el renacimiento y se caracteriza por la concentración y monopolización del poder político"(Atienza, 1998: 36-37).

Lo anterior muestra el surgimiento del Estado como interventor administrativo del poder político con base en el establecimiento de normas jurídicas, lo que le otorga personalidad.

Por otra parte, Norberto Bobbio asevera que para poder realizar un análisis del Estado, es necesario estudiarlo a partir de dos fuentes principales: *a)* la historia de las instituciones políticas; y *b)* la historia de las doctrinas políticas. El Estado puede ser abordado desde diversos puntos de vista, de esta forma, Bobbio afirma (1989: 73): "un Estado es concebido principalmente como órgano de producción jurídica, y en su conjunto como ordenamiento jurídico... siendo una forma de organización social y como tal no puede ser separado de las sociedades y de las relaciones

sociales subyacentes", por esto, el Estado genera leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, y esto es el conjunto de normas que constituyen el derecho público.

Para Mario de la Cueva, el término Estado nació con la idea moderna del concepto en Italia, pero fue Maquiavelo quién lo introdujo en la literatura, el autor citando a Herbert Krüger menciona:

"La palabra Estado proviene de la voz latina status. Pero esto no quiere decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual de Estado, ni siquiera que tuvieran un significado más o menos próximo. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente el término pueblo romano o el de res pública. La palabra status significaba algo radicalmente distinto, a saber, condición, o en todo caso constitución. Con estos significados, la palabra status exigía un genitivo que expresara de qué constitución o condición se trataba. De lo que se deduce inequívocamente que en la medida en que el término status no se encuentra solo, sino que va acompañado de un genitivo, no puede tener el significado específico de Estado" (Citado en De la Cueva, 1986:41).

Además, acerca del Estado moderno asevera que: "siguió dos rumbos diferentes, uno en Inglaterra, donde la nobleza y la burguesía naciente se impusieron a la corona, inventaron el sistema parlamentario de gobierno y consignaron las libertades del hombre frente al poder público, y el otro en el Continente, particularmente en España, Francia y Prusia, países que caminaron hacia el absolutismo del monarca, hasta llegar, con Luis XIV y Federico el Grande al despotismo ilustrado" (De la Cueva: 1986: 49). El pueblo continuaba trabajando en beneficio de las clases privilegiadas, este nuevo aparato de poder tuvo principales características, como el territorio nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos, y soberano en la doble dimensión externa e interna.

En efecto, el Estado es el conjunto de actores participantes dentro de una sociedad humana que rigen un poder supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana. El Estado es una comunidad de hombres libres unidos por vínculos de solidaridad nacional, es la conformación de estructuras organizacionales dentro de un territorio, consolidación de una estructura de Gobierno, una Soberanía, que la dan identidad jurídica, económica, social y política, elementos que organizan a la sociedad, a través del ejercicio del poder.

La organización sociopolítica y el poder constituyente popular, donde la sociedad posee la toma de decisiones que le permita determinar la forma de la organización política y establecer las bases de un Gobierno, es referida a la creación de un orden jurídico, siendo ese orden la manifestación más concreta de la potestad soberana popular. El orden jurídico nacional es la base que da sustento a toda la organización social y política de la comunidad, y el elemento que hace posible el desarrollo de las funciones de los diversos órganos de poder, tanto públicos como privados, culminan con la formación del Estado, ya que solo en él y por medio de él, es posible encontrar la defensa de intereses comunes así como garantías de progreso y mejoramiento.

Es a partir del Gobierno que se realiza lo dictaminado por el Estado, un Gobierno son todas las instituciones u organismos administrativos y políticos que funcionan en un Estado. Así, las características de un gobierno es procurar la justicia y seguridad basándose en la libertad individual que confiere el uso racional de los derechos de uno y el cumplimiento de los deberes de todos (Molina, 1983).

La forma de Gobierno, sistema de gobierno o tipos de regímenes son diferentes términos para referirse al conjunto de las instituciones políticas mediante las cuales un estado se organiza para ejercer sus poderes sobre una comunidad política. Hace falta notar que esta definición es válida aunque el gobierno sea ilegítimo o se encuentre incapacitado para ejercer sus poderes.

Existen varias definiciones de Gobierno, Lucio Levi, define al gobierno "como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una cierta sociedad."(Bobbio, et al, 2000: 710). El autor añade que dicho gobierno se encuentra ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, por lo que se asocia normalmente a la noción de Estado. En ese sentido, los gobernantes son el conjunto de personas que dirigen u orientan la acción del Estado, y los gobernados son el grupo de personas que están sujetos al poder del gobierno en un área estatal a razón del pacto o contrato social dentro de un Estado Constitucional.

De acuerdo con Patricia Ramírez Kuri, define al gobierno local como "las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño estados, municipios, ciudades-, delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente... [donde]... se establecen relaciones

sociales entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes: autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas, comunidades locales con distinto grado de cohesión social, así como organizaciones sociales y políticas"(Baca, et. al, 2000: 289).

A su vez, Alicia Ziccardi asocia al gobierno local como "el ámbito de gestión de todo lo relacionado con el uso y apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía." (Baca, et. al, 2000: 289). Ante la embestida de la sociedad civil en la actualidad aparece el concepto de gobernabilidad, del que la misma Ziccardi lo define como "la capacidad para gobernar, a través del ejercicio eficiente y responsable del poder político, que requiere para su funcionamiento el reconocimiento y la participación democrática de la sociedad" (Baca, et. al, 2000: 294). De esta manera la interacción social del gobernante con el gobernado es necesaria y constante, aun cuando los gobiernos sean locales, y es por ello que existe una mayor cercanía del ciudadano con la administración pública, esta última como parte ejecutora de las acciones de gobierno.

Entonces, el gobierno es la dirección y conducción política y administrativa de un Estado, es la parte que lo estructura y organiza, conformado por instituciones y organizaciones gubernamentales que representan el poder. Son las estructuras que llevan a cabo las diferentes actividades estatales, programación y ejecución de programas, a través de los cuales se ejerce el poder político, dentro del mismo orden jurídico.

Toda actividad y acciones de gobierno, conlleva la utilización de herramientas y elementos institucionales de planeación y organización, un conjunto ordenado y sistematizado de técnicas, principios o prácticas, que persiguen una finalidad y objetivos. Esto es, un proceso por el cual atraviesan mecanismos que interactúan entre sí a través de una planificación, organización, dirección y control existente en todo proceso administrativo, una administración pública. Por ello Wilson la definió como "el Gobierno en acción", así la administración pública es una cualidad del Estado, tanto que consiste en ser la propia actividad del Estado al tener como objeto a la sociedad, y que encamina a su desarrollo bajo elementos precisos que generen equilibrio social, gobernabilidad y desarrollo social.

De acuerdo a Guerrero Orozco, la administración pública comienza con la irrupción de los regímenes constitucionales y la caída del estado absolutista, tiene como precedente la denominación de policía, que en el siglo XVIII Von Justi la definía como "todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir" (Baca et. al, 2000: 1).

Empero, la actual voz de la administración pública, siguiendo al autor, ya dentro del esquema de los regímenes constitucionales, se debe a Bonnin, que la define como "la autoridad común que (...) ejecuta las leyes del interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos. Así como sobre las personas, los bienes y las acciones como interesantes al orden público" (Citado en Baca, et. al, 2000: 2). De lo anterior toma su pertenencia a "lo público", como consecuencia natural del estado social que preconiza que desde el momento en que existe al pacto social, existe la administración pública, es en resumen, el "gobierno en acción".

Para Giorgio Pastori, son las "acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado comprende a las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de mando, y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo y, por otra parte, a las actividades de actuación de las finalidades públicas, como las señalan las leyes y actos de gobierno (...)" (Bobbio, et. al, 2000: 12). También menciona que para accionar, la administración pública requiere de una estructura, la cual distribuya y coordine el trabajo administrativo, que cuente con personal especializado dentro de una división de trabajo racionalmente estructurada y dotada de competencias técnicas, en otras palabras, con una burocracia. En este sentido, la administración pública responde a las necesidades del Estado, a la voluntad del gobierno, y a su vez, vela por los intereses de la sociedad, a la vinculación y participación activa de los ciudadanos, al promover lo social para lo social, lo público para el público.

Entonces, la administración pública es: una ciencia social que organiza e integra todo un sistema económico, político y social, a través de funciones que desempeñan instituciones y órdenes de gobierno, que se materializan en programas y acciones de dicha estructura

administrativa, siendo el enlace entre la ciudadanía y el poder político, entre el gobierno y el gobernado.

### **1.1.2. La Gerencia Social.**

El Estado es un ente que se encuentra en constante desarrollo en relación a la sociedad, adopta diferentes estrategias de convivencia, reformula su papel en la sociedad y una de sus estrategias es revisar su funcionamiento en la aplicación de la política social. Ante esto, se erige la gerencia social, como parte fundamental de la reforma estatal.

Así, existen diferentes significados y atribuciones ideológicas para la gerencia social, para Bernardo Kliksberg “significa, en la práctica cotidiana enfrentar ‘singularidades’... no es una operación organizacional ‘tubular’, sino otra de índole diferente, mucho más fluida, y de composición interorganizacional” (Kliksberg, 1997: 22). Lo anterior significa las acciones cotidianas, el enfrentar la problemática tangible de la sociedad, mediante la participación de diferentes actores institucionales, tanto administrativos como sociales. En este sentido, para Kliksberg, la gerencia social debe ser eficiente, lo que refiere plantear una estrategia para optimizar el rendimiento de los esfuerzos de los actores sociales, y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y social. Esa estrategia se basa en los criterios de la equidad, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad, lo cual permite orientar la toma de decisiones, las acciones a seguir, el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados.

Para Márquez Zárate (2008: 3) “la gerencia social es un tipo de acción gubernamental que tiene como finalidad coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales flexibles, donde el fomento a la participación ciudadana y comunitaria, sean la base para el desarrollo del capital social comunitario. Se caracteriza por llevar a cabo el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas al sector social”. Es decir, el fomento del capital social bajo un nuevo modelo de aplicación gubernamental, sumándole tareas de coordinación interinstitucional entre la vida comunitaria y el Estado, todo ello con el objeto de mejorar el desempeño gubernamental de la política social.

Entonces, la gerencia social es un campo de conocimientos, el cual gestiona la promoción de las políticas y programas sociales, con el fin de reducir la desigualdad social y la pobreza, además de fortalecer un Estado democrático, a través de los procesos de formación de políticas que generen un valor público hacia un fortalecimiento de la ciudadanía.

Por otro lado, a consecuencia del agotamiento del modelo del Estado de Bienestar, con el dominio de la nueva economía de mercado, se empiezan a enfrentar los problemas de la escasez de recursos, incertidumbre política y social. Se registra por ello un cambio institucional en la acción de gobierno, donde se ha aceptado que el Estado no puede ni debe ser más interventor, promotor y empresario, asumiendo una disminución en sus funciones (achicamiento), por lo que ahora será, un Estado coordinador y regulador en la nueva economía de mercado -neoliberalismo-, que además deberá gobernar bajo valores como: la legitimidad, la legalidad, el consenso y la autoridad, que a decir de Ricardo Uvalle (1994b), es un "Estado socialmente necesario", que bajo tales valores, significa la acción de un "buen gobierno".

La gerencia social se inserta en este escenario como un instrumento de la acción gubernamental, que ante los desequilibrios sociales generados por el neoliberalismo, presenta una gran escasez de recursos y un inequitativa redistribución de la riqueza, así se busca combatir el deterioro de la calidad de vida que el modelo genera -sobre todo en países del tercer mundo alineados al modelo-. De ahí Uvalle la define:

"... la gerencia social destaca como tecnología gubernamental para atender las desigualdades, injusticia marginación de la vida económica. Es una gerencia que encara los problemas de la pobreza con otra óptica. Es una genérica que no toma como referencia el protagonismo estatal y burocratizante para combatir males sociales como la desnutrición, la falta de trabajo, de vivienda, de salud y educación. Es una gerencia que alude a los resultados, no a la trama de decisiones adoptadas cupularmente y que transita por filtros administrativos movidos por camarillas burocráticas" (Uvalle, 1994b: 129).

Para Kliksberg (1993), la gerencia social debe revisar algunos problemas de fondo de la acción de gobierno, el principal, la hegemonía del sector económico sobre el social, donde el primero es causa de la generación de la pobreza, y el segundo, el que busca contrarrestarla. Así propone que ambos sectores deberían mantener un mismo sistema para abordar el problema,

donde las soluciones deben orientarse en lo siguiente: 1) la descentralización administrativa, como vía de democratización que acerque al estado con la comunidad; 2) la municipalización, donde los programas sociales deben empezar por ser la unidad básica de organización social en todo el hemisferio; y 3) la participación, que implica la corresponsabilidad de la sociedad civil, desde el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas sociales.

Para cumplir las funciones antes citadas, Kliksberg menciona que en la gerencia en el campo social, no hay un diseño previo ni una acción posterior, se debe visualizar como una fusión, que retroalimamente continuamente la acción gubernamental, por lo que se requiere una gerencia social "adaptativa", de ello refiere: "... un gerente adaptativo tiene que ser capaz de pensar en términos de escenarios múltiples. Puede ser que pase (a), (b), (c) o (d). ¿Qué haré en cada caso? Se requiere un entrenamiento para reemplazar el estilo de pensamiento uniescenario por el multiescenario. Se necesita un gerente social con altísima sensibilidad hacia la comunidad que esté sintonizado con la gente" (Kliksberg, 1993: 107). Finalmente menciona sobre las estrategias que la gerencia social debe adoptar: "... articular la política económica y la social - dice-, el recambio de la estrategia global para trabajar en materia de pobreza, articular el sector social internamente sobre la base de redes, estructurar organizaciones ligadas a la gerencia de avanzada, la descentralización, y la gerencia adaptativa parecen ser caminos promisorios para mejorar la efectividad final de los programas sociales" (Kliksberg, 1993: 108).

Respecto al tipo de gerente social necesario, de acuerdo a Kliksberg y Sulbrant (1993), pasa por el reconocimiento del agudo proceso de pauperización mundial, donde la pobreza es uno de los mayores retos de cada gobierno -sobre todo de los del tercer mundo- para lograr su desarrollo económico, que conlleva con ella, la dilapidación de su capital humano, el impedimento del bienestar social y la restricción de sus mercados internos, entre otros, con la consecuente inestabilidad política y social. Se acepta, que tal pauperización y deterioro de las condiciones de vida en nuestros países (Latinoamérica), no es accidental ni transitoria, antes bien, atiende a condiciones históricas y estructurales de orden interno e internacional, donde su solución es tarea -según los autores- ineludible de todos los países.

Entonces, reconociendo el predominio economicista y su falta de articulación entre las políticas sociales y económicas, lleva a los autores a proponer lo siguiente:

"Un área estratégica de la problemática de la gerencia social es la de contar con sus recursos humanos calificados para la extremadamente compleja y delicada labor que significa gerenciar instituciones sociales y programas sociales... Se requieren gerentes que, entre otros aspectos, estén capacitados para moverse en contextos de alta turbulencia como los que rodean a los programas sociales, tengan habilidades especiales para la coordinación de esfuerzos de múltiples instituciones y ONG's, hayan desenvuelto capacidades desarrolladas para la negociación y la concertación, practiquen estilos gerenciales modernos con orientación participativa, sean capaces de operar procesos del feedback de la realidad" (Kliksberg y Sulbrant, 1993: 357-358).

Fernando Zumbado, menciona que de una buena gerencia social dependen cuestiones importantes como: la optimización de recursos, la apertura real a la participación ciudadana, el ajuste efectivo de los programas, las necesidades creadas por la pobreza, la cultura, la transparencia y el control de los recursos públicos empleados, de allí concluye afirmando: "La gerencia social debe ser un instrumento efectivo para una política social agresiva protectora de los más débiles y para un modelo de desarrollo productivo orientado finalmente hacia el desarrollo humano" (Zumbado, 1993: XVIII).

### **1.1.3. La Gerencia y el Gerente Social en las relaciones entre Estado y Sociedad.**

La gerencia social se presenta como el elemento indispensable que interactúa como promotora de gestión social entre la sociedad y el gobierno, entre el ciudadano y las instituciones públicas. Por ello existe la figura del gerente social, el cual impulsa objetivos estratégicos para la realización de un fin social bajo el contexto de su mismo campo de conocimientos, comportándose como un promotor de procesos.

El gerente social es un gestor ciudadano ante las instituciones públicas, facilitando los procesos de roles sociales y gubernamentales, entendiendo la disciplina de la gerencia social como las acciones gubernamentales que mejoren el nivel de vida de la población. Su figura representa un líder social capaz de establecer objetivos con beneficios sociales hacia la resolución de un conflicto particular.

Su función se encuentra orientada a promover, al interno y externo de la organización social, el diseño de los objetivos y de los medios, así como al uso eficiente de los recursos, dentro

de su campo de acción. La sociedad democrática que queremos la concebimos como un proceso progresivo de incorporación de las grandes mayorías excluidas al ejercicio de la ciudadanía y a los beneficios de la modernidad. Es de esperar que en este proceso se den espacios de consenso y disenso, junto con su porción de conflictos.

Esta dimensión política demanda del gerente social la capacidad de búsqueda de consensos sociales y el manejo constante de la negociación y el diálogo (que puede tomar la forma de debate) como instrumentos irrenunciables de su gestión en la resolución de conflictos y generación de consensos. Se debe ser capaz de tejer alianzas con y entre las organizaciones sociales y las instituciones, de modo que se generen nuevas capacidades para gerenciar procesos reales de mejora de la calidad de vida.

Así, para Grynspan M. Rebeca, la política social está dada por el mejoramiento de la equidad, la eficiencia social y la competitividad sistémica, esto se logra con cinco principios que son (Grynspan, 2002: 19):

1. “El desarrollo humano y la lucha contra la pobreza no son una responsabilidad exclusiva del Estado”. Es de saber que es necesaria la participación activa y sobre todo es “Necesario superar la falsa dicotomía entre el mercado y el Estado y entre el gobierno y la sociedad civil” la participación constante del receptor es fundamental para la política social.
2. El combate a la pobreza y el desarrollo serán efectivos cuando la política económica sea incluyente y con crecimiento sostenido a la par de la sustentabilidad nacional. Solo es posible si existe el compromiso entre el Estado y los demás actores a asumir y “compartir los costos del ajuste de manera equitativa y solidaria.”
3. El Estado debe seguir siendo el garante social y catalizador de las políticas sociales, tanto en el financiamiento y la puesta en práctica no excluyente.
4. Deben existir formas confiables de información que permitan la actualización dinámica de las prácticas ejecutorias y financieras de la política social.
5. La política social no solo combate la pobreza, caer en este error daría a la prevención y el apoyo *per se* el mínimo de la visión universal. Tanto focalizar y universalizar son materia de la política social.

Las políticas sociales deben convertirse en políticas de Estado con lo cual se ayude a evitar la dispersión del capital humano, con el apoyo de la educación, la política social y económica, las cuales logren el crecimiento continuo.

La gerencia social se ha topado con una serie de nuevas complicaciones las cuales abren el panorama para empezar a idear nuevas formas para vincular las relaciones de la gerencia, el gerente y el Estado. Las políticas tuteladas por el Estado han quedado rezagadas al desarrollo humano lo que deja de manifiesto la búsqueda de la revisión y sobre todo la aplicabilidad de las políticas públicas gubernamentales.

La base de la aplicación de la política social se asienta en la participación ciudadana y comunitaria de esta manera la política pública será dirigida y exigida por el sector social. Esto ha tenido como inicio diferentes fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales que están fundamentados en dos instancias meramente económicas: la globalización y las crisis monetarias, ambas variables afectan el contexto geopolítico local.

Los intereses comunes influidos por el sistema mundial afecta considerablemente la interacción entre actores sociales y sobre todo de estos con el Estado. La nueva relación de los actores ha conseguido aperturas gubernamentales democráticas que permita la participación de la sociedad, en la formación y en la aplicación de políticas públicas permitiendo así una contribución ética para la construcción ciudadana.

Dentro de los objetivos de gerencia social, podemos mencionar:

- Formar una gestión social más eficiente, abierta, flexible y democrática.
- Definir y aplicar un nuevo paradigma de racionalidad gubernamental.
- Responder a las demandas básicas de la sociedad.
- Que los beneficiarios de los programas sociales intervengan de modo activo en su diseño e implementación.

De esta manera, uno de los grandes retos con el que cuenta la gerencia social es el de adaptarse a los cambios institucionales de la transformación del gobierno conforme a las

necesidades de la sociedad. Por lo tanto la gerencia social tiende a aglutinar tendencias científicas y tecnológicas buscando mejorar el desempeño gubernamental. Un factor que debe tener muy en cuenta es la constante reorganización permanente que las comunidades tienen, así se da una cultura organizacional que cambia con la visión de lo público y con ello también las reglas, obligatoriedad, la impersonalidad, y la centralización se transforman.

“La importancia del ciudadano como receptor de la acción del gobierno evita la desconfianza, inconformidad y resentimiento y derivada de la crisis del modelo burocrático... la sinergia en la coproducción de los servicios públicos con los ciudadanos rompe la brecha de la administración pública tradicional. Implica que los ciudadanos puedan actuar en la producción de servicios públicos de calidad” (Márquez, 2008: 7).

Los servidores públicos deben de trabajar en conjunto con la sociedad para obtener mejores resultados y a menor precio. Esto se debe hacer en la medida de lo posible a nivel micro región, para que sean vistos los resultados y sean más palpables, obviamente impidiendo la exclusión social y con políticas públicas innovadoras.

La dinámica social se contempla bajo una perspectiva de revaloramiento de los usos y costumbres de las comunidades, bajo la colaboración y solidaridad social. La gerencia social permite el crecimiento y la creación de capital social como multiplicador de la política social, por lo que no necesita de muchos recursos materiales, ya que se fundamenta en la participación, manejo de conflictos, educación y fomento de valores.

La ayuda comunitaria permite el crecimiento socioeconómico y sobre todo el desarrollo del nivel de vida de la comunidad. De esta manera, la gerencia social otorga los apoyos para que los grupos organizados logren la autogestión comunitaria.

Para que todo esto funcione se debe también tener en cuenta los usos y costumbres de cada región, ya que se puede involucrar a los miembros locales en la aplicación y creación de los programas sociales en la búsqueda de un aparato estatal que sirva a la sociedad. Como lo menciona Márquez Zarate, “en suma, la Gerencia Social es la base para promover y difundir la

solidaridad, la cooperación, la responsabilidad, el bienestar colectivo, la superación de las discriminaciones y la erradicación de la corrupción” (Márquez, 2008: 15).

El Estado tiene la obligación de garantizar políticas sociales, es el generador de acciones que conlleven la participación entre instituciones gubernamentales y sociedad, es decir, mecanismos que permitan la interacción de diversos elementos institucionales que conduzcan el desarrollo social.

No obstante, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), son capaces de materializar la función social mediante la enseñanza de medios para el acercamiento con el Estado, las actividades de las ONG's dan como resultado la materialización de la participación social como derecho fundamental, en el desarrollo de programas y planes sociales, y el crecimiento y aceleración de los sistemas de redes.<sup>4</sup>

De acuerdo con Agudelo Sedano se puede clasificar en seis tipos de relaciones entre los tres actores, Estado-ONG'S-sociedad, que provocan la participación social (Agudelo 2002: 45-53):

1. La primera de ellas es *desde el Estado hacia las ONG's* redefine su papel para ser financiador, orientador y regulador de las políticas; desde dirigir, planear y cofinanciar pero no ser un Estado ejecutor. El Estado buscará quien realice esta actividad, “profesionales” que sepan desarrollar la práctica social, que sepa lidiar con las diferentes problemáticas sociales y sobre cualquier cosa el dinamismo con el que tratan los problemas, inclusive esta ayuda implica la difusión de los programas estatales.
2. La segunda forma es *desde el Estado hacia las comunidades* se basa simplemente en la legitimación del Estado comunitario dando a la sociedad el papel que desempeña, es decir el reconocimiento de las necesidades y buscando soluciones.
3. *Desde las ONG's hacia las comunidades* forma uno de los papeles más reconocidos por las comunidades, las ONG's facilitan la mediación con la administración pública y sus funcionarios. Esto es porque no son ni juez ni mucho menos parte que recibe algún

---

<sup>4</sup> En el apartado 3.1.1. Las Organizaciones No Gubernamentales se explica la definición e importancia de estos organismos.

beneficio, inclusive la especialización y capacitación que demuestran generan confianza en la sociedad. Estas generan y transmiten conocimiento que ayuda a legitimar sus acciones.

4. *Desde las ONG's hacia el Estado* manifiesta una actitud con la cual encamina las acciones estatales hacia proyectos sociales necesarios así como la relación que esta toma en relación la sociedad es modificada por las ONG's encaminándola a ganar mayor legitimidad en la sociedad.
5. *Desde las comunidades hacia las ONG's* aquí las comunidades piden ayuda para aterrizar sus proyecciones y también para que en la medida de lo posible puedan ponerse en práctica con la ayuda de las redes públicas de las ONG's.
6. Finalmente *desde las comunidades hacia el Estado* el acercamiento se da para resolver situaciones específicas, también para demostrar el poder de sociedad organizada frente al Estado.

Una vez enmarcados los escenarios se debe resaltar que pueden existir básicamente dos problemas que desencadenan el que no se produzcan los cambios esperados en la práctica social, uno de ellos es a la hora de priorizar y jerarquizar las actividades a realizar, esto se da porque todos quieren ser atendidos en primera instancia sin saber que en ocasiones su problema se resolverá de manera colateral a la de otra parte de la comunidad, mostrando dos principales dificultades de la planificación participativa (Agudelo, 2002: 63):

- “Cuando no hay recursos es muy difícil garantizar un proceso participativo porque las comunidades no entran en contacto con las iniciativas de la política pública si no sienten que van a recibir un beneficio particular, lo que por lo general equivale a percibir un bien o servicios de beneficio económico”.
- “Las iniciativas institucionales y normativas se caracterizan por el hecho de que la privatización tiene unos tiempos fijados taxativamente sin consultar y sin tomar en cuenta las especificidades y dinámicas de los procesos sociales reales”.

## **1.2. La crisis del Estado de Bienestar.**

Actualmente considero que se sigue viendo a la política social desde dos perspectivas económicas, el keynesianismo y el neoliberalismo, los cuales muestran las irregularidades de la política social.

En palabras de Vilas, M. Carlos, la política social actual sirve para dos cosas: “en primera instancia apoya al proceso de acumulación mediante la reproducción de la fuerza de trabajo y; legitima el orden político, de esta manera la política social refleja el accionar del gobierno como mediador y regulador entre trabajadores y empresas. Existe una relación proporcional entre cómo es que el gobierno realice esta tarea y el grado de legitimidad obtenida” (Vilas, 1998: 112).

Dentro del modelo Keynesiano-Fordista, se establecen algunas características que fundamentan la intervención y uso de la política social. Un “Estado regulador de la actividad económica e intervencionista en ámbitos específicos, incluyendo la propiedad estatal de empresas en la producción, el comercio y los servicios; los incrementos en la productividad del trabajo...; y la movilización social” (Vilas, 1998: 113). De esta forma, las políticas sociales definen las economías internas y externas para la inversión privada y pública, tanto en infraestructura social y políticas de empleo. En ese sentido, la política social en este modelo, fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto, sujetándose la política económica a su actuación.

Así, la política social durante el periodo en el que se desarrollo el modelo Keynesiano-Fordista demuestra el inminente proceso de acumulación de los bienes de acuerdo con:

1. El aumento de la inversión extranjera privada.
2. Inversión pública en infraestructura social.
3. Financiamiento público y privado para el desarrollo social.
4. Aumento del nivel de consumo individual.
5. Apoyo a las clases sociales desfavorecidas. (Vilas, 1998: 115)

Con estas acciones la política social prevé funciones de compensación de limitaciones de la democracia representativa, lo que se provocaba era que la acumulación de los bienes fuera la mayor premisa de desarrollo de aquel periodo.

El ímpetu del desarrollo y crecimiento económico ayudó a que naciera igualmente un grupo social de capital económico alto, apoyados por la sinergia de este sistema estatal aumentando exponencialmente sus recursos. De este modo el neoliberalismo trajo desde el punto de vista económico de esta clase social, las siguientes premisas:

- Desregulación económica.
- Apertura desigual.
- Reducción del sector público
- Intervención en el tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria.
- Autonomía del sector financiero.
- Eliminan la promoción e integración social. (Vilas, 1998: 117)

El cambio abrupto que vive la economía dio como resultado un aumento desmesurado en el nivel social y sobre todo en el económico, por este motivo la actividad que desarrolló la política social se conformó con solo darse a la tarea de la “compensación social”. La cual solo daba placebos a los individuos o grupos socialmente disminuidos, los problemas sociales eran el resultado de coyunturas económicas que se salvan con el crecimiento sin inflación y la generación constante de empleos. Los factores de desarrollo de la política social neoliberal son:

- Privatización.- Con ella se pretende que la noción del servicio sea eliminada dando paso a una visión de ganancia, con lo cual se permite en un periodo posterior dar más ayuda social. La privatización está dada en relación al nivel de regulación estatal.
- Focalización.- Busca garantizar que el apoyo llegue a las zonas más necesitadas, el problema de esta forma de accionar surge porque las políticas se vuelven de carácter selectivo, lo que impide en primera instancia que permeen a toda la sociedad y por ende la nula participación de esta última. Si bien permite un uso eficiente de los recursos limita el accionar universal.

- Descentralización.- Esta debe ser tomada más como un resultado de las dos anteriores que como una acción en sí misma para lograr el apoyo social. Descentralizar permite mayor facilidad en el momento de trabajar en diferentes zonas o regiones, se vuelve más eficiente y por ende reduce costo.

Durante la etapa del modelo Keynesiano-Fordista, en el caso de México, el Estado se caracterizó por ser nacional desarrollista; no obstante, las políticas sociales implementadas contribuyeron al desarrollo de un Estado capitalista, imprimiendo un sesgo reformista, alimentando la movilización social. Se dotó de una amplia legitimidad al Estado, llevándonos a una crisis fiscal y política, debido a la presión de los diferentes grupos que buscaban el poder político. Aún así, el periodo entre 1930 y finales de los 70's, la pobreza disminuyó considerablemente a partir de la intervención del Estado con un sentido de desarrollo social y de redistribución mediante los servicios sociales y la infraestructura (Vilas, 1998: 115).

A principios de los 80's, el Estado mexicano y gran parte de los gobiernos latinoamericanos entraron en crisis, y la forma de encarar la problemática creó las condiciones para la gestación del modelo neoliberal, el cual se caracterizó por: “desregulación amplia de la economía; apertura asimétrica; desmantelamiento del sector público; autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio” (Vilas, 1998: 115). El Estado abandona su papel de integrador social cambiando su política de cambio, tasa de interés y política tributaria, beneficiando así al sector financiero. Ante estas condiciones, la política social es considerada ante todo dentro de una dimensión de gasto y no de inversión, “ es encarada como un conjunto de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico... es enfocada a sí mismo como algo eminentemente transitorio: superada esa etapa inicial, la reactivación y el saneamiento de la economía de mercado generará los equilibrios básicos, quedando a lo sumo una pequeña proporción necesitada de atención pública” (Vilas, 1998: 116). Como consecuencia inmediata, la política social del neoliberalismo asume un carácter más transicional, apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema, apunta hacia un mayor deterioro de la población.

La política social en el neoliberalismo adoptado en los años 80's, hace referencia en la estabilidad de precios y fuerte dependencia del financiamiento externo, teniendo tres principales

características, como ya se ha hecho mención, la privatización, focalización y la descentralización, las cuales se encuentran fuertemente relacionadas.

Por un lado, se fundamenta la privatización “en la necesidad de aliviar la crisis fiscal, incrementar la eficacia de la oferta de servicios y evitar las irracionalidades a que induce su gratuidad, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico” (Vilas, 1998: 118), de esta forma, se justifica el desmantelamiento del Estado y de sus instituciones, pasan a ser de carácter público a ser de carácter privado y con inversión privada, lo que significa precios del mercado.

La focalización por su lado, critica el modelo keynesianismo, de tal forma que la política social se focaliza y se convierte en selectiva. Respondió, por un lado, a la masificación de los problemas sociales posterior a la selección, por esto, la focalización obliga a racionalizar el sistema de apoyo social al Estado.

La descentralización, responde las críticas centralizadoras del modelo anterior (Estado nacional desarrollista), donde se buscaba que decisiones y acciones en materia de política social, se tomaran por entidades e instituciones de menor nivel, transformándose en una descentralización operativa más que política, siendo uno de los problemas más importantes de la descentralización la falta de capacidades en las instancias a los que se transfieren los servicios. Ello, suele traducirse en ineficiencia en la prestación de los servicios, en el aumento de la burocracia al realizar funciones por instancias y organismos que antes correspondían a uno solo.

Dimos cuenta de la evolución de la política social en dos modelos económicos cruciales para la sociedad y sobre todo para los gobiernos que tienen que enfrentar los movimientos económicos que surgen en un periodo de tiempo.

Podemos observar que ni el Keynesianismo-Fordismo, ni mucho menos el neoliberalismo, han dado a cada grupo social lo merecido en un régimen igualitario para cada uno de ellos. Esto puede deberse a que no se terminó el ciclo completo de la acumulación del keynesianismo y con ello al pasar de un modelo a otro los pocos que lograron esa acumulación son la clase social alta del presente.

La política social durante el modelo neoliberal, responde a un ajuste de programas macroeconómicos, que no es igual a una agenda de desarrollo social. La política social pasa a segundo plano, mientras que la política económica finge como motora de desarrollo de un Estado, por esto, lo social es un aditamento de lo económico.

El desarrollo del modelo neoliberal en la actualidad ha polarizado las clases sociales, de tal forma que, ahora existe cada vez más pobreza; sin embargo, la política social muestra un papel importante, debido a su utilización como sanadora de los diversos problemas de carácter público. Su uso apropiado hace contrapeso al sistema económico actual, en tanto que si ponemos congruencia de desarrollo social tanto en la utilización de la política económica como la política social, habría mejores oportunidades y calidad de vida para la población.

### **1.2.1. Estado de Bienestar.**

Ayala Espino, en su texto “Estado y Desarrollo. Modernización, Industrialización y economía Mixta en el Periodo 1940 – 1954”, menciona que dicho periodo estuvo caracterizado por la instauración de una estrategia de desarrollo de largo plazo en torno a la industrialización y en donde el Estado tuvo un papel protagónico.

Dicha estrategia significó una transformación en la calidad de la intervención estatal a favor del capital privado en cuatro aspectos (Ayala, 2001):

- En el sentido estratégico del intervencionismo
- En el ritmo de la intervención
- En la modificación de la correlación de fuerzas en el interior del Estado
- En la relación del Estado con las clases sociales

Esta etapa se caracterizó por la continuidad en relación a la construcción y mantenimiento de importantes obras de infraestructura de irrigación, con lo cual se amplió significativamente la superficie de riego. Durante el periodo de Miguel Alemán se modifica el artículo 27 constitucional, fundamentalmente orientado a incrementar los límites de la propiedad privada; aumentar la inafectabilidad y otorgar amparos contra los reclamos de los campesinos.

El apoyo que recibe el sector agropecuario está encaminado a fortalecer una agricultura comercial. En este lapso se sientan las bases para iniciar el proceso de industrialización, es decir, se promulgan algunas leyes para el fomento de la industria de la transformación (Ayala, 2001: 87).

El gobierno estimula y promueve el financiamiento público a la industria, incrementa los subsidios a la misma y en términos generales protege a la planta industrial incipiente. Con respecto a los servicios, consideran importantes se generan acciones y medidas de política de servicios desde 1940 a la fecha. Por mencionar algunos, se crea el IMSS, Nacional Financiera, el Nacional Monte de Piedad; ampliación de la infraestructura portuaria, la construcción de Ciudad Universitaria, se mejora el ferrocarril, entre otras.

En el periodo de Miguel Alemán, hubo crecimiento económico importante sobre todo durante los tres últimos años de su mandato.

En suma, la sustitución de importaciones significó un proyecto de desarrollo orientado a impulsar un crecimiento estable basado en impulsos internos a la economía nacional y en una diversificación de la producción industrial que sustituyera paulatinamente las importaciones. Para ello, el Estado recurrió a una política económica expansionista que garantizó un súbito aumento de la demanda interna y una tasa de ganancia atractiva para la inversión privada, en particular para las actividades industriales; de este modo, el desarrollo de la capacidad productiva nacional permitió aligerar las restricciones externas al crecimiento económico originadas por los requerimientos de importación.

El modelo funcionó mientras existió un equilibrio entre la política y la economía. El estado intervino, de manera activa, con grandes inversiones en las áreas de la economía. Creó un mercado interno, protegido con facilidades fiscales y crediticias a la industria nacional, a su vez desarrolló una avanzada política de seguridad social (salud, educación, legislación laboral) y puso en práctica un sistema de subsidios de corte popular para favorecer a los sectores más desprotegidos.

Se vio como crecimiento sin desarrollo, ya que el número de industrias del país aumentó, pero sin la base sólida que es la libre competencia, que le permitiera desarrollarse económicamente. Durante el mandato de Ávila Camacho (1940-1946) se observó una notable estabilidad política y un crecimiento económico. Entre 1940 y 1945, el Producto Interno Bruto creció a un ritmo de 7.3 por ciento, índice nunca antes alcanzado en la etapa postrevolucionaria (León, 2012: 4).

Los regímenes presidenciales de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés proporcionaron los medios para alentar el crecimiento económico, la consolidación del mercado interno y la inserción de México en la economía mundial. La actividad industrial registró un vigoroso crecimiento. La tasa de crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) alcanzó entre 1947 y 1952 un promedio anual del 5.7%, con un gran crecimiento en la producción de la energía eléctrica y el petróleo y también de la industria manufacturera y de construcción (León, 2012: 5).

De 1956 a 1970 la economía mexicana gira ciento ochenta grados, creciendo hacia adentro, vía la sustitución de importaciones, es decir, México debía producir lo que consumía. La economía mexicana estuvo basada en el dinamismo del sector industrial, contrayendo la estabilidad de precios y ajustándose a los problemas productivos y financieros por los que pasó el país.

El crecimiento industrial en el período 1940 -1970 mantuvo un ritmo de crecimiento sostenido, aunque basado en un mercado cautivo que le proporcionaba la política proteccionista diseñada por el Estado. Esta situación trajo como consecuencia el desarrollo de empresas sin competitividad con el exterior, que les impidió consolidarse a través de la exportación hacia mercados extranjeros, condición que impediría la creación de una verdadera industrialización moderna e independiente que contribuyera el desarrollo social del México posrevolucionario (León, 2012: 5).

### **1.2.2. Causas de la crisis del Estado de Bienestar**

Los planteamientos entorno a reinventar una nueva política que satisfaga las necesidades de la mayoría, eran parte del discurso político que inicio el declive del Estado Benefactor. Se llevó a

cabo una reforma educativa más amplia, se buscó impulsar el nacionalismo económico, las reformas legales, la creación de organismos públicos, una mayor participación ciudadana, la apertura política y renovada hacia el exterior, todo ello a largo plazo.

El periodo del sexenio de Luis Echeverría, el movimiento obrero y el surgimiento de la insurgencia obrera, fueron los dos pilares a los que se enfrentó la clase política mexicana, de manera gradual y con éxito. La división entre el sindicalismo oficial y el sindicalismo insurgente, generó claras divisiones que complicaron alcanzar los objetivos de las demandas sociales de los sectores más marginados del país. El sindicalismo oficial combatió abiertamente a la insurgencia obrera, camuflado con banderas y demandas obreras. Por lo general el sindicalismo oficial concentraba sus demandas en problemas estructurales que mermaban el poder adquisitivo de los trabajadores, en cambio la insurgencia se expresó mediante planteamientos políticos, que desbordaban la acción meramente sindical para presentar programas integrales de desarrollo para la nación. La lucha de los campesinos, estuvo orientada a mejorar los precios de sus productos, en contra de los caciques locales y sobre todo por la repartición de tierras (Alafita, 1979: 253-258).

Los cambios más importantes en materia de política económica son:

- Reafirmación del papel del estado como ente administrador
- Se promueve el rápido crecimiento del gasto público en fomento agrario y rural.
- La aceptación y promoción de demandas obreras
- Participación activa del gasto público reorientada a las clases populares
- Se expide la ley General de la población
- Mayor inversión a industrias estratégicas; petróleo-química, aceros, fertilizantes, etc.
- Mayor participación social de los sectores populares.
- La implementación de una política distinta con el sector privado

Por otra parte, la crisis de 1976 provocó la devaluación de la moneda. Por lo que, con la política económica impuesta durante el periodo que va de 1970 a 1982, salen a la luz las deficiencias y contradicciones de un régimen en declive:

1. Las enormes carencias sociales, la necesidad de darle un sostén mas solido a la economía nacional, ampliando la infraestructura y promoviendo la producción básica, a si como también mayor inversión en el gasto publico.
2. La política monetaria crediticia y fiscal restrictiva, que privilegiaba ante todo a la estabilidad de precios y el tipo de cambio, actuaban de forma impositiva hacia el gasto publico.
3. Cambio de la propiedad privada (Alafita, 1979: 276).

Las posibilidades de poner en práctica el plan económico del gobierno, se vio imposibilitado por la severa restricción fiscal y tributaria, era momento de innovar una nueva política económica que estimularía el crecimiento y procurara la justicia social. El detonador seria el gasto publico.

La idea principal era implementar un gasto público expansionista, sería un proceso paulatino y sostenido de contracción y expansión, es decir por una parte se promovía a la economía por la vía del gasto y por otra, la política fiscal, monetaria y financiera buscaban detenerla. El esfuerzo en materia del gasto público y distribución por tipo de actividad; impulsaron la inversión nacional y extranjera. Las crecientes utilidades incidieron en una creciente inversión privada. A diferencias de otras épocas, el crecimiento de la economía mexicana se vio acompañado de fuertes presiones inflacionarias; en cinco años el índice nacional de precios al consumidor aumento de manera constante a un ritmo anual de 14% (Alafita, 1979: 286-288).

En 1976 se da cambio de gobierno, en donde José López Portillo es el único candidato, y ya en el poder propuso tres reformas para recuperar la armonía, buscar la reconciliación, lograr el avance económico y procurar la justicia social: política, administrativa y económica.

Fueron varios los artículos constitucionales modificados. Entre ellos, destacan las precisiones, en el 41 constitucional, en torno al papel que deben desempeñar en la vida nacional los partidos políticos, el financiamiento que el Estado les proporciona, además del papel y atribuciones del Instituto Federal Electoral.

La reforma administrativa consistió en la proposición de varias leyes que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión, estas fueron: Orgánica de la Administración Pública Federal; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; General de Deuda Pública y la orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Con estas leyes, todas relacionadas al quehacer gubernamental, se inició el gobierno de López Portillo y se entró de lleno a reformar la administración pública: presupuesto programático, control del financiamiento interno y externo, y la vigilancia y evaluación del ejercicio del presupuesto, la contabilidad y el gasto público por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La idea fundamental de estas leyes fue la de organizar al gobierno para que pueda cumplir adecuadamente sus responsabilidades y, así, organizar, orientar y promover el desarrollo nacional.

La reforma económica, desde el principio, estuvo sujeta a dos prioridades: la producción de alimentos y la expansión de los energéticos. Se dividió la política de desarrollo económico y social en tres etapas. Dos años para restaurar la economía, otros dos para consolidarla y los últimos dos para crecer de manera acelerada. El convenio de estabilización, firmado unas semanas antes por el gobierno de México con el Fondo Monetario Internacional (FMI), reducía los márgenes de maniobra. El gobierno entrante tenía que ratificar el convenio, pues los “candados” condicionaban la política económica de los primeros años de mandato.

Por otra parte se echo andar la alianza por la producción, para la concertación de 10 ramas: petroquímica, de bienes de capital, mediana de bienes de capital, maquiladora, de las oleaginosas, turismo, cemento, automotriz de auto partes, minera y terminal automotriz.

Posteriormente, el descubrimiento de enormes yacimientos de petróleo a mediados de la década de los años setenta, en el sureste del país (en los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche) y la posterior decisión de aumentar aceleradamente su producción y de exportar una parte de ella, cambió las características de la economía nacional y el curso de su evolución. Pero en 1973, los precios del petróleo en el mercado internacional súbitamente aumentaron. En 1979, con el segundo shock petrolero, los precios aumentaron a niveles inauditos y lo siguieron haciendo hasta junio de 1981: de 13 dólares por barril en diciembre de 1978 a 17 dólares en junio de 1979 y a 25 dólares en diciembre de ese año. El objetivo del programa petrolero fue el

de aprovechar la dotación abundante de energéticos disponibles para fortalecer, modernizar y diversificar la estructura económica de México.

Se buscó no solo satisfacer las necesidades nacionales de energéticos y racionalizar la producción y el uso de la energía en el país (reducir el consumo de energía primaria por unidad del PIB) sino, además, utilizar al sector energético como palanca del desarrollo industrial del país y abastecedor de recursos financieros y de divisas para la economía en su conjunto. De 1975 a 1982, la producción total de petróleo se triplicó. Incluso durante 1982, en medio de la profunda crisis económica que vivió el país, se logró aumentar la producción en 19 % en relación al nivel logrado en 1981. La dependencia petrolera excesiva y la creciente y enorme fragilidad financiera ayudaron, y en mucho, a provocar la crisis mexicana de la deuda en 1982, actualmente los ingresos generados por la explotación petrolera son la principal fuente de gasto en el país.

Finalmente, la nacionalización de la banca, en donde la modernización del sistema financiero en México se inicia cuando, a finales de 1974, se reforma la legislación bancaria para hacer posible la banca múltiple, A mediados de 1981 los desequilibrios acumulativos generados por el auge petrolero, junto con la caída del precio del petróleo, la reducción de las ventas externas de crudo y de otras mercancías que el país exportaba y el incremento en las tasas de interés en los mercados internacionales de capital, anuncian el fin de un período de rápida expansión de la economía nacional. El ánimo especulativo de la banca fue creciente y las fugas de capital alcanzaron montos cuantiosos que pusieron en peligro la estabilidad de la economía nacional, hasta que después de varias negociaciones y reacomodos se nacionalizó la banca, decisión que repercutió ampliamente en la nueva conformación económica que se vivió posteriormente, inclinada hacia la reducción de la participación del Estado en la Economía.

### **1.2.3. La crisis económica y sus consecuencias sociales. Fin del Estado de bienestar.**

La imagen que se tenía acerca de México en los años 70's, por las esferas del poder, era la de un país excepcional, con un constante crecimiento y desarrollo de su economía, es decir; un país con un crecimiento sostenido, una solidez monetaria, solvencia crediticia y cierta estabilidad crediticia (Casais, 2009). La transformación política y social de México a raíz de la Revolución pareciera ser que sentó las bases para un oportuno cambio estructural, de una predominante y

estancada economía basada en la agricultura a una creciente y urbanización industrial. Los factores principales que generaron la favorable opinión por parte de los inversionistas y banqueros extranjeros, radica a partir de este cambio estructural.

Al término del periodo del Estado benefactor se adoptó el neoliberalismo como modelo económico lo cual marcaría un rumbo completamente distinto a la fase del desarrollo sustentable, entre los aspectos de carácter social más importantes de este periodo fue la modificación de las estructuras sociales (más pobres y menos ricos y nulidad de clase media) (Casais, 2009: 208-212).

En el ámbito económico, la principal causa de la reestructuración fue la privatización de empresas públicas. La desregulación de la inversión extranjera y la brusca apertura comercial que puso en evidencia la desventaja a los pequeños empresarios, ello generó que estos terminaron vendiendo sus acciones o, en algunos casos, la formación de sociedades comerciales entre empresarios nacionales y extranjeros (Casais, 2009: 277-280). Un elemento que ayudaba en parte a controlar la desproporcional inversión privada, fue la Ley de Regulación para la Inversión Extranjera; aunque lo único que se buscó como un fin indirecto era la posibilidad que las empresas privatizadas en ese momento se quedaran mayoritariamente en manos de empresarios nacionales, es en este momento cuando comienzan a nacer los grandes empresarios mexicanos que consolidan su poder económico para la década de los noventa.

El nuevo modelo trajo consigo otros retos, uno de ellos fue el problema que se generó cuando se expropió la banca, al representar este un rubro estratégico determinante en la economía, el hecho puntualizó la estrecha relación que el gobierno tuvo con el sector empresarial. Siguiendo a Enrique Casais (2009: 283), ello se debió a que los empresarios marcaron condiciones y límites para con la economía mexicana respecto a las inversiones. El contrapeso a la toma de decisiones que ejercía el grupo empresarial era muy grande a manera que el Estado terminó cediendo parte de los intereses. Entre estas políticas conciliadoras se encontraba la devolución casi total de la banca a los empresarios y la venta casi total de las pocas empresas nacionales con la justificación de su improductividad, lo que era totalmente falso, como parte también de los intereses económicos y de los retos que implica el modelo neoliberal, fue la tarea

de adelgazar el Estado, es decir, reducir el tamaño de la burocracia, reducir el gasto público y abrir la economía al libremercado.

Por este motivo la evolución de las estructuras sociales a raíz de un cambio en la base política y económica de un gobierno, representa un replanteamiento de las formas de producción, formas de convivencia y la interacción de los individuos dentro de la esfera pública y privada.

La implantación del neoliberalismo como consecuencia de la expansión del capitalismo, además de ser el resultado de las presiones de los empresarios por abrir la economía a la inversión, mientras el mercado se encontraba estatizado, es decir, el Estado Benefactor. El gran déficit público que generó el Estado, el enorme gasto en actividades sociales, así como la escasez de recursos que este modelo generó, llevaron a la necesidad de abrir la economía a la inversión y al libre intercambio comercial (Huerta, 2005: 123-125).

La vigencia ya del liberalismo trae consigo una reestructuración principalmente de la economía y la política, uno de los factores que genera es, un crecimiento económico sectorial, un avance tecnológico y un consumismo innecesario, pero los problemas que este modelo trajo, fue una desproporción de la distribución de la riqueza, discriminación y restricción de las garantías individuales, disminuyendo la flexibilización laboral, bajos salarios, desempleos e individualismo (Huerta, 2005: 126).

El viraje que da la política social a la económica, responde solamente a una lógica de mercado, la cual implica una reivindicación hacia la sociedad civil. Combatir la economía despótica dándole fuerza a las organizaciones sociales y a los grupos de interés para generar mayores contrapesos a la acción gubernamental, para que limite o regule esta expansión del neoliberalismo y los constantes reajustes en los sectores político y social.

#### **1.2.4. Políticas y programas de bienestar social.**

Enmarcado dentro de la nueva economía mundial, que de acuerdo con Ricardo Uvalle (1994a), da fin al Estado proteico, es decir, al Estado omnipotente, omnipotente, promotor e interventor, que de forma centralista diseñaba las políticas gubernamentales de tipo social. De acuerdo a su

visión paternalista, que suponía a la vez saber lo que a la sociedad le hacía falta. Con la llegada del modelo económico neoliberal, que impone el achicamiento de las funciones del Estado benefactor, se da un fuerte impulso a la recuperación del espacio público por parte de la sociedad civil, donde el punto principal es la participación de la ciudadanía en el diseño y toma de decisiones sobre las políticas públicas -y de bienestar social- que implementará el gobierno.

Por lo anterior, Uvalle propone el paso del Estado promotor y regulador hacia un Estado socialmente necesario, de ello menciona: "El Estado es una vida pública recuperada y revalorada, es una institución socialmente necesaria, políticamente indispensable y administrativa racional y mejorado. Es un Estado que coordina, estimula, promueve y apoya lo que la sociedad quiere y sabe hacer"(Uvalle, 1994a:102).

Por el hecho de actuar en un escenario de incertidumbre y de escasez de recursos, para ser un buen gobierno necesita estar apuntalado por la legitimidad, la legalidad, el consenso y la autoridad, así como la suma de capacidades tanto del Estado como de la sociedad. Para conseguir los fines públicos en el nuevo escenario, Uvalle afirma que, "... los procesos de gobierno tienen que caracterizarse por un alto grado de racionalidad progresiva. En este sentido, las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social son tecnologías de poder, pero del poder inteligente que sabe incorporar la opinión ciudadana al gobierno, tomando en cuenta que la acción del Estado se realiza en lo que es la sociedad abierta..." (Uvalle, 1994a: 109).

En efecto, las políticas públicas se refieren a la publicitación del proceso de toma de decisiones relacionadas al interés general, incorporando la opinión, la iniciativa, los recursos y la cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas. La gerencia pública se refiere a que el Estado no solo es un administrador que aprovecha recursos, sino elabora el diseño de políticas, donde lo importante ya no es la actividad sino el resultado mismo de la acción gubernamental. En tanto que la gerencia social se ubica como la tecnología de gobierno que busca contrarrestar los efectos de las innovaciones tecnológicas -que afectaron directamente los logros del Estado benefactor-, "En este sentido -dice-, otra modalidad de la acción gubernamental encaminada a cambiar el deterioro en la calidad de vida con fines tecnológicos es la Gerencia Social" (Uvalle, 1994a: 127).

Para Peter Drucker, el desafío del Estado ante las innovaciones, debe ser un encauzamiento del crecimiento, la diversidad y la complejidad, que logre de la administración un mayor rendimiento. Para ello es necesario, siguiendo al autor, que se realice una inversión de capital en el trabajador basado en el conocimiento, esto es, que esta inversión es un sinónimo de calidad necesaria para la administración que vela por la mejora de la calidad de vida, de ello menciona: " Como nuestra sociedad está convirtiéndose rápidamente en una sociedad de organizaciones todas las instituciones, incluidas las empresas, serán responsables de la calidad de vida y tendrán que convertir la realización de los valores sociales, las creencias y los propósitos básicos en objetivo principal de sus actividades normales permanentes más que en una responsabilidad social restrictiva o ajena a sus funciones corrientes principales" (Drucker, 1995: 25).

De acuerdo a James Midgley, el avance de la derecha radical en el mundo que condena severamente el papel del Estado al que achaca toda la ineficiencia e ineficacia de la acción gubernamental, motiva una marcada antipatía social por su corrupción, su patrimonialismo, clientelismo, entre otros. Menciona que una vez pasado el auge del Estado benefactor, comienza a tomar fuerza la idea de la participación de la comunidad en el diseño de los programas sociales, toda vez, que "en la actualidad numerosos gobiernos promueven actualmente la participación de la comunidad en la asistencia en materia de salud, educación, suministro de agua potable, sanidad, programas para mejoramiento de vivienda marginales y desarrollo de estructura" (Midgley, 1993: 215). Dicho de otra forma, se trata que la sociedad civil participe en el diseño y toma de decisiones de las políticas sociales, en corresponsabilidad con el Estado.

Para Hari Mohan, los proyectos sociales y de bienestar, deben diseñarse como un desarrollo centrado en la gente, en palabras del autor: "... la gente empieza a surgir como un punto focal de todos los esfuerzos actuales a promover el desarrollo... la gente es -y debe ser- el punto de partida, el centro y el propósito final de cada intervención tendiente al desarrollo" (Mohan, 1993: 219). Cuestiona por ello la persistencia gubernamental de hacer caso omiso a la gente ya que su exclusión de la toma de decisión comúnmente lleva al fracaso del programa; además del descrédito, desconfianza y apatía que provoca en la sociedad. Así, propone "alcanzar a la gente", oír todas las voces que en corresponsabilidad Estado-sociedad, lleva a mejorar el diseño de los programas de bienestar social, de ello comenta: "... ya no deberá pensarse en las

gentes simplemente en términos de objetivos de los sistemas de prestación de servicios. Será necesario reconocer abiertamente el hecho de la gente tiene la capacidad de contribuir a su propio desarrollo, y también intentar lograr su participación en todas las etapas del proceso de desarrollo partiendo de la identificación del proyecto, pasando por su formulación, ejecución, supervisión y hasta su evaluación... "(Mohan, 1993: 234), lo anterior implica, la profesionalización y eficacia del funcionario público.

Mary Racelis por su parte, propone la movilización de la gente para lograr el desarrollo social, fija tres preceptos, a saber: 1) la afirmación que las personas son el objetivo central del desarrollo, siendo la capacidad y la voluntad humana el recurso más crítico; 2) una población que enfrenta sus propios problemas, principalmente a nivel comunitario, se organiza de manera más efectiva para alcanzar sus objetivos; y 3) la creación sostenimiento de una planificación y acción efectiva localmente, lleva a la formación de redes entre grupos que piensan igual, lo que da origen a movimientos a favor del cambio y de la reforma social, pudiendo abarcar distrito, provincias e incluso a la nación entera (Racelis, 1993: 242-243).

Así, para realizar estas tareas plantea el Desarrollo Social Alternativo, que se refiere básicamente a la participación ciudadana en el diseño y la toma de decisiones desde abajo hacia arriba, suponiendo con ello que la gente conoce mucho mejor sus problemas sociales que más le afectan, y que en muchas ocasiones resuelven mejor.

Finalmente, los programas y políticas de bienestar social, tiene que ver con el fortalecimiento de la vida pública por parte del Estado y de la sociedad, dentro de un ambiente de libertades civiles, políticas y públicas, donde "lo público alude a una sociedad organizada que, a través de las instituciones ciudadanas genera sus propios espacios de autonomía. De acuerdo con la anterior, es de central importancia que la cooperación y corresponsabilidad entre los ciudadanos y el gobierno para la atención de los asuntos de carácter común sea la constante en los procesos del poder. En la medida en que la organización y el ejercicio del poder es cada vez más abierto, el proceso de gobierno se hace cada vez más público. Lo público del proceso de gobierno implica por el lado de la ciudadanía su derecho a participar en las decisiones de interés general que se adopten" (Uvalle, 1994a: 137).

### **1.3. Reforma del Estado.**

Siguiendo a María Lourdes Flores, “el concepto de Reforma del Estado es muy extenso, ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, política electoral, a la naturaleza del Estado. Siendo pues un concepto tan vasto termina por perder su significado, por lo que desde las distintas disciplinas se intenta precisar su significado acotándolo a campos más definidos” (Flores, mayo de 2003: 1). Para esto, al iniciar el tema de Reforma del Estado, es necesario, como se mencionó en los apartados anteriores, la crisis que nos lleva a hablar de un cambio estructural de las instituciones. Por esto Luis F. Aguilar Villanueva en su artículo sobre la “Gestión Gubernamental y la Reforma del Estado”, nos menciona, “la crisis fiscal del 82, a la que le siguieron necesarias políticas de ajuste, reforma del modelo económico, y la crisis político-electoral del 88, parecen ser los dos grandes eventos que llevaron a un nuevo nivel más articulado y más consciente, la demanda de nuevas relaciones entre sociedad y Estado. Entre sectores sociales, cada vez más dispuestos a ejercer sus libertades privadas y públicas, y sectores públicos y gubernamentales, más dispuestos a iniciar decididamente cambios en el sistema político mexicano, en el patrón de administración pública y economía” (Aguilar, 1992).

#### **1.3.1. Crisis del Estado Social y Reforma del Estado: Consenso Neoliberal-Washington.**

Tras la caída del Estado benefactor, fue necesario reformar y reforzar la idea de implementar políticas económicas. Se intentó la realización de consensos para que se convirtiera en el paradigma económico del post-socialismo.<sup>5</sup> No obstante, al aplicar estas políticas no se ajustaron a la realidad del país. Así, nació el consenso de Washington, el cual se está convirtiendo en una *ideología* justamente porque depende de personas e instituciones. En las siguientes líneas analizó cada elemento que forma dicho consenso (Martínez y Soto; 2012: 46-49):

FISCAL: La *reforma fiscal o tributaria*, con una gran cantidad de contribuyentes e impuestos excesivamente costosos. La *privatización* puede ayudar a la reducción de la presión en el presupuesto del gobierno, tanto a corto plazo, gracias a los ingresos derivados de la venta de la

---

<sup>5</sup> Ver Fraser, 1997.

empresa, como a largo plazo, puesto que el gobierno ya no tiene que financiar la inversión necesaria. Por otra parte, el fundamento de la idea de privatización se basa en que la industria privada está gestionada más eficientemente que las empresas estatales, algunos ejemplos Bancos, empresas eléctricas, de petróleo, de telecomunicaciones, las redes viales así como los servicios de agua y gas se vendieron al sector privado. Esto es debido a que los directivos tienen un interés personal directo en los beneficios de la empresa, lo cual les incentiva a alcanzar la mayor eficiencia posible para maximizar sus beneficios propios. Por su parte, la *apertura comercial*, ha tenido como objeto controlar los establecimientos de nuevas compañías e inversiones, así como restringir los flujos de transferencia de beneficios, controlar los precios, implantar barreras a la importación, asignar créditos de modo discriminatorio, instaurar elevados niveles de impuestos sobre la renta de las empresas, etcétera, sin embargo, en algunas ocasiones ha fomentado oportunidades de corrupción a la vez que discrimina a las pequeñas y medianas empresas, importantes generadoras de empleo y de estabilidad social.

ADMINISTRATIVA: En este ámbito nuestro país ha carecido de las herramientas para exigir a los elementos de su ente organizacional, un buen funcionamiento en cuanto a sus tareas designadas, pues todas las instituciones están apegadas a la burocracia, lo que limita su desempeño. Es importante precisar que en las instituciones gubernamentales, hay un gran desequilibrio extremo del personal, pues hay funcionarios que sin realizar lo que le corresponde tienen un alto pago de nómina, mientras que el que más sabe y que hace el trabajo, es quién menos gana, por eso son administradores e impartidores de justicia mal pagados y fácilmente corruptibles, por ende, se requiere aumentar la competitividad entre la profesionalización de su personal, ya que es la manera más eficiente para propiciar el acceso de todos a los caminos de la prosperidad.

POLITICA: En este punto es importante destacar la certidumbre jurídica, la cual se ha perdido en el transcurso de los años, pues el gobierno ha perdido credibilidad en sus funciones, muy a pesar de la creación de instituciones en beneficio de la comunidad y de las reformas judiciales, que a decir verdad no han sido las mejores, ni tampoco bien formuladas para su aplicación, lo que ha traído más descontento de los individuos, aunque la ventaja o provecho de esto, es la importancia que le han dado al individuo para que participe y tome decisiones en la

vida política. Por eso es hora de pasar a instrumentos concretos, a obtener respaldo político, crear instituciones, instaurar y luego redefinir, ajustar y afinar las políticas.

CULTURAL: Los grupos más marginados y desprotegidos han adquirido una creciente importancia gracias a varios programas médicos y educativos, así como a los subsidios alimenticios dirigidos a grupos específicos, y que ayudan a la reducción del número de pobres en los países beneficiarios de dichas acciones.

Las organizaciones no gubernamentales, han sido creadas, ante la desigualdad de oportunidades, educación, empleo, participación política, mismas que aplicaban mecanismos eficaces para promover el progreso en beneficio de la comunidad. La participación de la ciudadanía es de suma importancia en la actualidad, pues quizás a su conveniencia el gobierno toma en cuenta la opinión del individuo en la toma de decisiones.

### **1.3.2. ¿Pobreza y Desigualdad?**

La idea de pobreza es nodal puesto que alrededor de ella se construyen las preocupaciones centrales para el buen funcionamiento del sistema social. Un análisis del problema de la pobreza que no tome en cuenta el aspecto de distribución de recursos y posibilidades tiene una obvia limitación, no solo por los aspectos éticos del tema, sino también porque soslaya las consecuencias que, en términos de reproducción intergeneracional de la pobreza y aún de crecimiento económico, tiene la desigualdad.

La evolución de la pobreza desde los años 80's ha reflejado el desempeño macroeconómico de nuestro país (Casais, 2009: 343). Los ingresos no monetarios de los hogares están compuestos, en su mayor parte, por la estimación que hacen las propias personas de los siguientes rubros: el pago que tendrían que realizar por alquilar su vivienda con un 51.9%; los regalos que reciben con un 37.2%; los pagos que se les hacen en especie ascienden al 7.2%; y el autoconsumo de los bienes que ellos mismos producen con un 3.7% (Casais, 2009: 348-249).

El capital humano en la idea de Amartya Sen, se centró en la acumulación de “Capital Humano” y en la expansión de la “Capacidad Humana”. El primero de ellos se encuentra en el

carácter de agente de los seres humanos, que por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción; y el segundo se basa en su habilidad para llevar el tipo de vida que consideran valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección. Estas dos perspectivas están relacionadas porque se ocupan del papel de los seres humanos y en particular de las habilidades efectivas que éstos pueden lograr y adquirir.

Existen diversas teorías del desarrollo, en las cuales las premisas básicas se centran en estudios puramente cuantitativos, es decir, nos preguntamos ¿cuánto crece un país anualmente? Y tomamos el Producto Interno Bruto como referencia ¿cuál es el porcentaje en la calidad de vida de las personas? Pero no hemos centrado nuestro análisis en torno a las demandas reales de la sociedad. Se necesita configurar un espacio multidisciplinario en donde los problemas de las sociedades modernas salgan a la luz y se den propuestas viables para su solución. La urgencia de ver al desarrollo en términos de libertad El problema de desigualdad no se centra en la escasez, sino en la mala gestión de los gobierno para una distribución equitativa.

Lo único que se quiere es el bienestar generalizado, en donde nunca más hablemos de impunidad, de corrupción, de desigualdad, de inseguridad. El bienestar humano procurado por la sociedad, las instituciones y las naciones, solo deberá consistir en el desarrollo y procuración de las capacidades de educación, de alimentación, de una vivienda, es decir, la capacidad de una mejor calidad de vida para todos, en donde cada uno sea capaz de adquirir mayores bienes y servicios, porque su renta se los permite. Las políticas de desarrollo no deben hacer ningún tipo de distinción entre hombres y mujeres, el carácter de género, también ampliamente retomado en las tesis de Amartya Sen, se suma a la idea de desarrollo. De acuerdo a las tesis de Amartya Sen, considero que una fórmula para el desarrollo puede ser: Desarrollo (LIBERTAD) = Equidad de género+ desarrollo real de capacidades+ impacto real del capital humano – Insensibilidad y tecnocratización. Quizá falta la profundización de cada uno, pero es importante reconocer que en cualquier sentido el capital humano y la capacidad humana son el punto de encuentro para comenzar a hablar de ésta idea real del Desarrollo, privilegiando la libertad de elección.

Por otra parte, la consideración de la condición humana en los planteamientos teóricos (Casais, 2009), debe ser un requisito para su formulación, para que a partir del análisis de los valores, sentimientos, necesidades y molestias de la sociedad, se pueda comprender hacia donde

debemos dirigirnos. Cuando se logre hablar de una “democracia del ciudadano” por su capacidad de elección absoluta, citó un ejemplo de Sen, en donde el menciona que la capacidad de elección no significa el carácter de ejercer un voto cada seis o tres años, sino la verdadera capacidad de elección debe radicar en la satisfacción total de una mejor calidad de vida, entonces el cambio debe generarse desde las raíces de la sociedad.

¿Cómo podemos comenzar a hablar de la realidad del desarrollo mundial? ¿Cuándo dejaremos de hablar de los pobres? ¿Realmente el papel más importante se centra en la sociedad (capital humano)? ¿Y los gobiernos? Me gustaría establecer, con los planteamientos anteriores, una teoría utópicamente futurista del desarrollo. Creo importante considerar que la pobreza va mucho más allá de los aspectos materiales y de las necesidades inmediatas, en donde si la situamos en una idea general, la pobreza es la falta del desarrollo de capacidades. No obstante, precisamente el postulado se refiere a la necesidad de una personalidad definida del individuo la cual le permita adquirir mayor conciencia del camino a seguir para una mayor participación y desarrollo de sus habilidades, lo cual necesariamente se vería reflejado en un incremento de la productividad individual, familiar y de la sociedad en su conjunto, es decir, buscar el sitio en donde las personas logren ser un agente de desarrollo mundial, en donde el aspecto de la satisfacción de capacidades sea un factor implícito.

La lucha contra la pobreza debe ser un argumento central para cualquier gobierno, un argumento electoral de peso para los partidos políticos. Nuestro país tiene un largo camino por delante, que no se arregla solo con políticas económicas orientadas exclusivamente al crecimiento económico. Si México quiere solucionar este grave problema serán necesarias nuevas medidas económicas y sociales.

Así, México se ha mostrado como una potencia mundial en comercio y los organismos internacionales les han aplaudido; sin embargo, la pobreza y desigualdad son temas que lamentablemente siguen siendo desatendidos en las agendas políticas.

## CAPITULO 2: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

---

*"Nadie combate la libertad; a lo sumo combate la libertad de los demás. La libertad ha existido siempre, pero unas veces como privilegio de algunos, otras veces como derecho de todos."*

Karl Marx

### 2.1. La Participación Ciudadana en el Distrito Federal

El desarrollo histórico que se ha mostrado en México, y de forma específica en el Distrito Federal, ha marcado una tendencia de dependencia de la ciudadanía hacia las autoridades. Una de sus características es que generalmente la sociedad opta por delegar y esperar que alguna autoridad solucione algún asunto que represente un problema para los ciudadanos, dejando de lado la idea de asumir un papel activo en el seguimiento de tal circunstancia. Por tal razón, se puede afirmar que la participación ciudadana ha sido prácticamente nula en el actuar para el desarrollo de la localidad.

De acuerdo a Peter Ward (1991: 280), en el periodo de 1928 a 1952, se dieron los primeros indicios de participación ciudadana en el Distrito Federal, por medio de los consejos consultivos. En ese entonces, se le invitaba a la población a opinar sobre las necesidades de servicios y obras públicas de las que carecían. Sin embargo, para el periodo de 1953 a 1970, bajo la regencia de Ernesto P. Uruchurtu, se vivió una ausencia total en la participación social, en razón de la larga gestión y del fuerte autoritarismo ejercido por el regente.

De 1970 a 1988, se presentó el periodo más prolífico de la planeación urbana, se renovaron los consejos consultivos, se promulgó el Plan Maestro del D.F., en el cual se buscó un arreglo más formal entre el Estado y la comunidad. Así, se incorporaron los consejos consultivos al Plan (Ward, 1991: 290). Si bien, más que participación social, en el fondo fue utilizada para legitimar la acción gubernamental, que tenía que ver con las secuelas que había dejado el movimiento de 1968. En ese año un segmento importante de la sociedad se volvió políticamente más activo, principalmente en las universidades públicas -UNAM, UAM, IPN, entre otras-, así como en el movimiento urbano. Ward afirma: "La información y la argumentación crítica ingresaron de los manifiestos políticos e incluso, en el Congreso, a través de los representantes de partidos minoritarios, la Coordinación Nacional de Movimientos Populares (CONAMUP) había

unido con éxito un gran número de asentamientos de bajos recursos de una sola fuerza y, para 1980, estaba empezando a asentarse a nivel nacional como local. Era particularmente activa en la capital [...]"(Ward, 1991: 292).

Las principales organizaciones y agrupaciones políticas que agrupó la CONAMUP con un importante peso específico eran (CONAMUP, junio de 1984): la Asamblea de Barrios ligada al PRD y heredera de una fracción de los Cuartos de Azotea que nació después de los sismos del 1985; la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), con presencia en la periferia de Álvaro Obregón y de Gustavo A. Madero; el Frente Popular Francisco Villa (FPFV), el grupo quizás más violento y demandante de vivienda, que operó mediante la invasión de predios que localizan baldíos de reserva ecológica o áreas de servicio, su *modus operandi* da la impresión de alguna especie de contubernio con las autoridades, su zona de influencia principal es en Iztapalapa y en menor grado en Gustavo A. Madero; y finalmente de los más representativos también, es la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre Nueva Tenochtitlán, salida después de los sismos del 1985, posiblemente la más organizada al grado de contar con elementos como René Bejarano, Dolores Padierna y Martí Batres que formarían la célebre Corriente de Izquierda Democrática (ID), misma que sería la base social con la que llegó López Obrador al Gobierno de la capital.

Por otro lado, Peter Ward (1991: 294-302), menciona que la participación pública es la prueba de fuego para determinar si existe o no un verdadero proceso de planeación. Así, afirma el autor, que los planificadores del plan maestro, buscaban solo difundir los planes de desarrollo urbano que contenía, ignorando en los hechos la participación pública en la toma de decisiones para el ordenamiento y ejecución de las prioridades locales. El plan maestro, incluía la participación pública en un nivel de subplanes delegacionales y planes de barrio por medio de consultas organizadas por las juntas vecinales, que en la práctica (como ya se había dicho) solo era nominal.

En 1983, se intentó incentivar la participación ciudadana por medio de una iniciativa popular y un referéndum creado ex profeso, que no funcionó. Toda vez que fue mal diseñado e incapaz de funcionar adecuadamente; sin embargo, el término de "participación" fue enfatizado con fuerza por el gobierno de Miguel de la Madrid. Se crearon las consultas populares y los foros

específicos, ubicados en el marco del recién creado Sistema Nacional de Planeación Democrático bajo la dirección de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Montemayor, 1983: 25-28).

Finalmente, Ward afirma que salvo el Programa de Reconstrucción de los Sismos del 85, donde existió una importante participación social, más espontánea que organizada, la incorporación de la opinión pública para la realización de los grandes proyectos urbanos, ha sido de forma marginal, "por consiguiente la participación pública en el proceso de planeación en México es más nominal que real" (Ward, 1991: 299).

Como ya se ha hecho mención, la participación ciudadana en la capital tienen una historia vinculada a los cambios institucionales, políticos y sociales ocurridos en distintos momentos y circunstancias, y los ciudadanos, a un paso lento pero progresivo, han sido los impulsores de las transformaciones que han afectado directamente al sistema político.

**CUADRO 1. MODIFICACIONES DEL MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

<b>AÑO</b>	<b>NORMA LEGAL</b>	<b>MODIFICACIONES QUE INTRODUCE</b>
<b>1928</b>	Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales	Se encuentra el primer antecedente de una figura de participación ciudadana considerada en la Ley: los consejos consultivos, definidos como órganos representativos de los intereses de la localidad cuya función era dar opiniones sobre los asuntos de carácter público y fungir como contrapeso en las decisiones de Gobierno. Los consejos consultivos no tuvieron repercusiones en la toma de decisiones ni en la definición de políticas. Podían proponer, al jefe del Departamento del Distrito Federal y a los delegados, reformas a los reglamentos. Sin embargo, se convirtieron en órganos de apoyo al Gobierno, para instrumentar medidas de control político ante la diversidad de las demandas.
<b>1970</b>	Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal	Más de cuarenta años después, en 1970, se establecen, como auxiliares del titular del Departamento del Distrito Federal, las juntas de vecinos. El consejo consultivo adquiere un nuevo carácter, al convertirse en un órgano de representación vecinal y

		transformarse, luego de haber sido un órgano constituido por designación, en un órgano de representación popular. Se considera la constitución de una junta de vecinos en cada Delegación, para fungir como receptora de demandas y de propuestas sobre servicios públicos y educativos.
<b>1974</b>	Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal	Sin embargo, en 1974, en la reglamentación del Consejo Consultivo se dispone, en el Artículo 26, que “las proposiciones, opiniones o dictámenes que emite el Consejo Consultivo o las Juntas de Vecinos, no obligarán en forma alguna al Jefe del departamento del Distrito Federal ni a los delegados”.
<b>1978</b>	Reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal	Se crean dos instancias: las asociaciones de residentes y los comités de manzana, que fueron órganos de colaboración con la autoridad delegacional, no de representación vecinal. En este mismo año, se introducen dos mecanismos para la participación directa de los ciudadanos: la iniciativa popular y el referéndum.
<b>1995</b>	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Se integran los Consejos Ciudadanos por Delegación, para que participen en la gestión, supervisión y, en su caso, consulta o aprobación de programas delegacionales. Se aprueba la primera Ley de Participación Ciudadana, para normar la elección de los consejeros, sus funciones y atribuciones, así como otras instancias de participación como el plebiscito y los mecanismos para la revocación de autoridades.
<b>1998</b>	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (segunda ley)	Se aprueba la segunda Ley de Participación Ciudadana, en la que se sustentan como principios la democracia, la corresponsabilidad, la inclusión, la solidaridad, la legalidad, el respeto, la tolerancia, la sustentabilidad y la pervivencia y aparece la figura de Comité Vecinal, como órgano de representación elegido por la ciudadanía. Como instrumentos de participación ciudadana se incorporan el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.
<b>2004</b>	Ley de Participación Ciudadana del	Se aprueba en abril del 2004, adicionando nuevos elementos de participación ciudadana, entre los que destacan la asamblea ciudadana para la información y

	<p>Distrito Federal (tercera ley)</p>	<p>rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas y la nueva denominación del Comité Ciudadano y el Consejo Ciudadano delegacional, como órganos de representación vecinal en cada unidad territorial, además de las comisiones de apoyo comunitario. (Derivado de las modificaciones realizadas entre 2002 y 2007, no hubo en esos años elecciones para la renovación trianual de los comités vecinales, quedando vigentes los exigentes hasta que se publicaron las reformas de 2010).</p>
<p><b>2010-2011</b></p>	<p>Ley de Participación Ciudadana</p>	<p>La Ley publicada el 27 de mayo de 2010 tuvo reformas fundamentales, como la del 30 de noviembre del mismo año, que adicionó los títulos Noveno a Décimo Segundo, para incluir las disposiciones relativas a la operación y funcionamiento de los comités ciudadanos, los consejos de los pueblos, los representantes de manzana y los consejos ciudadanos. Con esta Ley de Participación Ciudadana, se dispuso la organización del proceso participativo para elegir en 2010 a 1,815 órganos de representación ciudadana denominados Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, de los cuales resultaron electos 1,740 con el voto de los ciudadanos habitantes de cada colonia y pueblo del Distrito Federal. La Ley tuvo otras dos reformas recientes: la del 20 de diciembre de 2012 al Artículo 92, con la que se derogó la obligación del IEDF de “dividir las colonias que rebasen tres mil ciudadanos”, y la del 17 de enero de 2011 al Artículo 132, con la que se estableció la renovación semestral de los Consejos Delegacionales.</p>

**Fuente:** elaboración propia con base en el marco jurídico de participación ciudadana del Instituto Electoral del Distrito Federal.

## 2.2. Ley de Participación Ciudadana del D.F.

Promulgada el 17 de mayo de 2004, adicionada en 2005 y actualizada en 2006, tiene por objeto, instituir y reglamentar ciertos mecanismos e instrumentos de participación y organización para la ciudadanía, de modo que de forma autogestora los ciudadanos puedan participar en las decisiones que toma el gobierno respecto al desarrollo social, urbano y económico principalmente. Así tenemos, que los principales instrumentos establecidos en dicha ley, son los siguientes:

**Plebiscito.** Con éste instrumento, el Jefe de Gobierno puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo, a actos o decisiones del mismo, que son trascendentes para la ciudadanía.

**Referéndum.** Es un instrumento de participación directa, por el cual, la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo, sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes, donde la Asamblea de Representantes es la responsable de someter o no al referéndum por las dos terceras partes de sus miembros. Puede solicitarla a un diputado, o por medio de éstos, la ciudadanía con el 0.5% de los inscritos en el padrón electoral.

**La Iniciativa Popular.** Por este mecanismo, los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, reformas, derogación o abrogación de leyes y decretos en el ámbito de su competencia, se exceptúan los temas fiscales y los del régimen interno de la Administración Pública del D.F. (APDF), la iniciativa debe ser dirigida a la Asamblea y contar también con un mínimo del 0.5% del padrón.

**La Consulta Ciudadana.** Con éste mecanismo, el Jefe de Gobierno, las instancias de la APDF, la Asamblea legislativa, la Asamblea Ciudadana y el Comité Ciudadano, por sí o en colaboración, pueden someter a consideración de los ciudadanos, por medio de preguntas directas, foros, o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema trascendental para la vida del D.F.

**La Colaboración Ciudadana.** Con este mecanismo, se permite la colaboración a los habitantes de la Ciudad, para con las dependencias de la APDF y las Delegaciones Políticas, en casos como la ejecución de obras o en la prestación de servicios públicos, colectivos o comunitarios, aportando para ello, recursos económicos, materiales o trabajo personal.

**La Rendición de Cuentas.** Con éste instrumento, los ciudadanos tienen el derecho de recibir de las autoridades locales, informes generales y específicos acerca de sus gestión, avaluando de paso la actuación de los servidores públicos. Además, las autoridades, se obligan a rendir informes por lo menos una vez al año, de manera que los habitantes de la Ciudad puedan

evaluarlos, de detectarse irregularidades o la presunción de la comisión de delitos, se actúa de acuerdo a la Ley de Responsabilidades del Servidor Público de la APDF.

**La Difusión Pública.** Por éste mecanismo, se obliga a las autoridades del GDF, a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones del gobierno local en general.

**La Red de Contraloría Ciudadana.** Es un instrumento éste, de participación ciudadana, que individual o colectivamente, asume el compromiso de colaborar de forma honorífica con el GDF, con el objeto de garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público, entran en calidad de contralores ciudadanos acreditados por el Jefe del GDF, participan de manera colegiada con los distintos órganos de la APDF.

**La Audiencia pública.** Por éste mecanismo, los ciudadanos, la Asamblea Ciudadana o el Consejo Ciudadano, solicitan al Jefe del GDF, a la Asamblea Legislativa, a los titulares de las dependencias de la APDF. o a los Jefes Delegacionales: la adopción de acuerdos o la realización de determinados actos; la recepción de información de los órganos de la APDF; quejas, propuestas y demandas sobre todo lo relacionado con la APDF, así como la evaluación de los programas y actos de gobierno por parte de la ciudadanía.

La ley obliga a los Jefes Delegacionales a recorrer su demarcación, para que constaten la correcta aplicación de los programas de gobierno y su accionar, además, para recibir demandas, quejas o propuestas de los ciudadanos de su demarcación.

Finalmente, del papel y de la organización de la ciudadanía, se contempla con los siguientes elementos:

**La Asamblea Ciudadana.** Es un instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión sobre los asuntos de carácter social, colectivo y comunitario, así como la revisión y seguimiento de los programas de gobierno a desarrollarse en cada Unidad Territorial, donde se debe reunir mínimamente 3 veces al año, en ella se elige un Comité Ciudadano.

**El Comité Ciudadano.** Es un órgano de representación ciudadana de cada Unidad Territorial integrado por 9 ciudadanos electos en la asamblea, de carácter honorífico y con una duración en el cargo de 3 años. Este, representa los intereses efectivos y sociales de los habitantes de su demarcación ante las autoridades del GDF.

**El Consejo Ciudadano.** Es la instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades, tanto del GDF como las delegacionales, sesiona 2 veces al año, y puede emitir opiniones sobre los programas y políticas públicas a aplicarse por el GDF, pudiendo proponer soluciones y medidas que coadyuven a la mejora de la prestación de servicios públicos y privados, y en general a mejorar la calidad de vida de la población del DF.

De esta ley se puede afirmar que sus resultados aún son incipientes, dada la característica de la cultura organizacional y de participación que arrastra la población del país en general. Sin embargo, es menester reconocer que el Distrito Federal se caracteriza por tener el más alto índice de población politizada, de tal suerte, que esta ley es una regulación de avanzada con relación al resto del país, independientemente de los errores que todavía queden por corregir.

### **2.2.1. Estructura de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF).**

Como lo menciona su primer artículo, las disposiciones de ley son de interés público en materia de participación ciudadana. Por ello tiene el objeto de instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal, con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana (LPCDF, art. 1).

Para poder realizar una organización ciudadana a través de las instituciones de Gobierno, la misma ley nos define que se entiende por participación ciudadana en su segundo artículo: “Para efectos de la presente ley, la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general

y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital” (LPCDF, art. 2)

Es de suma importancia resaltar estos dos primeros artículos, ya que en ellos se establece el margen prioritario que regula la ley, así como los objetivos señalados y enmarcados a lo largo de doce Títulos:

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones Generales. Capítulo Único.

TÍTULO SEGUNDO. De los Habitantes, Vecinos y Ciudadanos del Distrito Federal.

CAPÍTULO I. De los habitantes, vecinos y ciudadanos.

CAPÍTULO II. De los derechos y las obligaciones de los habitantes.

CAPÍTULO III. De los derechos y las obligaciones de los ciudadanos.

En ese título segundo, explica la limitación ciudadana en términos de residencia, la vecindad entre colonias, pueblos, barrios, fraccionamientos o alguna unidad habitacional dentro del Distrito Federal, siendo ciudadanos todos estos residentes, así como aquellos con requisitos constitucionales en calidad de mexicanos. Además este título es de suma importancia puesto que establece en el artículo 10 los derechos a la formulación de propuestas, presentar quejas y denuncias, emitir opiniones e información sobre obras públicas, programas y toda acción de gobierno de interés público, a través del comité ciudadano correspondiente. Así mismo, en el artículo 11 se establecen las obligaciones, el cumplir con la ley, ejercer los derechos de la ley, así como respetar las decisiones y la figura de Asamblea Ciudadana y comité ciudadano, a través de su voz y voto y la integración de los mismos órganos.

TÍTULO TERCERO. De las Autoridades.

Éste título tercero nos establece en su artículo 14 las autoridades, “Son autoridades en materia de participación ciudadana las siguientes:

- I. El Jefe de Gobierno;
- II. La Asamblea Legislativa;
- III. Los Jefes Delegacionales;
- IV. El Instituto Electoral; y
- V. El Tribunal Electoral.” (LPCDF, art. 14)

Donde las autoridades se encuentran obligadas a promover la cooperación y acercamiento con la ciudadanía y la cultura de la participación ciudadana, a través de los servidores públicos y los órganos de representación ciudadana.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), es el encargado de la organización, desarrollo y cómputo de los instrumentos de participación ciudadana, que son:

- a) Plebiscito
- b) Referéndum

Además, coordinará el proceso de elección de los comités ciudadanos y de los consejos de los pueblos.

#### TÍTULO CUARTO. De los Instrumentos de Participación Ciudadana.

CAPÍTULO I. Del plebiscito.

CAPÍTULO II. Del referéndum.

CAPÍTULO III. De la iniciativa popular.

CAPÍTULO IV. De la consulta ciudadana.

CAPÍTULO V. De la colaboración ciudadana.

CAPÍTULO VI. De la rendición de cuentas.

CAPÍTULO VII. De la difusión pública.

CAPÍTULO VIII. De la red de contralorías ciudadanas.

CAPÍTULO IX. De la audiencia pública.

CAPÍTULO X. De los recorridos del jefe delegacional.

CAPÍTULO XI. De la participación colectiva y las organizaciones ciudadanas

CAPÍTULO XII. De las asambleas ciudadanas

Sección Primera. De la organización y funciones de la asamblea ciudadana.

## Sección Segunda. De la convocatoria de la asamblea ciudadana.

Un título de la Ley extenso; sin embargo de suma relevancia porque directamente establece los instrumentos de la participación ciudadana, el primero se enmarca en el artículo 17: “El plebiscito es un instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal” (LPCDF, art. 17). En efecto, el plebiscito se puede solicitar cuando el 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores lo desee, el equivalente al 10% de los comités ciudadanos, o cuando al menos 8 de los consejeros ciudadanos delegacionales lo convoque.

El artículo 28 de la Ley de Participación Ciudadana, establece como instrumento de participación “el referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o aprobación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa” (LPCDF, art. 28).

Otro instrumento de participación esta señalado en el artículo 39: “La iniciativa popular es un instrumento mediante el cual los ciudadanos del distrito federal y los órganos de representación ciudadana a que hace referencia el artículo 5 de esta Ley, presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia” (LPCDF, art. 39).

El mecanismo de consulta ciudadana, lo señala el artículo 47: “Es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los comités ciudadanos, la autoridad tradicional en coordinación con el consejo del pueblo y los consejos ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.”

Otro aspecto muy importante de la Ley es la rendición de cuentas, fundamentado en el artículo 54: “los habitantes de la Ciudad tienen el derecho de recibir de las autoridades señaladas

en las fracciones I a III del artículo 14 de esta Ley, los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Así mismo, las autoridades locales del gobierno rendirán informes por lo menos una vez al año y al final de su gestión para efectos de evaluación sobre su desempeño por parte de los habitantes del Distrito Federal.

Los informes generales y específicos a que se refiere este artículo se harán del conocimiento de los comités y consejos ciudadanos”.

Otra herramienta más de participación lo establece el artículo 67: “La audiencia pública es el instrumento de participación por medio del cual los habitantes, los ciudadanos, los comités ciudadanos el consejo del pueblo, los consejos ciudadanos y las organizaciones ciudadanas del Distrito Federal podrán:

- I. Proponer... la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos;
- II. Recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la administración pública:
- III. Presentar... peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración pública...; y
- IV. Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.

En todo momento las autoridades garantizarán el derecho de petición de los ciudadanos, de manera ágil y expedita.”

Lo anterior en razón de que una audiencia pública puede celebrarse a solicitud de los comités ciudadanos, las asambleas ciudadanas, los consejos ciudadanos, la autoridad tradicional en coordinación con el consejo del pueblo y las organizaciones ciudadanas, así como los representantes de los sectores que concurran en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados.

El artículo 80 de la Ley establece uno de los principales medios democráticos: “La asamblea ciudadana será pública y abierta y se integrará con los habitantes de colonia, los que tendrán derecho a voz y con los ciudadanos de ésta que cuenten con credencial de elector actualizada los que tendrán derecho a voz y voto.

También se escuchará a personas cuya actividad económica y social se desarrolle en la colonia en la que pretendan participar.”

La misma Ley menciona que en cada colonia habrá una asamblea ciudadana que se reunirá a convocatoria del Comité Ciudadano, al menos cada tres meses y de forma rotativa en las distintas manzanas, que en su caso, compongan la colonia.

#### TÍTULO QUINTO. De la Representación Ciudadana.

CAPÍTULO I. Del Comité Ciudadano

CAPÍTULO II. De las funciones del Comité Ciudadano

CAPÍTULO III. De la integración y organización del Comité Ciudadano.

CAPÍTULO IV. De los derechos y obligaciones de los integrantes del Comité Ciudadano.

CAPÍTULO V. De la elección de los comités ciudadanos.

CAPÍTULO VI. De los medios de impugnación y nulidades.

CAPÍTULO VII. De la coordinación de los comités vecinales.

En este Título se establece que el comité ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia, así como la creación de cada comité en una colonia, conformado por 9 integrantes. El cual representa los intereses colectivos de los habitantes de la colonia, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su colonia.

La elección de los integrantes del comité ciudadano será a través de una jornada electiva y por votación universal, libre, directa y secreta. Sobre esto, el artículo 107 menciona: “Los comités ciudadanos serán electos cada tres años y mediante jornada electiva a verificarse durante el primer domingo del mes de agosto.

Los ciudadanos acudirán, en el transcurso del día y en los horarios señalados en la convocatoria, a depositar su voto en la mesa receptora de votación que les corresponda conforme a su colonia.

Los Comités iniciarán sus funciones el primero de octubre del año de la elección.”

La misma Ley señala que las controversias que se generen con motivo de la elección de los Comités Ciudadanos, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF).

Las coordinaciones de trabajo para la organización interna del comité ciudadano, y sobre las cuáles debieran señalarse las líneas activas para su propio desarrollo son (artículo 97):

- I. Coordinación Interna.
- II. Coordinación de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito.
- III. Coordinación de desarrollo Social, Educación y Prevención de las Adicciones.
- IV. Coordinación de desarrollo y Servicios Urbanos.
- V. Coordinación de Presupuesto y Planeación Participativa y de Desarrollo Económico y Empleo.
- VI. Coordinación de Desarrollo y Servicios Urbanos.
- VII. Coordinación de Capacitación y Formación Ciudadana y de Comunicación y Cultura Cívica.
- VIII. Coordinación de Fomento a los Derechos Humanos.
- IX. Coordinación de Fomento a la Transparencia y Acceso a la Información.
- X. Coordinación de Equidad y Género.

TÍTULO SEXTO. De los consejos Ciudadanos Delegacionales.

CAPÍTULO ÚNICO. De los consejos ciudadanos delegacionales.

El artículo 129 dice: “El Consejo Ciudadano Delegacional es la instancia de carácter consultativo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

El funcionamiento y operación de los consejos ciudadanos se regirá por lo establecido en éste y en el Título Décimo Segundo de la presente Ley.”

#### TÍTULO SÉPTIMO. De los Representantes de Manzana.

El artículo 136 establece la figura de representantes de manzana, donde “El comité ciudadano contará con tres meses a partir de su conformación para convocar a asambleas ciudadanas por manzana en las que los ciudadanos elegirán a un representante por cada una de las manzanas que integre la respectiva colonia”.

Existe delegación en la figura del comité ciudadano, a los llamados representantes de manzana, un enlace más entre el vecino con el comité, donde coadyuvarán junto con éste en la problemática real de la colonia, a través de sus opiniones, propuestas y planes de trabajo.

#### TÍTULO OCTAVO. De la Representación en los Pueblos y Barrios Originarios.

CAPÍTULO I. Generalidades del Consejo del pueblo.

CAPÍTULO II. De las funciones del Consejo del pueblo.

CAPÍTULO III. De los derechos y obligaciones de los integrantes del Consejo del pueblo.

Al igual que el comité ciudadano, el consejo del pueblo es el órgano de representación ciudadana, solo que este se centra en los pueblos originarios de cada demarcación, y que se anexan en la misma Ley en el Artículo transitorio décimo tercero. Ahí se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Dicho consejo del pueblo posee las mismas atribuciones que el comité ciudadano tiene en la presente Ley, funciones similares, derechos y obligaciones.

#### TÍTULO NOVENO. Del Funcionamiento y Operación de los Comités Ciudadanos.

CAPÍTULO I. De la instalación de los Comités Ciudadanos.

CAPÍTULO II. De la organización interna y del Pleno del Comité Ciudadano.

CAPÍTULO III. De las coordinaciones de trabajo del Comité Ciudadano.

CAPÍTULO IV. De la relación con la Asamblea Ciudadana.

CAPÍTULO V. De los apoyos materiales.

CAPÍTULO VI. De la capacitación.

CAPÍTULO VII. De la participación de los Comités Ciudadanos en los instrumentos de Participación Ciudadana.

Sección Primera. Del plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

Sección Segunda. De la rendición de cuentas.

Sección Tercera. De la difusión pública.

CAPÍTULO VIII. De la participación de los Comités Ciudadanos en el presupuesto participativo.

CAPÍTULO IX. De la coordinación de los Comités Ciudadanos.

CAPÍTULO X. De las diferencias al interior y las responsabilidades, sanciones y el procedimiento sancionador.

Sección Primera. De las diferencias al interior de los Comités Ciudadanos.

Sección Segunda. De las responsabilidades, sanciones y el procedimiento sancionador,

Título extenso donde establece que se pueden registrar hasta tres fórmulas para contender en la jornada electiva, con procedimientos especiales en la conformación del comité, y si hubiera cuatro o más fórmulas para contender, los primeros cuatro lugares tendrán preferencia para conformar el comité, respetando el principio de pluralidad en su integración. Es importante mencionar que la fórmula ganadora mantendrá la mayoría, así como la coordinación general del comité ciudadano a través de la persona que encabezó su fórmula.

El comité ciudadano funcionará en pleno y en coordinaciones internas, que ya se señalaron anteriormente, el pleno se conforma por los nueve o cinco representantes ciudadanos que según sea el caso integren al comité ciudadano. Además, el artículo 168 señala: “Los comités ciudadanos podrán integrar más comisiones o en su caso no establecer alguna de las señaladas en el artículo 97 de esta Ley, exceptuando las coordinaciones previstas en las fracciones I, II y V de dicho artículo que tendrán carácter de obligatorias.”

Los representantes que conforman el Comité Ciudadano participarán en cada comisión de trabajo, y se dará a conocer en la Asamblea Ciudadana, siendo éstas el máximo órgano de

decisión en cada una de las colonias en que el Instituto Electoral divide el Distrito federal, y estas serán convocadas y presididas a través de sus coordinaciones internas.

Los órganos de representación ciudadana tienen derecho a recibir apoyos materiales, necesarios para el desempeño de sus funciones. El IEDF será el encargado de otorgar los apoyos referidos a los coordinadores internos, a la mesa directiva y al coordinador de concentración comunitaria respectivamente. El artículo 186 enumera lo entendido como apoyos materiales: “Para efecto de esta Ley, se entenderá por apoyos materiales lo siguiente:

- a) Material de papelería...
- b) Formatos y formas impresas...
- c) ... extensiones de pago al hacer uso del servicio público de transporte del Distrito federal a cargo del Gobierno del distrito Federal.
- d) Acceso para la utilización de espacios e instalaciones públicas...
- e) Colaboración de estudiantes a través de programas de servicio social...”

Cada comité ciudadano tiene derecho y la obligación de recibir capacitación, mediante la elaboración e implementación de programas anuales de capacitación, educación, asesoría y comunicación, a través del Instituto Electoral.

Sobre el presupuesto participativo del Capítulo XIII de este Título, el artículo 199 establece:

“El presupuesto participativo es aquel sobre el que los ciudadanos deciden respecto a su aplicación en las colonias que conforman el Distrito Federal, y que se haya establecido en los artículos 83 y 84 de la presente Ley.

El presupuesto participativo ascenderá en forma anual a entre 1 y 3% de los presupuestos de egresos totales anuales de las Delegaciones que apruebe la Asamblea Legislativa. Estos recursos serán independientes de los que las Delegaciones contemplan para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de los ciudadanos en su administración, supervisión o ejercicio” (LPCDF, art. 199).

La misma Ley en el Capítulo X de este Título, señala los tipos de diferencias al interior de los comités ciudadanos, desde hacer referencias o alusiones que ofendan a alguno o algunos de los integrantes, hasta ocasionar daños de manera deliberada a alguna persona de órgano de representación, o a algún apoyo material, en el entendido de obstaculizar el desarrollo de las actividades del comité ciudadano. Así mismo, las sanciones podrán efectuarse a disposición de la asamblea ciudadana, el comité o el Instituto Electoral.

## TÍTULO DÉCIMO. De los Consejos del Pueblo.

### CAPÍTULO ÚNICO. De los Consejos del Pueblo.

Menciona el artículo 227: “El funcionamiento y operación de los Consejos del Pueblo; los derechos, atribuciones y obligaciones de sus integrantes; el régimen de responsabilidades, sanciones y sustituciones; la participación en los instrumentos de participación ciudadana; la intervención en el presupuesto participativo; los recursos materiales sus funciones en las asambleas ciudadanas; la coordinación con otros Consejos del Pueblo y demás se regirán por lo establecido en el Título Octavo, Noveno y el presente”. Es decir, se regirán en lo entendido como comité vecinal, con la diferencia que su integración, como ya se mencionó, se basará en sus tradiciones, por lo demás, serán un órgano de representación ciudadana máxima en su pueblo, ante el Instituto Electoral y demás autoridades.

## TÍTULO DÉCIMO PRIMERO. De los Representantes de Manzana.

### CAPÍTULO ÚNICO. De los Representantes de Manzana.

Ya se ha hecho mención que la coordinación interna del comité ciudadano convoca a las asambleas ciudadanas en donde se designa a los representantes de cada manzana, a propuesta de los mismos vecinos, acreditados debidamente con credencial oficial para votar, y tener derechos políticos, los cuales se designarán a efecto del voto libre y directo de la mayoría de los ciudadanos de la manzana reunidos en la asamblea, quienes expresarán su votación de manera verbal y a mano alzada a favor del vecino de su preferencia para ocupar el cargo.

## TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO. De la organización y funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

CAPÍTULO I. Generalidades.

CAPÍTULO II. De la instalación.

CAPÍTULO III. De los derechos y obligaciones de los integrantes del Consejo Ciudadano.

CAPÍTULO IV. Del pleno del Consejo Ciudadano.

CAPÍTULO V. De las Comisiones de Trabajo.

CAPÍTULO VI. De las diferencias al interior y de las responsabilidades,  
Sanciones y procedimiento sancionador.

TRANSITORIOS.

Este Título remarca las funciones estructurales en tiempo y forma, señalando en primera instancia, que los consejos ciudadanos delegacionales actuarán como órganos de representación ciudadana para el fomento de la participación ciudadana, atendiendo y canalizando las necesidades colectivas y los intereses comunitarios en las colonias que integran cada demarcación territorial en el Distrito Federal (LPCDF, art. 235). Entran en funciones dentro de los primeros quince días del mes de enero del año posterior a la celebración de la elección de los comités ciudadanos y los consejos del pueblo.

Para su instalación el Instituto Electoral publicará una convocatoria, verificando su correcta integración y los declarando formalmente integrados.

El consejo ciudadano, formado por consejeros ciudadanos, representan a los comités ciudadanos de toda la periferia delegacional. Es decir, a lo largo de este sistema democrático que representa la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se multiplican y a la vez se delegan responsabilidades para la resolución prioritaria de los problemas sociales, siendo el mismo comité ciudadano el órgano central, delegado en representantes vecinales con la figura de representantes de manzana, y al exterior el establecer un consejo ciudadano formado en primera instancia por los coordinadores internos de los comités y coordinado por una mesa directiva compuesta por un consejero general, un secretario y tres vocales, dando así tres niveles de participación directa de ciudadanos:

A) CONSEJO CIUDADANO Y CONSEJO DEL PUEBLO

B) COMITÉ CIUDADANO

## C) REPRESENTANTE DE MANZANA

### 2.3. Representación Ciudadana.

Este tema se ha seleccionado en el entendido de poder hacer uso de los derechos e instrumentos que establece la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Los principios que la fundamentan para que así exista una participación informada y efectiva de los ciudadanos, habitantes, órganos de representación ciudadana y organizaciones no gubernamentales.

Ya se mencionó el concepto de participación ciudadana establecido en la Ley, pero según el diccionario de uso del español de María Moliner, la acción misma de participar significa “intervenir en un asunto o un hecho”, también “recibir una parte...” (Moliner, 2007: 584). Esto es, el participar se entiende como la intervención en algo, lo cual indica la existencia de alguna forma o mecanismo para plantear y regular, tanto esa intervención o participación, como toda relación que entre los intervinientes se produzcan.

En la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, se entiende por participación ciudadana el “...proceso de construcción social de las políticas públicas. Se trata de un proceso que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, de respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”.<sup>6</sup>

Existen diferentes definiciones y conceptos de participación ciudadana, pero para nuestro estudio la entenderemos como aquellos derechos de los ciudadanos y habitantes, para participar, intervenir y gestionar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, sea en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno, en cualquier ámbito de gobierno, que en nuestro caso lo delimitamos desde el Distrito Federal hasta la Delegación Tlalpan.

---

<sup>6</sup> Ver *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Epígrafe 2

Es decir, la participación ciudadana incluye a la sociedad en todo acto de gobierno, desde la planeación hasta el seguimiento y la evaluación, esto a la respuesta y aporte del objetivo central de la investigación, así como de los específicos. Se espera que con ella se contribuya a la solución de problemas de interés colectivo y se generen cambios que beneficien y mejoren las formas de organización de la sociedad, bajo el marco legal, que guiará la forma en que los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal y de Tlalpan pongan en práctica sus derechos y atiendan sus obligaciones para ser ciudadanos activos.

### **2.3.1. Organización de la Participación Ciudadana.**

Como se mencionó en la estructura orgánica de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, las autoridades reconocidas en materia de la participación misma es el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, los Jefes Delegacionales, el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral, todos del Distrito Federal, autoridades obligadas a garantizar el respeto de los derechos previstos en la LPCDF, para los habitantes, los ciudadanos y los vecinos.

Cada autoridad tiene acciones específicas que le competen, en general su obligación de promover entre los servidores públicos cursos de formación y sensibilización para dar a conocer los instrumentos de participación ciudadanas y los órganos de representación ciudadana, fomentando la cooperación y el acercamiento con la ciudadanía, impulsando la cultura de la participación misma en general, como un espacio cívico de convivencia social para dar calidad y eficacia a la gestión de gobierno.

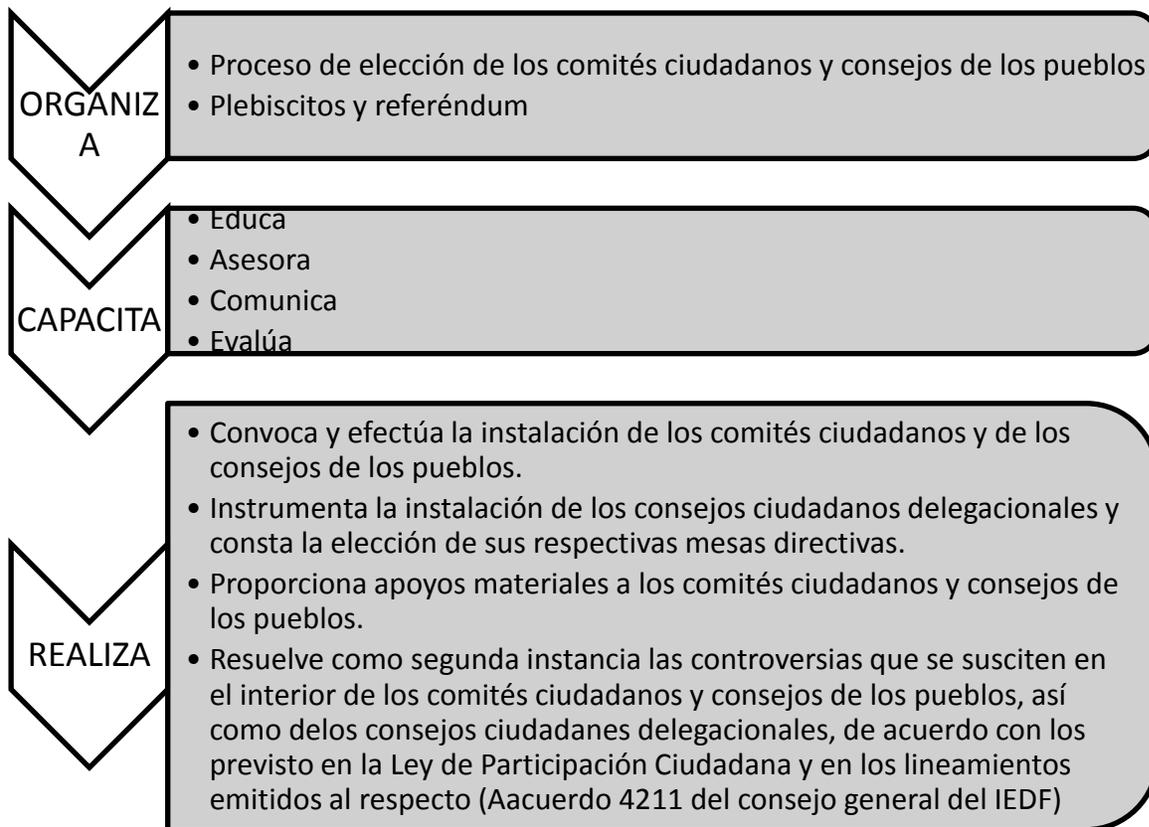
Para nuestro tema, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) toma relevancia en la organización de la Participación Ciudadana, ya que es el facultado por la propia Ley a través de diversos instrumentos y mecanismos para sistematizar los trabajos de organización.

El IEDF, es la institución encargada de efectuar los trabajos de organización, desarrollo y cómputo de dos de los instrumentos de participación ciudadana: el plebiscito y el referéndum, también coordina el proceso de elección de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos, por medio de 40 direcciones distritales:

- Expedir Convocatoria
- Instrumentar el proceso de registro de fórmulas
- Elaborar y entregar el material y la documentación para la jornada efectiva.
- Publicar los resultados en cada colonia.
- Coordinar la difusión sobre la elección con el apoyo y la colaboración de las autoridades del Distrito Federal

Así mismo, el IEDF es el encargado de convocar durante los primeros 15 días del mes de diciembre del año en que tuvo verificativo la jornada efectiva, a los integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, para la implementación de programas de capacitación, educación, asesoría y comunicación en la materia. El IEDF a su vez realizará evaluaciones anuales de desempeño a los órganos de representación ciudadana.

#### ACCIONES DEL IEDF EN MATERIA DE LA LPCDF



**Fuente:** elaboración propia con base en LPCDF.

### 2.3.2. Órganos de Representación Ciudadana.

Los Órganos de Representación Ciudadana son aquellas instancias a través de las cuales se expresan de manera organizada los intereses de los habitantes, ya sea en el ámbito de la manzana, de la colonia, del pueblo originario o de la delegación, anteriormente se habían mencionado algunos, pero conjuntamente son cuatro los órganos de representación ciudadana considerados: el comité ciudadano, el consejo del pueblo, consejo ciudadano delegacional y el representante de manzana. En el entendido de que los dos primero funcionan con los mismo principios, con los mismos instrumentos de participación ciudadana y la misma organización, con la diferencia que los consejos de los pueblos trabajarán de común acuerdo con la autoridad tradicional, a fin de respetar normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos originarios.



**Fuente:** elaboración propia.

COMITÉ CIUDADANO.- Órgano de representación ciudadana en la colonia.

FUNCIONES DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ CIUDADANO.-

- ❖ Representar intereses colectivos de lo habitantes de las colonias, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas propuestas por los vecinos de la misma
- ❖ Instrumentar las decisiones de la asamblea ciudadana.

- ❖ Elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en el ámbito territorial.
- ❖ Colaborar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente.
- ❖ Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia.
- ❖ Dar seguimiento a los acuerdos de las asambleas ciudadanas.
- ❖ Supervisar el desarrollo, la ejecución de obra, los servicios o las actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia.
- ❖ Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal.

#### DERECHOS DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ CIUDADANO.

- ❖ Hacerse cargo de una coordinación de trabajo del Comité Ciudadano.
- ❖ Promover y coordinar las comisiones de apoyo comunitario formadas en la asamblea ciudadana.
- ❖ Participar en los trabajos y deliberaciones del Comité Ciudadano.
- ❖ Presentar propuestas relativas al ejercicio de las funciones del Comité Ciudadano.
- ❖ Recibir capacitación, asesoría y educación de conformidad con lo establecido en la LPCDF.
- ❖ Recibir los apoyos materiales que se requiera para el ejercicio de sus funciones de acuerdo con lo dispuesto en la LPCDF.

#### OBLIGACIONES DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ CIUDADANO.-

- ❖ Promover la participación ciudadana.
- ❖ Consultar a los habitantes de la colonia en términos de la LPCDF.
- ❖ Cumplir con las disposiciones y los acuerdos del Comité Ciudadano.
- ❖ Asistir a las sesiones del Pleno del Comité.
- ❖ Concurrir a las reuniones de las comisiones de apoyo comunitario.
- ❖ Asistir a las sesiones de la asamblea ciudadana y acatar y ejecutar sus decisiones.

- ❖ Participar en las actividades de las coordinaciones o áreas de trabajo a las que pertenezcan.

CONSEJO DEL PUEBLO.- Órgano de representación ciudadana conformado en los pueblos originarios previstos por la Ley de Participación Ciudadana; se caracteriza por mantener la figura de autoridad tradicional de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, este contará con las mismas condiciones que enmarca la LPCDF para el Comité Ciudadano.

CONSEJO CIUDADANO DELEGACIONAL.- Instancia de carácter consultivo y de coordinación de los comités ciudadanos y las organizaciones ciudadanas con las autoridades de la delegación correspondiente. Estos se integrarán con el coordinador interno de cada uno de los comités ciudadanos, el coordinador de concertación comunitaria de cada uno de los consejos de los pueblos, las autoridades tradicionales y los representantes de cada una de las organizaciones ciudadanas.

#### ATRIBUCIONES PARA EL PLENO DEL CONSEJO CIUDADANO DELEGACIONAL.

- ❖ Emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial.
- ❖ Informar a las autoridades del Distrito Federal y de la demarcación territorial sobre los problemas que afecten a sus representados.
- ❖ Proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios.
- ❖ Informar a cada uno de los comités ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos.
- ❖ Conocer y opinar sobre el anteproyecto de presupuesto de egresos de la delegación.
- ❖ Participar en las consultas ciudadanas referentes al presupuesto que establece la LPCDF.
- ❖ Conocer y opinar sobre el programa operativo y el programa operativo anual de la delegación.
- ❖ Solicitar información de las autoridades delegacionales para el mejor desempeño de sus atribuciones.
- ❖ Solicitar la presencia de servidores públicos delegacionales.

- ❖ Recibir cada tres meses la visita del jefe delegacional para que exponga los informes trimestrales correspondientes.

REPRESENTANTE DE MANZANA.- La coordinación interna del comité ciudadano o del consejo del pueblo a través de la asamblea ciudadana designará a los representantes de manzana, los cuales actuarán como enlace entre los vecinos de la manzana y el comité ciudadano, colaborarán con éste para supervisar el desarrollo, ejecución de obras sociales, servicios o actividades proporcionados por el Gobierno en sus diferentes niveles.

La actuación ciudadana, ya sea de forma individual o colectiva, debe estar apegada a los principios de participación ciudadana, de tal forma que se pueda garantizar una intervención ciudadana incluyente, responsable y respetuosa, que dé respuestas a las necesidades de la comunidad de la que forma parte.

Todo principio de participación ciudadana debe manifestarse en actitudes y acciones dentro de una relación, que no se pueda separar y que se identifique con la actuación cotidiana. Puesto que vivimos en una ciudad con una sociedad plural, no es posible contar con una noción de bien común en la que todos coincidamos, por lo que nuestra convivencia debe sujetarse en normas básicas y valores compartidos que posibiliten la convivencia tolerante de las distintas formas de vida y pensamiento. El presente capítulo aspira a contribuir la construcción del marco ético para dicha convivencia, dentro del marco normativo y teórico de la participación ciudadana.

## CAPÍTULO III: LA ORGANIZACIÓN VECINAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE TLALPAN

---

*“La educación, más que cualquier otro recurso de origen humano, es el gran igualador de las condiciones del hombre, el volante de la maquinaria social.”*  
Horace Mann

Hemos resaltado en la introducción del trabajo y en los anteriores capítulos la crisis inminente del Estado, y con ello de los diferentes órdenes de Gobierno, tanto la administración pública federal, la estatal y la local, caso de la Delegación de Tlalpan, sufre crisis de eficiencia, es decir se encuentran en un proceso continuo de descomposición para resolver las necesidades de los ciudadanos, tal es el caso de la pobreza, la inseguridad pública y el estancamiento económico.

En este sentido, la organización vecinal surge para suplir los efectos de mencionada crisis económica, social, política y ambiental, por ello es necesario estudiar, entonces, el sistema de la organización vecinal para formular estrategias políticas que la fomenten y que generen resultados a las demandas ciudadanas, caso concreto, las deficiencias del Gobierno de Tlalpan, siendo en el gobierno local donde resalta y corresponde fundamentalmente promover la participación organizada en ámbito vecinal, convirtiéndola en motor de desarrollo local y nacional.

### **3.1. La Participación Ciudadana en la Organización Vecinal.**

Si bien, la participación ciudadana en nuestro país es devenida por la crisis del Estado, esta no debe entenderse como consecuencia de una sociedad desvalorizada y descompuesta, sino como una transición hacia la modernización administrativa, a la interrelación del gobernante y el gobernado, donde la cultura vecinal sea una de las formas de la democracia participativa. Una de las vías de la participación ciudadana en la organización vecinal, para un mejor constante de la calidad de vida de la ciudadanía, como lo menciona Raúl Olmedo: “la organización vecinal tiene la cualidad de mejorar la calidad de vida. Si los vecinos se organizan para mejorar la seguridad pública, la limpieza de su territorio, el medio ambiente, estarán mejorando su calidad de vida en general. El gobierno municipal y la organización vecinal se complementan y se refuerzan mutuamente. Éste será mejor gobierno en la medida en que promueva y fomente la organización

vecinal. Un municipio será más fuerte y poderoso mientras más organizaciones vecinales tenga. La organización genera poder” (Olmedo, 2007: 23).

Es decir, la administración pública del Gobierno de Tlalpan mejorará en medida que fomente y promueva la participación ciudadana y la organización vecinal, donde una no se entiende sin la otra, la gestión social incluye la dependencia de la promoción de valores cívicos entre el gobierno en acción y la organización vecinal.

Entonces, entendemos por valores cívicos la gestión de la cultura vecinal, donde su generación se hace necesaria para una cultura de organización vecinal, transformándose con ello en instituciones sociales, y en donde, a palabras de Olmedo, comprenden tres funciones estructurales: “1) la coordinación entre los vecinos, 2) la supraordinación (gobierno o comité vecinal) y 3) la subordinación de la organización vecinal a las directrices del gobierno o comité vecinal, que es al mismo tiempo la subordinación del comité vecinal a las directrices emanadas de la asamblea vecinal; esta subordinación en dos sentidos de la asamblea vecinal al comité y del comité a la asamblea) se expresaría en el ideal de la fórmula “mandar obedeciendo”” (Olmedo, 2007: 27).

Debe comprenderse que estas tres funciones general el poder vecinal, y donde Raúl Olmedo ejemplifica con la figura de comité vecinal de la Ley de Participación Ciudadana de 1998 donde el instrumento principal de participación era la asamblea vecinal. Ahora bien, lo que convierte a un grupo de individuos o familias en vecinos organizados es el primer punto, la coordinación vecinal, la formación de una colectividad social, y no solo del primer punto sino también de la supraordinación entendida como la jerarquía de la figura de gobierno en los asuntos públicos sobre el comité vecinal, y la subordinación entendida como las dos figuras antes mencionadas a la asamblea ciudadana, es decir, una organización vecinal basada en la participación ciudadana.

Sin una coordinación cada individuo y elemento camina por su lado, sin un órgano que mande obedeciendo que es la supraordinación todos siguen por su lado al igual que si no hubiese subordinación de los vecinos a las directrices del comité o gobierno emanadas de la asamblea

vecinal, si faltase alguna no habría organización y con ello no hay colectividad social organizada, entendiendo que la organización une, y la unión hace la fuerza.

Ahora, es necesario definir la colectividad social, ya que se genera a través de la organización vecinal. Las personas, los vecinos y los ciudadanos que mantienen objetos de interés por igual, como las demandas ciudadanas, la resolución de conflictos sociales y la prestación de servicios públicos, se caracterizan por compartir y ejercer político y social, por tomar decisiones basadas en el consenso y principios igualitarios, es decir en valores comunes, punto central como herramienta de la organización vecinal.

Este colectivo social se convierte ahora en comunidad, en la medida en que los intereses en común se convierten en finalidades, metas y realizaciones (obras, servicios, festividades), los vecinos se transforman en comunidad a través de su organización, en medida que se va construyendo y practicando con su ejercicio.

“La cultura vecinal es la conciencia que la propia colectividad vecinal va adquiriendo durante el proceso en el cual se va transformando de conjunto de vecinos aislados e individuales, que es al principio, en organización, en comunidad y en poder vecinal, es decir, en institución política de Estado. La cultura afianza este proceso de transformación, a la vez que le abre perspectivas para su desarrollo. Mientras más cultura vecinal se logre generar, más fértil se vuelve la creatividad de la colectividad para emprender nuevas metas y finalidades comunes. La cultura vecinal es cultura política, cultura de Estado” (Olmedo, 2007: 29).

La cultura por tanto, es la semilla de la organización social, y esta va evolucionando en la medida que avanza la conciencia de la organización vecinal, generada por la acción organizada y la participación ciudadana, llevándonos al gobierno vecinal, entendido este en primera instancia como la voluntad misma del pueblo, a través de instituciones públicas, políticas y sociales, y su reciprocidad de acciones conjuntas para el desarrollo del sistema político-social del Estado mexicano, del Gobierno de Tlalpan.

Las sociedades democráticas se consolidan y reafirman a través del protagonismo de la sociedad civil y la participación de la ciudadanía en la administración y gestión de bienes y servicios públicos y en el diseño de políticas e infraestructuras. Para ello, se han ido

estableciendo cauces reglamentarios que permiten la incorporación de la opinión, demandas e intereses de los ciudadanos, representados a través de asociaciones e instituciones, en el desarrollo de las políticas relacionadas con el bienestar y la calidad de vida. La participación ciudadana es entonces, un método para conocer lo que quiere la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades, para hacer posible la creatividad social. Es un derecho de los ciudadanos y una obligación. Y un derecho que nada más ejercerán si están informados, si hay una fuerte iniciativa pública capaz de producir beneficios sociales individualizables y si tienen posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisión y en la ejecución de actividades que les interesa directamente. Pero también requiere herramientas de vida colectiva, de organización social.

Lo anterior sostiene una noción democrática en su sentido estricto, el poder o gobierno del pueblo, o el gobierno para el pueblo. En 1830 Daniel Wesber se refirió a la democracia como “un gobierno del pueblo, hecho para el pueblo, por el pueblo y responsable ante el pueblo” (Citado en Lijphart, 2000: 13). Definición que en la actualidad sigue siendo relevante y que adquiere una configuración específica que se da por la soberanía ciudadana que es reconocida constitucionalmente y garantizada institucionalmente para el ejercicio de los derechos políticos.

En efecto, la participación ciudadana a través de los valores vecinales y la colectividad social sugieren la consolidación de la organización vecinal en los gobiernos locales, es decir, el poder emanado del pueblo y para el pueblo a través de la toma de decisiones políticas, lo que definimos como una democracia participativa. No solo representativa basada en actores delegados por elección popular, minoría en la que recae la toma absoluta de decisiones y voluntad política, sino un modelo político que facilite a los ciudadanos a organizarse, de tal manera que se pueda ejercer una influencia directa en las decisiones públicas.

En este sentido, la organización vecinal recae en la información plena de la cultura vecinal, de la participación ciudadana misma como institución y herramienta de la democracia participativa, dotando de elementos al ciudadano, organizados por la actual Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en comités ciudadanos. La cual gestiona los intereses comunes de las colonias, barrios y pueblos de la entidad federativa, y con ello me refiero concretamente a Tlalpan, para dar solución a las demandas ciudadanas y ser el enlace entre la administración

pública del gobierno local, y los intereses sociales del ciudadano a través de su organización vecinal.

### **3.1.1. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)**

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), surgen de la cooperación entre Europa Occidental y los países del tercer mundo, se refiere a un tipo institucional específico, las cuales se ubican frente a la realidad desde tres ángulos (CODHEM, 1995): 1) Un grupo de ONG's establece sus prioridades de acción en función de una población determinada; 2) Un sector más reducido de instituciones se autodefine por su especialización en un problema específico, como puede ser la educación, la seguridad, la comunicación, entre muchas otras; y finalmente 3) en un tercer grupo se ubican algunas instituciones de investigación social que abordan un conjunto amplio de problemáticas, o instituciones hasta cierto punto grandes que desarrollan programas en distintos lugares y de forma simultánea.

Las ONG's se convirtieron en un fenómeno de gran importancia en América Latina a partir de los años 70's en adelante; sin embargo, el término adquirió reconocimiento hasta mediados de los años 80's. Así, las ONG's son "organizaciones sin ánimo de lucro que actúan independientemente de los estados, con el objetivo de cooperar al desarrollo" (Muñoz, 1999: 127). Una segunda definición nos dice que son "asociaciones que manifiestan las inquietudes y pensamientos de los individuos de una sociedad, presentándose como expresión de la comunidad civil, a través de agrupaciones que defienden un ideal, un pensamiento común a una serie de personas" (Castillo, 2007: 194).

La importancia de las ONG's como elemento clave para los diseños de ciudadanía radica en que: 1) su inserción local y sus relaciones con otros organismos, los cuales están unidas a una multiplicidad de iniciativas e instancias independientes, así constituyen una herramienta oportuna y flexible para crear alianzas dentro de la sociedad; 2) se mueven a través de diversos grupos y temas; y 3) a través de sus proyectos, los vínculos de las acciones locales se van globalizando (CODHEM, 1995: 120-121).

Además, estos organismos desarrollan mecanismos de autofinanciamiento, el cual les permite alejarse del régimen de subvenciones y ayudas estatales, que de alguna forma les genere presión para realizar actividades que salgan de su propósito central.

Como bien se ha mencionado antes, las ONG's se han insertado en el sector no lucrativo, esto es, el conjunto de organismos privados sin fines de lucro, se constituyen de manera formal, son autogobernables y, principalmente, con un equipo de trabajo voluntario. Su objetivo principal es atender las necesidades sociales y sus características son:

1. Atiende necesidades sociales, trabajan a favor del bien común
2. Formalmente están institucionalizadas y tienen personalidad jurídica
3. Son privadas; institucionalmente están separadas del gobierno. No pertenecen al aparato gubernamental y su consejo o patronato no está dominado por funcionarios de gobierno. Lo cual no significa que no puedan recibir apoyo gubernamental.
4. Son no lucrativas, no distribuyen su superávit entre sus miembros. Pueden acumular beneficios, pero no distribuirlos entre sus asociados, sino que se utilizan en actividades que sirvan para cumplir con la misión de la organización.
5. Son autogobernables; no reciben mandato de entidades externas y tienen sus propios procedimientos para gobernarse.
6. Cuentan con trabajo voluntario. Convocan a la participación de voluntarios, ya sea a nivel del consejo o a nivel de staff (CODHEM, 1995: 122).

De tal manera, las ONG's son organismos que responden a necesidades específicas de la sociedad civil, y no se esperan que generen utilidades para el equipo de trabajo, sino que sus acciones están encaminadas hacia el bien común colectivo de un grupo determinado.

### **3.2. Democracia Participativa en el Gobierno Delegacional de Tlalpan.**

En el siglo XVIII Jean Jacques Rousseau, señaló los aspectos problemáticos de sostener el modelo de la democracia directa en las sociedades modernas que son de gran escala, debido a que:

“No puede imaginarse que el pueblo permanezca constantemente reunido para ocuparse de asuntos públicos... debido a que para esto, se requieren de muchas condiciones difíciles de reunir: En primer lugar, un Estado muy pequeño en que sea fácil congregarse al pueblo y en el que cada ciudadano pueda conocer fácilmente a todos los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres, que evite multitud de cuestiones y discusiones espinosas; además, mucha igualdad en las categorías y en las fortunas sin lo cual no podría subsistir mucho tiempo la igualdad en los derechos y en la autoridad; por último, poco o nada de lujo... y, concluye... : Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente, pero no conviene a los hombres un gobierno tan perfecto” (Rousseau, 1962: 100-101).

Este reconocimiento del conjunto de problemas que ofrece la democracia directa, planteó el establecimiento del modelo institucional democrático representativo basado en la soberanía popular, aquellos ciudadanos que gozan de derechos políticos y que pueden participar en la constitución de la voluntad política colectiva, es decir, la forma en que puede ser ejercida la democracia por los ciudadanos que participan en las decisiones y acciones públicas.

De acuerdo con Norberto Bobbio, la Democracia Representativa se caracteriza por:

- “a) En cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable ante sus electores y en consecuencia no es revocable; y
- b) No es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión” (Bobbio, 2010: 37).

Así mismo, Bobbio señala que las actuales democracias representativas se encuentran dominadas por la falta de un comportamiento de participación ciudadana en los procesos de decisión y en los espacios públicos en los que puedan ejercer plenamente sus derechos, a falta de una cultura participativa. En este sentido, se señala que en este régimen democrático se carece de una amplia capacidad de juicio para elegir a los gobernantes, con poca información sobre los representantes que eligen, y que obtienen un cargo público mediante el voto, el cual está lejos de representar las voluntades ciudadanas y los valores de expresión de decisiones colectivas, no logrando participación en las tomas de decisiones.

Ante esta problemática de las democracias representativas modernas, se ha considerado a los procedimientos del modelo denominado de la democracia participativa, que según Maurice Duverger consiste en una colaboración entre los ciudadanos y sus representantes. En los que se comprenden dos tipos de procedimientos:

- “1) La iniciativa popular en la petición que formulan un determinado número de ciudadanos sobre un proyecto de ley, que es propuesta ante el órgano legislativo para su posible aprobación; y,
- 2) El referéndum, en donde los ciudadanos se manifiestan mediante el sufragio universal si aceptan o rechazan una ley proveniente del parlamento o del gobierno” (Duverger: 1967: 80).

Así, se alude a dos formas de la democracia participativa dadas a través de los instrumentos de la iniciativa popular y el referéndum. Dicho modelo denominado democracia participativa, nos parece se sustenta en el principio de la soberanía popular, en la que los ciudadanos tienen el derecho para participar en las decisiones públicas. En los presupuestos procedimentales de este tipo de democracia participativa, se debe considerar los procedimientos del plebiscito, la revocación del mandato y la consulta popular, que son formas de participación democrática y constituyen correctivos a deficiencias de funcionamiento de las instituciones democráticas de representación.

Se observa que Duverger menciona herramientas de participación ciudadana que se encuentran establecidas en la Ley de Participación Ciudadana del Capítulo III, mecanismos que complementan la organización vecinal y que finalmente establece un sistema de democracia participativa, donde los ciudadanos participan en el ejercicio del poder público.

Ahora bien, la democracia participativa en México, como ya se mencionó, es producto de la democratización del poder dada en las tres últimas décadas y por la crisis de la democracia representativa que presenta en los tiempos actuales. La democratización del poder se acercó en el año de 1988, con la renovación del Ejecutivo Federal, etapa final de un partido hegemónico, ya que en términos electores siguió su continuidad, con dudosa mayoría y un supuesto fraude electoral que no se aclaró correctamente, lo que políticamente arrastró a los últimos años de poder del partido hegemónico.

Después se dio paso a la alternancia y competitividad en la renovación del poder público, en la elección del año 2000 y después con resultado dudoso en el año 2006. En tanto en los estados y municipios, desde los años noventa, se genera la alternancia y renueva el poder puntualmente, cada sexenio y trienio respectivamente, generando pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo nacional y subnacional.

La democracia representativa del México contemporáneo con rasgos pluripartidistas, con competencia electoral, alternancia en el gobierno, con pesos y contrapesos entre los poderes públicos se sustenta jurídicamente, se organiza y funciona como sistema partidocrático, que es excluyente las candidaturas ciudadanas independientes para participar en la renovación del poder público. Solo los partidos políticos son facultados constitucionalmente para participar en las elecciones para renovar los poderes federales, estatales y municipales, cuentan con recursos públicos, medios legales, instituciones electorales y con órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos.

Entonces, el sistema de partidos en México es un régimen jurídico constitucional, que los faculta para acceder al poder político y retenerlo, de tal forma que les otorga recursos, medios institucionales y derechos, y en contraparte la ciudadanía solo cuenta para emitir el derecho al voto para elegir a los candidatos propuestos para ocupar los cargos de elección popular.

Sin embargo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal con las reformas a los artículos 46 y 68, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de 1997, establece los derechos de iniciativa popular y plebiscito, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho Estatuto, reconoce los derechos de dos instituciones de participación ciudadana. Además se fortalece con la Ley misma de Participación Ciudadana del Distrito Federal, entidad federativa que determina formas de la democracia participativa, con que complementa al régimen democrático participativo, reivindicando la soberanía nacional establecida en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su idea central, “Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

Así, es importante el fortalecimiento de la democracia participativa no solo en el ámbito federal, por el contrario, en el local, para dar rumbo cierto a la ciudadanía y a la sociedad a través

de la participación garantizada constitucional y legalmente, con instituciones para hacer valer los derechos políticos, aquellos que gestionen no solo la representación popular, sino la valorización de la participación ciudadana misma como Institución Social y de Gobierno. Es por ello que existe en el Distrito Federal una Subsecretaría de Participación Ciudadana dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, Subdirección de Presupuesto Participativo dependiente del Gobierno Delegacional de Tlalpan y un Instituto Electoral que faculta y brinda de elementos, herramientas y valores a la ciudadanía a través de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Esos actores se vinculan entre sí para la organización vecinal a través de la participación ciudadana, y representan dos niveles de gobierno, el primero el estatal y el local respectivamente, enlazados a través de la tercera institución que fomenta la ya mencionada ley y que los vincula, concretamente con los comités ciudadanos, institución social que fortalece la administración pública del Gobierno Delegacional de Tlalpan a través de propuestas, iniciativas y proyectos viables para la comunidad.

### **3.2.1. Democracia Participativa en Tlalpan. Proyectos Ciudadanos.**

El objetivo de este subtema es ejemplificar de forma real los resultados benéficos de la democracia participativa en Tlalpan, a través de la creación de proyectos ciudadanos, tomando como referencia al comité ciudadano facultado por la ley y reconocido institucionalmente.

En primera instancia, es necesario, la realización de un diagnóstico ciudadano en 2011 para ejercer el presupuesto participativo del 2012, realizado por el comité ciudadano de la colonia Lomas de Padierna Sur, de la Delegación Tlalpan:

#### **COMITÉ CIUDADANO**

María de Lourdes Segura Gómez: Coordinadora Interna y Presup. Y P.P.D.E.y E.  
PRESENTACIÓN

El comité ciudadano de la colonia Lomas de Padierna Sur, en cumplimiento por lo dispuesto en la Ley de Participación Ciudadana, en lo relativo a sus funciones, realizo un total de 38

asambleas de manzana, donde en forma directa, se eligieron 37 representantes de manzana con sus respectivos suplentes, para posteriormente, realizar por medio de los representantes y suplentes de manzana, un diagnóstico general de toda la demanda social de los diversos rubros, que prioritariamente preocupa a los vecinos de la colonias, y sobre la cual, hicieron demandas concretas para su solución por parte de las autoridades correspondientes, sean éstas de responsabilidad del Gobierno delegacional y/o del Gobierno central.

El diagnóstico en comento, ha sido compilado y ordenado por los representantes y suplentes de manzana a modo que representa la demanda social concreta de la colonia, misma que se enlista de acuerdo a los diferentes encargos que cada miembro del comité ostenta en éste comité.

Por ello, se anexa por cartera y tema las principales demandas que el diagnóstico arroja, mismo que fue clasificado en común acuerdo con cada uno de los miembros del comité y con sus representantes y suplentes de manzana. Esperando de esta manera, que su interpretación sea comprensible en su exposición, para estar en condiciones de que sean atendidas y solucionadas.

#### CARTERA DE DESARROLLO SOCIAL

Tomando en consideración el nivel de alta marginalidad con el que está catalogada nuestra colonia, es en consecuencia lógica, un imperativo fomentar el desarrollo social que lleve a elevar en lo posible el nivel de calidad de vida de sus pobladores, de tal manera, que los rubros inmediatos y urgentes que más señalan los vecinos, son los siguientes, a saber:

a) **Salud Pública.** Se cuenta con un centro de salud en la colonia Cultura Maya, en donde la Coordinadora de Desarrollo Social de este comité ciudadano, tiene pláticas avanzadas con el doctor responsable de dicho centro de salud.

b) **Educación sobre la Salud.** La propia situación económica de la población de la colonia, provoca que una gran mayoría de los vecinos se auto medique en el mejor de los casos, y en el peor, sea omiso o negligente (a razón de su vulnerabilidad económica), por lo que llegan a presentarse casos en los que de una enfermedad tratable y curable, lleguen al extremo de

convertirse en crónica y en no pocos casos de fatales consecuencias, por tal hecho, es que se solicita la aplicación de talleres, cursos, y eventos en general que ayuden a concientizar y educar a los vecinos, para que tengan mejores herramientas en el momento en que tengan que enfrentar algunas de estas situaciones. Asimismo, se solicita una calendarización, donde el gobierno central y local, pongan en marcha caravanas por la salud.

c) **Cultura y Educación.** Sabemos de antemano que nuestra sociedad vive altos grados de marginación, producto de un sistema capitalista, ante esta situación, los vecinos están totalmente convencidos, que la única manera de combatir este mal es a través de la cultura y la educación. Sin embargo, nuestra colonia carece de espacios públicos para poder desarrollar actividades que fomenten la cultura y la educación, por tanto, solicitamos de manera inmediata se construya un salón de usos múltiples en nuestra colonia, además del apoyo de programas sociales que apoyen a las familias de escasos recursos. En nuestro caso ya contamos con un censo de familias que requieren de apoyo económico, por falta de empleo y falta de estudios, ya que se ha detectado que por falta de estos elementos no les han dado la oportunidad de encontrar empleo, es decir mejores condiciones de vida, solicitamos asimismo el apoyo para la realización de elementos sociales para combatir de esta manera la delincuencia, alcoholismo y drogadicción, que afectan a un 70 por ciento de nuestra

#### CARTERA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Siendo un tema central en la vida de los Comités Ciudadanos, el rubro del Presupuesto Participativo, éste Comité después de debatir el tema en su primer ejercicio, arroja unas conclusiones importantes que a juicio del Comité deben ser valoradas por todos los actores que participaron ese primer ejercicio, las observaciones más puntuales son las siguientes:

1) Es un sentir general, que no existieron ni indicadores, ni criterios lógicos y congruentes, que nos permitieran saber, sobre qué base, se determinó que una colonia como la nuestra, le tocó una suma de 219 mil pesos más pesos menos para elegir entre cuatro rubros, y que en colonias de muy baja marginalidad como Villa Coapa se le haya asignado la misma cantidad. Aunque esto pareciera un ejercicio democrático, la impresión que causa, es que existe improvisación, o dolo o

de plano desconocimiento a los que planearon tales asignaciones presupuestales, ya que las necesidades sociales entre una colonia y otra son abismales.

Más asombro causa, que en colonias de otras demarcaciones con idéntica situación social que la nuestra, se les haya asignado en el presupuesto participativo sumas que oscilan entre los 800 mil pesos aproximadamente, cabe añadir al asombro, que estos presupuestos se den en las tres demarcaciones con mayor potencial electoral como lo es Iztapalapa, Álvaro Obregón y la Gustavo A. Madero.

Ante lo anterior, este comité solicita se haga una exposición, por quien sea responsable, de los criterios adoptados administrativamente (no políticamente) sobre los montos determinados para cada colonia en todo el Distrito Federal.

2) Respecto a los rubros autorizados para la aplicación de los recursos públicos del presupuesto participativo, el sentir recogido en las votaciones (consulta) para tal efecto, es que en cualquiera de los cuatro o cinco rubros autorizados, todos pertenecen específicamente a la responsabilidad de las áreas de la delegación, que en cada presupuesto de egresos le asignan sus montos para cada ejercicio fiscal, por lo que la elección de tales rubros, resultan de alguna manera inducidos, y que en el caso de nuestra colonia, todos son necesarios, sin embargo, existían algunos rubros no autorizados. Que eran por los cuales se inclinaban los colonos de nuestra colonia, como la construcción de espacios públicos, centros multifuncionales de ayuda a la mujer, entre otros, que sobra nombrar en esta exposición.

La propuesta de solución a este punto, es que para hacer efectivo el presupuesto participativo desde abajo, es decir, con la toma de decisión de los vecinos -vía su comité-, es que no existan restricciones sobre la demanda específica que propongan los vecinos (que a la vez hace efectiva la participación ciudadana), sobre todo, cuando existen las condiciones presupuestales y administrativas para realizarse.

De no tomarse en cuenta el punto arriba expuesto, existe la posibilidad de que se traten de dirigir por parte de los partidos políticos insertos en el gobierno delegacional, los destinos que a su interés personal y/o político quieran hacer de este ejercicio ciudadano.

3) Finalmente, Se sugiere un manejo profesional (político-administrativo), claro y transparente en todas las consultas por venir en relación al presupuesto participativo, ya que el más reciente, a ojos de éste comité, careció de difusión, de planeación, de ejecución y operación, lo que a los ojos de los vecinos hace que se siga perdiendo credibilidad de la función pública en la delegación Tlalpan.

## CARTERA DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

El resultado que arrojó el diagnóstico de la colonia en cuanto a Información y Transparencia, es que la Ley de Participación Ciudadana, es un instrumento idóneo, sin embargo, consideramos que este ejercicio solo lo han realizado pocas instituciones, razón por la cual deja entrever los malos manejos de las autoridades al respecto, se requiere de la vinculación ciudadana más directa, para que se ejecute conforme a la Ley , sin fines de promoción personal, creemos que mediante una supervisión permanente se tenga acceso a esta información, por tanto, la Coordinación de Información y Transparencia, en conjunto con sus comisionados, proponemos:

- 1.- Que se adicione a la Ley de Participación Ciudadana, la no participación de ex candidatos a diputados a algún cargo público de elección popular.
- 2.- Que los vecinos tengan mayor acceso a esa información, a través de díptico y trípticos informativos, con buzón ciudadano telefónico.
- 3.- Que las Instituciones gubernamentales apliquen este elemento a la mayor brevedad posible.
- 4.- Que se promuevan iniciativas populares de autoempleo, donde los recursos los apliquen los propios vecinos.

## CARTERA DERECHOS HUMANOS

Las mujeres y los hombres son diferentes, tenemos capacidades y necesidades distintas, el ser diferentes no quiere decir ser inferior, ni siquiera a causa de las diferencias, es algo más débil o vulnerable, cuando una persona daña a otra aprovechándose de algún poder político o privilegio, comete un abuso, está incurriendo en un delito. En nuestra sociedad existe una cultura discriminatoria de lo femenino y con frecuencia los hombres, esposos, hijos, jefes, abusan del poder que les da su fuerza o su autoridad y causan daños patrimoniales y psicológicos o físicos a

las mujeres y a los niños que conviven con ellos, es necesario orientar en este tema, sobre todo las mujeres jóvenes, ya que en ocasiones por motivos culturales, económicos o incluso miedo, no acuden a las instancias pertinentes a denunciar estos hechos.

Ante esto, o primero debe de ser la prevención, inculcando valores de respeto e igualdad a nuestros hijos y lograr un ambiente de convivencia, donde todos seamos tratados de la misma forma. Solicitamos mayor información a las áreas correspondientes respecto a los Derechos Humanos. Así mismo, talleres preventivos en donde no se discrimine a los seres con capacidades diferentes. Por último, requerimos de un espacio para poder desarrollar nuestras actividades en la colonia, un espacio territorial público que cuente con los servicios básicos de convivencia vecinal.

## CARTERA DE EQUIDAD Y GÉNERO

Los vecinos requieren de talleres en cuanto a equidad y género, para que hablen de la violencia familiar, que cada una de las familias sea atendida, buscamos la equidad no la igualdad entre los hombres y las mujeres.

- Igualdad en la política, no solamente nos llamen por el voto.
- Una libertad con equidad.

Es importante destacar que en nuestra sociedad, en donde aún predomina un alto porcentaje de hombres (donde se arraiga el machismo), han sido factor importante para obstaculizar el desarrollo de las mujeres, sin embargo, existen garantías y leyes que protegen, tanto a hombres como mujeres, que debemos de conocer, para frenar esta situación.

Proponemos que se hagan conferencias periódicamente en nuestra comunidad con temas específicos que ayuden a mejorar dichas situaciones.

Así mismo, también proponemos que se den talleres, pláticas, que se hagan jornadas preventivas y con fomento a la equidad de género.

## DIAGNÓSTICO DE SEGURIDAD DE LA COLONIA LOMAS ALTAS DE PADIERNA SUR

Este tema de interés general, ya que actualmente en la colonia, es el problema principal que acontece días tras día, y por su importancia no solo en esta Colonia sino en el ámbito nacional, posteriormente mi Capítulo IV realizará un análisis de la Seguridad Pública en Tlalpan, y como vía de solución nuestro tema de interés, la corresponsabilidad ciudadana.

### Ubicación:

La colonia Lomas Altas de Padierna Sur, se encuentra ubicada en la zona del Ajusco Medio, delegación Tlalpan, dentro del perímetro Sector Padierna. Colinda Al norte con la colonia Belvedere, al sur, con la colonia Cultura Maya, al oeste con la colonia 2 de Octubre y al Oriente con las colonias Mirador I y Mirador II.

### Antecedentes:

Esta colonia se fundó hace aproximadamente 35 años, terrenos que fueron lotificados y vendidos por vendedores clandestinos, en específico la Sra. Ma. De los Ángeles Álvarez de Ruíz; quien se ostentaba como intermediaria de los verdaderos dueños de los terrenos, sus primeros pobladores en su gran mayoría venían del campo a la ciudad, es decir, de algunos estados de la República Mexicana (Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Chiapas, etc.) en busca de mejores condiciones de vida,

### Situación actual:

La colonia hoy en día, está conformada por 37 manzanas, de 24 lotes cada una de ellas en promedio, y, en total un aproximado de 900 lotes, con un promedio de 1500 familias aproximadamente.

El grado de marginación es muy alto, la crisis económica que vive actualmente el país ha golpeado a los sectores más vulnerables de la comunidad, la falta de oportunidades, han generado problemática social, económica, cultural, política y urbana, es decir, drogadicción, alcoholismo, robo en todas sus modalidades, desempleo, vandalismo, pandillerismo, entre otros.

Razón por la cual, consideramos que es de suma importancia, crear mesas de trabajo con las distintas instituciones para proponer mejorar la calidad de vida de nuestra comunidad.

Sabemos de antemano, que no es una tarea fácil, ya que se requiere de coadyuvancia, compromiso y responsabilidad, ya que estamos plenamente convencidos, que la inseguridad se combate, solo con acciones preventivas, no, con más cárceles, ni más patrullas, ni más policías, sino, con más educación y cultura hacia los sectores más afectados por la problemática antes mencionada.

El comité ciudadano de esta colonia preocupado por esta situación, hace mención de los puntos rojos que hemos detectado.

- En la calle Troya, entre Venucia y Chicoasen, todos los días, se reúne un grupo de personas a tomar bebidas embriagantes, así como jóvenes drogados y cuando pasan las patrullas no les dicen nada, en un horario de las 10:00am hasta las 9:00pm.
- En calle Xitle, esquina Hopelchen, se reúnen a tomar bebidas embriagantes, todos los días, durante todo el día y parte de la noche.
- En calle 2ª de Seye, esquina FFCC, se reúnen chavos a tomar bebidas embriagantes y a veces a drogarse, en un horario de 6:00 a 9:00pm. También hemos tenido reportes de que esos jóvenes han asaltado a algunas personas que han omitido su denuncia.
- En calle FFCC y Sacalum, se reúnen jóvenes a tomar y drogarse, aproximadamente después de las 6:00pm hasta las 10:00pm.
- En calle FFCC desde Chicoasen hasta Hopelchen, todos los días hay jóvenes que se dedican a robar, en un horario de las 7:00 A 11:00PM.

También se han detectado algunos puntos de venta de droga en la colonia, los cuales trataremos de manera particular con quien corresponda.

## PROPUESTAS

- ❖ Generar fuentes de empleo a través de programas sociales que se implementan en algunas instituciones.

- ❖ Realizar talleres preventivos de manera periódica en la comunidad.
- ❖ Fomentar la cultura y el deporte en los diferentes sectores de la comunidad.
- ❖ Hacer campañas de prevención del delito a través de dípticos y/o trípticos.
- ❖ Implementar la vigilancia en la comunidad a través de Códigos de Atención Ciudadana.
- ❖ Fomentar la cultura de la denuncia y la participación ciudadana.
- ❖ Por lo tanto solicitamos se implemente la vigilancia en los puntos anteriormente señalados y se proceda conforme a la Ley.

## RESULTADOS

Ante el diagnóstico anterior, y de acuerdo al artículo 93 de la Ley de Participación Ciudadana, el comité ciudadano y el Consejo General de representantes de manzana, y con el objeto de que conozcas los resultados obtenidos en la organización y gestión en nuestra colonia, informa lo siguiente:

El diagnóstico arrojó las necesidades de la colonia, elaborado por los vecinos a través de los representantes y suplentes de manzana y el Comité Ciudadano, los cuales se entregaron al entonces Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard Casaubon y al delegado en Tlalpan C. Higinio Chávez García, se informa:

- ✓ Se repararon 70 luminarias fundidas en el mes de noviembre/diciembre, se elaboró un segundo diagnóstico de luminarias fundidas, el cual será entregado en la próxima reunión con Servicios urbanos, quienes al recibirlo iniciaran su reparación.
- ✓ Se colocaron 13 luminarias nuevas en puntos estratégicos, las cuales fueron ganadas en la Consulta Ciudadana del Presupuesto Participativo 2011.
- ✓ Estamos dando seguimiento al presupuesto participativo 2012, para que a la brevedad, se coloquen los juegos infantiles obtenidos en la Consulta Ciudadana.
- ✓ Se están sosteniendo reuniones y recorridos con el área de Servicios Urbanos, para tratar los problemas de retiro de cascajo, luminarias fundidas, podas de árboles, etc.
- ✓ Se llevan a cabo reuniones con Obras para revisar la red de agua potable por tandeo, para una mejor distribución, así como de aquellos lotes que no les llega el agua.

- ✓ Se han tenido reuniones con Seguridad Pública para exponer los problemas de inseguridad en nuestra colonia, en las cuales se ha acordado incrementar la vigilancia, así como varios Códigos de Atención Ciudadana, retiro de carros chatarra, etc.

### **3.3. La Organización Vecinal para vencer a la Pobreza en Tlalpan.**

La pobreza es un concepto que se puede definir de muchas maneras, desde el ámbito económico basado en la renta y el consumo, hasta en indicadores sociales que es nuestro tema de interés. Sin ir muy lejos esta puede ser definida como la falta de capacidades para sustentar el ámbito de la alimentación, de la vivienda y de la participación social, teniendo en cuenta la carencia de bienes y servicios como la educación, la salud, derechos civiles y políticos entre otros.

Tlalpan es una Delegación política que cuenta con diversas clases sociales, es decir diversas estratificaciones sociales que son determinadas por criterios económicos con relación al poder adquisitivo de un individuo y a la calidad de vida. Comprando rápidamente, en Tlalpan existen colonias y fraccionamientos como Jardines del Ajusco y Jardines de la Montaña que cuentan con un alto “standing” referido a una situación económica alta, y cuyos fraccionamientos se encuentran entre los más lujosos costosos del Distrito Federal. En contra parte y a tan solo 10 minutos de la zona de los fraccionamientos, se encuentra en el denominado Ajusco Medio, colonias carentes de servicio básicos como agua, drenaje, alumbrado público, pavimento, etc., las cuales debieran ser centro de atención del Gobierno delegacional debido al abismo enorme entre situaciones económicas de ambas zonas.

Por ello, no basta solo programas de “combate a la pobreza” bajo los lineamientos que establecen organismo financieros multinacionales como el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Gobierno Federal y del Banco de México, no basta formular programas asistenciales, que no logran vencer a la pobreza, sino que en algunos casos paradójicamente, la aumentan. Por ello la necesidad de crear nuevas brechas de organización entre las clases sociales desfavorecidas, generando formas de producción, distribución y consumo que permitan efectivamente superar la pobreza, sin depender del asistencialismo de los gobiernos.

Menciona Raúl Olmedo, “lo importante para que la persona emplee su fuerza de trabajo, desarrolle su actividad creadora, produzca, distribuya y consuma bienes y servicios, no es la fábrica o la empresa determinada por el mercado global sino la capacidad de organización autónoma de los ciudadanos y la información” (Olmedo, 2007: 87).

La planeación participativa es una vía que se presenta para la promoción de la organización vecinal, en primera instancia se identifica a través de la vecindad ciudadana la identificación de necesidades prioritarias, adquiriendo conciencia de relaciones solidarias que permitan asociarse y complementar capitales humanos, entonces, la planeación participativa se identifica como un instrumento organizador de los ciudadanos a nivel vecinal, comunal, barrial. Toda organización es fundamentalmente un equipo constituido por sus miembros. Desde el nacimiento de ésta, el acuerdo básico que establecen sus integrantes es el de trabajar en conjunto; o sea, el de formar un equipo de trabajo.

La pobreza es un problema de Estado, de la organización política de la sociedad, como bien lo menciona Olmedo, “no es un problema de economía ni de recursos financieros, a los cuales se les da demasiada importancia, sino que es un problema de la organización de la sociedad, del Estado en su sentido amplio. El Estado somos todos: es la forma como decidimos organizarnos para alcanzar las metas comunes que nos hemos propuesto” (Olmedo, 2007: 91).

La diferencia radica en que, como bien se menciona en el primer capítulo, el Gobierno es un elemento del Estado, y es este el facultado e instrumentado que ejecuta las decisiones que toma supuestamente la sociedad para alcanzar sus metas comunes y no las decisiones que toma un grupo minoritario, sin embargo, el ambiente político de la actualidad responde a decisiones de este grupo minoritario, que afectan mucho a la mayoría social, por ello la búsqueda de la organización social como combate a la pobreza, a través de una democracia participativa y la creación de capital social.

Así, “en la medida que la sociedad no disponga de organización vecinal, es decir, de organización entre las personas y las familias que conviven en un mismo espacio territorial, no logrará formar capital social, no generará poder para poder resolver problemas comunes y construir infraestructuras comunes que enriquezcan a la comunidad” (Olmedo, 2007: 94). Es por

ello, que una estrategia de organización vecinal facultada por la ley, es el comité ciudadano, ahora ya con objetivos claros y presentes, se enlazan los conceptos, de tal forma que se comprenda la importancia de transformar la realidad social a la que hemos llegado, una meta principal es la erradicación de la pobreza a través de la organización vecinal, facultada por la ley a través de los comités ciudadanos, los cuales requieren no solo de capital social, sino de la colaboración ciudadana con valores éticos y educativos, hacia la formación de una nueva administración pública del gobierno delegacional de Tlalpan, una nueva corresponsabilidad ciudadana y una nueva cultura de participación ciudadana.

### **3.3.1. Capital social como vía de desarrollo.**

El contexto en el que se encuentra actualmente Tlalpan, un tipo de desajuste en el cual el fracaso del modelo estatal regulador y el fracaso del modelo del mercado como regulador han dejado un vacío a la sociedad, la cual acrecienta la pobreza, la desigualdad y los problemas sociales, la participación comunitaria se está convirtiendo en una de las acciones tendientes a amortiguar los efectos de la crisis y toda su serie de secuelas. Autonomía, participación o corresponsabilidad son aspectos que están tomando importancia, sobre todo en los grupos marginados de la sociedad, para establecer mecanismos tendientes a desarrollar proyectos sociales y productivos.

La sociedad es la que tiene que participar para satisfacer sus necesidades, el capital social adquiere fundamental importancia en el logro del desarrollo comunitario. Éste se relaciona con el desarrollo comunitario a través de los siguientes elementos: redes sinergia, solidaridad y reciprocidad. Así, “el capital social se considera como una relación de confianza y reciprocidad, no es una relación entre individuos atomizados, sino entre individuos socializados que se identifican con una colectividad” (Márquez, 1989: 5). El concepto de capital social representa confianza y cooperación para lograr objetivos comunes, la esencia del concepto es la capacidad de acción colectiva, su puesta en acción normas, redes y asociaciones representan los vehículos a través de los cuales se expresa esta capacidad.

Las acepciones básicas del capital social son:

- Asociaciones de tipo horizontal. En una misma comunidad y entre grupos de esta.

- Asociacionismo horizontal y vertical. De relación con estructuras jerárquicas externas y con grupos horizontales internos.
- Neo-institucionalismo. Las dos formas anteriores, más, relaciones informales locales así como formales e institucionalizadas, las estructuras como el gobierno, el régimen político, el Estado de derecho, el sistema judicial entre otros.

“El individuo, en términos sociales, esta desamparado si se deja solo... Si, en cambio, él entra en contacto con su vecino, y ellos con otros vecinos, allí habrá acumulación de capital social, que quizás satisfaga inmediatamente sus necesidades sociales y acaso albergue la capacidad suficiente para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la comunidad en su conjunto” (Márquez, 1989: 6).

La única forma en que el capital social se logre como factor de cambio fuerte y con sus más fieles pensamientos es cuando la sociedad o la comunidad esté dispuesta a cambiar para bien y sacrificar el bien por pequeño que este sea, será con el apoyo de las estructuras horizontales, pero cuando se logre el nivel de conciencia social, se considerará que no importará la estructura organizacional sino más bien los resultados sociales.

### **3.4. Valores y medios para la Participación Ciudadana.**

Como ya se mencionó, y a manera de reafirmar, la gerencia social es la capacidad estratégica para desarrollar políticas que sistemáticamente atienden una determinada “cuestión social”, que aseguren la optimización del proceso de intervención social y por otro lado, alcancen la viabilidad y legitimidad política necesaria que asegure la integración social.

Esta tendencia que es la gerencia social surge entre las nuevas tendencias gubernamentales que dejan atrás las visiones “verticalitas, rígidas y burocratizadas de la administración”, es entonces que la gerencia social es una innovación gubernamental que busca “involucrar participación ciudadana y comunitaria en la esfera de la política social.

La globalización de la localidad, el avance exponencial de los medios tecnológicos y el nivel educativo cada vez mayor solapan la complejidad de las relaciones sociales. Las nuevas

relaciones entre el Estado y la sociedad son una muestra de que todo en nuestro entorno ha sufrido un cambio, que se manifiesta en otro tipo de cultura, de sociedad, de relaciones personales.

De esta manera la gerencia social pugna por la generación de valores tales como “la solidaridad, la cooperación, la responsabilidad, el bienestar colectivo, la superación de las administraciones y la erradicación de la corrupción.” La gerencia social aumenta la valoración que se da a la democracia y sus actividades en un entorno social participativo.

Por lo cual se desarrolla en una situación contextual en que los grupos sociales y comunitarios pretenden actuar con, y por la democracia no solo dando su voto por alguna persona en las urnas sino trabajando en “lo público”.

La nueva forma con que se debe de ver al gobierno debe de estar centrada a los medios de la gerencia social para lograr sus objetivos, que son fundamentalmente los del gobierno mismo tales como:

- La apropiación privada del Estado.
- La actuación auto referida de la burocracia.
- La falta de responsabilidad pública.
- La ineficiencia o el mal uso de los recursos.

Así los medios de la gerencia social son la innovación, la heurística, la creatividad y la resolución de conflictos. Mas todo aquello que cada uno de estos medios necesita para desarrollarse plenamente, no debemos olvidar así pues que la gerencia social debe de allegarse de los recursos posibles para lograr sus fines, por ende los medios de la gerencia social no están delimitados a unos cuantos. “Un gerente social debe ser capaz de armar redes, de negociar y llegar a consensos pertinentes con la participación de los grupos involucrados, y de trabajar con diseños organizacionales que maximicen la flexibilidad y den prioridad al desarrollo del personal y el talento humano”.

La innovación no es una tarea exclusiva del Estado y por ello la gerencia social y los participantes ciudadanos y comunitarios, también deben de sugerir y poner en marcha políticas sociales que ayuden a disminuir la exclusión social. La flexibilidad y adaptación al cambio también tiene que ser tomada en cuenta para que se den sinergias positivas cuando exista una externalidad en la gerencia social, en las políticas sociales o en el gobierno mismo.

### **3.4.1. Una nueva Ética Política.**

Es necesario para el estudio y acciones de la participación ciudadana en la democracia participativa, reconocer la importancia de la ética en la construcción de una ciudadanía participativa en la vida pública, y de los principios democráticos que sustentan un nuevo ejercicio de gobierno en relación con la sociedad.

La ética civil, reconoce la necesidad de hablar de los derechos humanos en una sociedad diferenciada, en la que concurre un pluralismo de valores como base para sustentar una cultura democrática, entonces, los derechos humanos se constituyen en el más sustantivo argumento dignificador, legitimador y universalizador de una idea de “lo bueno” en la política.

Esto resulta muy significativo para construir nuevos tratos en la sociedad dentro de este contexto de pluralismo, y en busca de la generalización de los intereses humanizantes de la sociedad:

“los derechos humanos, representan una manera de construir sentidos de vida, reconociendo espacios de constitución de sujetos que van más allá de las instituciones tradicionales, valorándose nuevas formas de asociativismo ciudadano. Hoy, hay una nueva mirada receptiva a la posibilidad de pensar los derechos humanos desde la perspectiva del comunitarismo democrático, lo que significa valorar el espacio público o la política y sus instituciones, como el lugar donde se fortalecen los derechos humanos, practicados desde una moralidad que valora la reciprocidad, la cooperación, el respeto del otro y la no discriminación. En este sentido, la política aparece como una experiencia dialógica, donde se configuran sujetos libres y reflexivos, educados a través de la pedagogía pública, sustentada en las comunidades y los movimientos sociales” (Osorio, 2010:1).

De esta manera, los derechos humanos no solo expresan afirmaciones políticas e intereses públicos, sino también un proceso de fortalecimiento de la autonomía personal y la integración en

base al entendimiento y al consenso con los demás. Esta es una mirada a la se le puede denominar “la moralidad de la política”, ya que valora los espacios públicos, politiza todos los ámbitos de justificación, y hace de la ética y sus principios, un asunto de ciudadanía, y no solo ciudadanía como atributo jurídico, sino como construcción de espacios y sentidos comunes, de un sentido de pertenencia y de participación ciudadana. Ciudadanía constituida por mujeres y hombres responsables en ejercer derechos y obligaciones, aptos para mediar consensuar y deliberar según las reglas de la comunicación democrática.

Entonces, un primer planteamiento es hacer de los derechos humanos una política de responsabilidad, a tal grado que construya sentidos y fines, desde la controversia y la deliberación moral, reconociendo la revitalización de la ética civil de los ciudadanos, la reconstrucción de su tejido asociativo y de sus prácticas democráticas. Es así como existirá una democracia de ciudadanos y ciudadanas, formados en los ámbitos públicos para dirimir controversias y participar en diálogos morales.

Solo lo anterior, dará sustentabilidad a una democracia participativa, los derechos humanos constituyen el vigor ético para construir sociedades democráticas con valores morales compartidos, y permitirán a la ciudadanía trabajar conjuntamente: “reconocer los derechos conlleva pasar del temor a la responsabilidad, siempre y cuando nos constituyamos desde el otro; que en este caso, es el desaparecido, es el violentado, es el torturado, es la comunidad violada y dañada. La reconciliación, es entonces, una especie de reconstrucción de la huella del otro... los derechos humanos sostienen su racionalidad desde una autoridad, que no es la autoridad de la razón o de un fundamento, sino la autoridad del sufrimiento” (Osorio, 2010: 2).

Entonces, aprender y practicar derechos humanos significará necesariamente una práctica con los otros, con la historia del sufrimiento, un diálogo moral, una historia de la memoria, lo que conllevará la creación de una demanda, un liderazgo moral, un movimiento social, el reconocimiento de los principios universales de las personas, de las sociedades:

- ❖ LIBERTAD.- Voluntad y capacidad de decidir, de elegir y actuar.
- ❖ IGUALDAD.- El compartir la misma condición humana, jurídica, económica, política, social y cultural.

- ❖ FRATERNIDAD.- El reconocimiento al otro a la semejanza de uno, un compromiso concreto con las personas a través de la solidaridad.

También se encuentran los valores para la democracia:

- ❖ TOLERANCIA.- Disposición a la apertura de la alteridad, la aceptación y consideración del otro.
- ❖ PLURALIDAD.- Cualidad de entendimiento los modelos diferentes, políticos, sociales y culturales.
- ❖ EQUIDAD.- Atribuir a cada quien lo que le corresponde, aplicando criterios de imparcialidad.
- ❖ PARIDAD.- Actitud para crear igualdad de oportunidades en la elección y representación.

Y finalmente en un tercer plano podemos resaltar los valores para la gobernabilidad democrática:

- ❖ HONRADEZ Y TRANSPARENCIA.- Actitud de integridad moral de las personas, conductas impecables de comportamiento con relación a la esfera de la vida pública.
- ❖ CONGRUENCIA.- Actitud que refleja la correspondencia entre el pensamiento y la acción, entra la teoría y la práctica, entre el pensar y el hacer.
- ❖ CORRESPONSABILIDAD.- Método de trabajo que garantiza la participación madura y responsable en la toma de decisiones y asume sus consecuencias, es la responsabilidad compartida, libre y voluntaria, estableciendo relaciones de colaboración y respeto.

Una nueva ética política se aplicará con el sustento y la práctica real de los valores mencionados, en las instituciones de gobierno y en las instituciones sociales, es decir, en todos los asuntos de interés público, tanto de los gobiernos en acción, como en las estructuras participativas de la sociedad. En este sentido y devenido de una crisis completa de valores donde los Partidos Políticos y los mecanismos de participación democrática, siguen intercambiando votos por favores, practicando la corrupción, sin reivindicar la política.

Es por ello que se plantea un nuevo contrato social, modificando la cultura social en el imperioso diseño prospectivo de valores, potenciando las políticas públicas y fortaleciendo el

vínculo entre el Estado y la sociedad civil, el primero representado en un orden de gobierno de nuestro interés, el local (Delegación de Tlalpan), y el segundo por los comités ciudadanos.

### **3.4.2. Educación en la Sociedad Civil y la Colaboración Ciudadana.**

Para que exista bienestar en la sociedad deben conjugarse diversos factores, entre el que destaca la educación, “una educación solida que nos permita conocer nuestra historia, nos ayude a construir el presente y sienta las bases para plantear y enriquecer el futuro... una educación que propicie una sociedad con mayor capacidad de autoafirmación de su idiosincrasia y sus valores, y cada vez más democrática, para una población más participativa” (Sarukhán, 1994: 95).

Como bien sabemos, la educación es causa y efecto del desarrollo, en años recientes, los países industrializados económicamente fuertes, demostraron que la base de su desarrollo se ha sustentado en una fuerte inversión en educación, en especial en los niveles superiores, en ciencia y tecnología, dando resultados sorprendentes en el avance tecnológico y alta competitividad, que a su vez a generado un alto nivel de vida.

“La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional, reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad.” (Sarukhán, 1994: 96). Esto es, la educación y el conocimiento cimientan las bases del crecimiento económico, fortalecen la base empresarial, la infraestructura tecnológica y el crecimiento económico.

La educación por tanto, es un valor universal y una obligatoriedad del Estados, además un área de conocimiento y ríos de información hacia la sociedad, lo que genera bases conceptuales para un mejor esquema de elección y participación en la vida pública. Procesos que comprenden el conocimiento del aspecto político, el social y el económico, y a palabras de Simón Bolívar, la finalidad de la educación debe ser la de liberar al hombre a través de los conocimientos y de una renovada educación, que considere las implicaciones políticas dentro de un nuevo derecho social, en las ideas y prácticas de igualdad y en los conocimientos científicos (CEPAL-UNESCO, 1996: 15).

La educación a su vez, es la fuente permanente de la construcción de la esencia del ser racional, del ser mexicano, del ser tlalpense, conformada por valores que la sustentan, así como atributos de identidad, dando los principios y conciencia de pertenencia. La educación es la creadora de diferentes campos, de la ética, de la moral, consideradas como el conjunto de modos de vida generados por los grupos sociales para la satisfacción de necesidades, entonces, la educación es la acción de desarrollar las facultades físicas, intelectuales, éticas y morales de un individuo, para su pleno desarrollo en la sociedad, y tenga conciencia de la acción colectiva, de la participación ciudadana. A palabras de Sarukhán (1994: 107): “La educación contribuye a la formación de los valores sociales que norman la conciencia colectiva, la cual es en esencia una de las principales fuentes del derecho; de esta forma la participación de los grupos sociales en el control de planes y programas gubernamentales, se convierte, más que en una dádiva, en un derecho”.

De esta forma, un sistema educativo articula la renovación de la cultura ciudadana, a través de la participación ciudadana, en Tlalpan por ejemplo, los comités ciudadanos interactúan a través de grupos y personas donde se estructuran demandas, se detectan problemas y se dan propuestas de solución, privilegiando la organización de diversos mecanismos de sensibilización a la población en general, a través de la difusión del conocimiento. Lo cual debe contribuir al cambio de los valores en los ciudadanos, que los comprometa corresponsablemente con el desarrollo de las acciones de gobierno, que fortalezca su colaboración crítica y propositiva.

## **CAPÍTULO IV: LA VISIÓN DEL GERENTE SOCIAL EN EL ESTUDIO DE CASO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN TLALPAN**

---

*“El único Estado estable es aquel en que todos los ciudadanos son iguales ante la ley.”*  
Aristóteles

La seguridad pública es uno de los bienes más preciados con los que se desea vivir en sociedad. Ello implica que la gente cuente con la libertad, la confianza y la tranquilidad necesaria para poder realizar sus actividades normales, y que también tenga la certeza de recibir la atención y la protección del Estado.

Por ello, la seguridad pública se entiende no solo como la prevención o en su caso la atención rápida y eficiente de los actos delictivos y su correspondiente sanción legal para quienes los generan, además del trato responsable y digno a quienes sean víctimas del delito, sino que también comprende la promoción y puesta en práctica de políticas públicas incluyentes e integrales para mejorar la realidad social de la ciudad.

Resulta claro que para que las personas vivan individual y socialmente en paz y con seguridad, deben vivir también con justicia y equidad y, para esto, importa principalmente la situación que guardan la economía, la salud, el empleo, la alimentación, la vivienda, el desarrollo sustentable, los servicios públicos y otras necesidades de las personas y de la comunidad.

La exclusión y la inequidad generan procesos de fragmentación social, ruptura de las identidades y deterioro de la calidad de la convivencia colectiva que desgasta el tejido social (Gomá y Brugué, 2005), constituyéndose en motores de la delincuencia y soporte al crimen organizado.

La presente investigación trata de mostrar como el robo a mano armada en la delegación Tlalpan se ha convertido en un problema que la autoridad ha reconocido y que por lo tanto desea resolver, para ello se ha valido de la implementación del Programa Policía de Barrio, el cual busca mediante la participación ciudadana y la acción de la autoridad se puedan disminuir el número de delitos, así mismo busca crear un ambiente de confianza entre los cuerpos policiacos y la ciudadanía.

Considerando todo los elementos que forman parte del problema de inseguridad pública en la Delegación Tlalpan (en especial del robo a mano armada), se presenta un análisis de las principales causas por las que la autoridad decidió implementar esta política pública, de igual forma todas las implicaciones que consideró para su elaboración, desde el punto de vista cualitativo y finalmente identificar sus principales ejes de acción así como los resultados que ha arrojado.

#### **4.1. Inseguridad en Tlalpan.**

##### ANTECEDENTES GENERALES – HECHOS.

Durante varias décadas, y hasta los años setenta, en México se vivió un clima en donde la actividad delictiva no representaba una preocupación social. En los años ochenta si bien la delincuencia aumentaba, no tenía los tintes que la de ahora, el robo siguió siendo el delito de mayor frecuencia, junto con las lesiones, el homicidio y la violación, para citar los hechos que mayor impacto negativo causaron en la población; las denuncias de hechos delictivos también crecieron significativamente; a finales de esa década, las cárceles empezaron a resentir el problema del sobrecupo (Brachet-Márquez, 2010: 186). Ciertamente, las crisis económicas del país (1976, 1983-88, 1994) también contribuyeron a agravar este panorama.

Los problemas de seguridad pública empezaron a figurar en nuestro país desde mediados de los años ochenta, en los que la delincuencia organizada se asentó; sin embargo, para la década de los años noventa, el incremento de la criminalidad ya no pudo revertirse. El índice delictivo aumentó en ambos fueros, común y federal, los delitos más significativos fueron el robo con violencia, las lesiones, homicidios, secuestros y asaltos bancarios, también reapareció el asesinato político (PSP 2007-2012, 10 de enero de 2008: 2).

En consecuencia, el número de denuncias de hechos ilícitos y el de averiguaciones previas aumentaron significativamente, y a partir de 1994 encabeza la lista de problemas nacionales de atención prioritaria, llegando a constituir la seria preocupación y agravio social que se tiene en nuestros días.

En cuanto a la incidencia delictiva ocurrida en el periodo de 1980 a 1994, en términos generales, presenta un crecimiento en el fuero común del 102% y en el fuero federal del 286%. Por otro lado, analizada a través del número de sentenciados, en el fuero común creció 112 % y en el federal 209% (PSP 2007-2012, 10 de enero de 2008: 2).

De acuerdo a la información recabada de las instituciones de procuración de justicia, de 1990 a 1995 el aumento de la tasa de criminalidad del fuero común ascendió al 20% y en el fuero federal el incremento fue del 40% (PSP 2007-2012, 10 de enero de 2008: 3). Crecieron más rápido los delitos federales porque surgieron nuevas formas de actividad delictiva vinculada a las drogas y sus amplios derivados, armas, falsificación, lavado de dinero, entre otras.

Hasta diciembre de 1994, el sistema de seguridad pública en México descansó en lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, que establecía la tarea y atribución de vigilancia preventiva a las policías municipales para sancionar las infracciones hechas a los reglamentos de buen gobierno y de policía.

A partir de la reforma constitucional de diciembre de ese año, se estableció un nuevo concepto en materia de seguridad pública que incluye la prevención del delito, la procuración de justicia, la sanción de las infracciones y faltas administrativas así como la sentencia judicial para los delitos, y la readaptación social del delincuente y menor infractor. Asimismo se establecieron como principios de actuación de las instituciones policiales, el profesionalismo, la honestidad, legalidad y eficiencia.

Conforme a la ley que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el objeto de este servicio público consiste en: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas así como de sus bienes y pertenencias; prevenir la comisión de delitos e infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; llevar a cabo la investigación y persecución de los delitos; emitir resoluciones y sentencias para castigar los delitos y las infracciones; ejecutar las sentencias, y, auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres (LGSNSP, art. 2).

De esta manera, el Estado mexicano asumió una definición muy amplia de seguridad pública que se refleja en un proceso en el que participan distintas instituciones que conforman al sistema de seguridad pública y de justicia penal, incluye a los tres poderes y a diversas instituciones en cada uno de ellos. El año 1997 marcó una frontera histórica para el Distrito Federal ya que hasta entonces dejó de ser considerado como un departamento administrativo dentro de la organización de la administración pública federal, ya que en ese año por vez primera la población capitalina eligió al Jefe de Gobierno y estableciendo sus competencias, permitiendo desde entonces organizar su propia administración pública, elaborar sus programas, entre otros aspectos (PSP 2007-2012, 10 de enero de 2008: 2).

Para 1995, el Distrito Federal ocupaba el primer lugar en materia delictiva. Algunas calles, parques, establecimientos, conjuntos habitacionales, y otros espacios públicos, se convirtieron en territorios de la delincuencia ocasional y del hampa organizada quedando así vedados para los vecinos y transeúntes pacíficos. Se produjo el efecto inevitable del disparo de los índices delictivos y como efecto colateral el temor, la desconfianza y el sentimiento de inseguridad (PSP 2007-2012, 10 de enero de 2008: 2).

El año de 1997 se presenta como el punto de inflexión del índice delictivo en la Ciudad de México, ya que con relación a 1994, los principales delitos aumentaron en 78%, mientras que con respecto al año 2000, disminuyeron en 29%. Y de ese año, al 2006, se observó un descenso constante (PSP 2007-2012, 10 de enero de 2008: 3).

Para enfrentar a la actividad delictiva el gobierno de la Ciudad diseñó y aplicó diversas medidas que en su conjunto y en un plazo de diez años han permitido un descenso de los principales indicadores de la incidencia delictiva.

Entre las medidas que se destacan está la integración, en un mismo espacio, de los sectores de la policía preventiva, de las agencias del Ministerio Público, y de los juzgados cívicos, atendiendo a la densidad poblacional e incidencia delictiva. De esta manera, en el año 2001, se crearon las 70 coordinaciones territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. La meta principal era integrar en un mismo edificio o en edificios cercanos los sectores de la policía preventiva, las agencias del Ministerio Público y los juzgados cívicos que

constituirán una coordinación territorial. Estas últimas se integran con la finalidad de articular las acciones de prevención del delito, de combate a la delincuencia, de procuración de justicia y de preservación del orden público, de manera que los habitantes encuentren atención pronta y expedita, así como el apoyo legal que pudieran requerir.

En consecuencia de lo anterior, a partir del año 2001, el Gobierno de la Ciudad, por medio de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. modificó sus criterios de desempeño frente a los infractores del orden jurídico y de convivencia social, frente al grave problema de la actividad delictiva y la seguridad pública.

De esta manera se ha venido reestructurando y reorientando la organización, administración y el estado de fuerza preventiva, privilegiando las remisiones a la autoridad competente de personas por la comisión de posibles delitos de alto impacto social (robo con violencia, privación de la libertad, narcotráfico), más que por faltas cívicas menores, lo que ha dado como resultado un cambio en las proporciones de remisión de infractores y/o presuntos delincuentes ante la autoridad administrativa, o la ministerial, según el caso.

#### **4.2. Seguridad Pública en Tlalpan**

##### **– PROBLEMA**

El significativo aumento en los índices de criminalidad en todo el país ha provocado una creciente polémica sobre el verdadero nivel del problema de inseguridad pública en México. Aunque las cifras oficiales confirman el importante aumento de la delincuencia en México en los últimos 20 años, la falta de un sistema de administración de justicia confiable y expedito ha provocado que la sociedad no denuncie ante las autoridades los actos criminales, lo cual ha mermado nuestra capacidad para entender la dimensión real de la delincuencia. Lo que sí es claro es que la inseguridad ha alcanzado a la mayoría de los ciudadanos sin importar su nivel de ingreso, causando una profunda consternación en la sociedad.

La mala memoria ciudadana ha motivado, entre otras cosas que, al plantearse la problemática de seguridad a la que hemos arribado, se halla dejado de lado que, nuestro país, en

las últimas décadas ha sido protagonista de importantísimos y trascendentales cambios sociales. La seguridad pública es un elemento que permite integrar y dar certidumbre a las familias mexicanas, al asegurar este rubro, un gobierno puede legitimarse como tal y ejercer el poder, de esta manera, al analizar una serie de hechos que afectan de forma directa a la sociedad, la seguridad pública se convierte en un problema de atención pública, es decir, el Gobierno, da resultados y cataloga una serie de hechos como un problema, al ser un asunto que involucre tanto a particulares como a colectivos, esto es, el reconocimiento de la situación, lo que se transforma en un problema de carácter público.

En la delegación Tlalpan, la criminalidad ha presentado un crecimiento significativo durante los últimos años, en paralelo con la evolución del país. Resalta el importante incremento de 48 por ciento en el número total de presuntos delincuentes en la delegación durante las últimas dos décadas y sus repercusiones en el crecimiento económico y la competitividad de las empresas.

#### **4.2.1. Problemas de sub-declaración del crimen.**

Existen serios inconvenientes en utilizar las cifras oficiales sobre criminalidad -especialmente en el caso de robo- para realmente conocer la magnitud y evolución de dicho problema en nuestro país. El principal de ellos es la sub-declaración de delitos, que se refiere a los crímenes que no se reportan por la poca confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia y ocasiona, en consecuencia, a que menos delincuentes sean consignados. Otro grave problema es la excesiva burocracia de las instituciones, la cual impone barreras que obstaculizan la declaración y da por resultado que no se persigan delincuentes por la falta de registros de un gran número de crímenes (Suárez, 2011: 41).

Por lo anterior, el problema de utilizar el número de presuntos delincuentes como una medición de la criminalidad es que, cuanto menor sea la eficiencia de las autoridades policiacas y judiciales para apresar y castigar a un delincuente respectivamente -sobre todo en el caso de robo a mano armada- tanto mayor será la diferencia entre la cifra real de delitos y la de presuntos criminales.

Se debe mencionar que, aún cuando en los últimos años las autoridades publican el número de denuncias por actos criminales, los problemas mencionados arriba claramente impiden tener un registro confiable sobre la delincuencia. El que no se denuncien los delitos y, por ende, exista un número relativamente reducido de denuncias, ciertamente no equivale a que el problema del crimen sea menor o se esté reduciendo, como argumentan algunas autoridades.

#### **4.2.2. Cifras alternas sobre la inseguridad en Tlalpan.**

Recientemente el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI), llevó a cabo una encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas 2011 (ICESI, 2011). El objetivo de la encuesta fue obtener información confiable sobre el problema de inseguridad en México a través de estimar los delitos denunciados y no denunciados, contar con perfiles de victimización (tipo y lugar del delito, tipo de amenaza, monto de pérdidas, edad de delincuentes, etc.), conocer la percepción de inseguridad en cada uno de los estados de la república e identificar el tipo de actividades cotidianas que se han dejado de hacer por temor a ser víctima de un delito.

La encuesta, realizada por cuatro prestigiadas empresas, tuvo un tamaño de muestra de 35,001 hogares en toda la república ponderados por la población de cada entidad federativa. La representatividad de la muestra, al ser científicamente diseñada, tiene un nivel de confianza de 95 por ciento y un margen de error de  $\pm$  uno por ciento. Los resultados de la encuesta nacional para el 2011 se detallan a continuación.

#### **4.2.3. Principales resultados de la encuesta ICESI<sup>7</sup>**

Sobresale que en 14 por ciento de los hogares del país al menos una persona sufrió algún tipo de delito y una quinta parte de ellos (2.8 por ciento) ha padecido más de un delito. Por lo que respecta a la incidencia delictiva en las entidades federativas, los cinco estados con el mayor número de hogares que sufrió algún delito son el Distrito Federal, Baja California, Morelos, el

---

<sup>7</sup> Todas las cifras utilizadas en este apartado y en el 4.2.4., las he tomado de la encuesta nacional hecha por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad (ICESI, 2011).

estado de México y Chihuahua. En contraste, los estados con menor incidencia delictiva son Durango, Zacatecas, Baja California Sur, Colima, Puebla y Tlaxca.

Por cada 100,000 habitantes, la tasa de delitos fue de 4,412 a nivel nacional en el 2001. La mayor tasa de delitos se registró en el Distrito Federal con 17,718 delitos por cada 100,000 habitantes (donde uno de los principales indicadores, muestra que uno de los más altos rubros fue el robo a mano armada). Le siguieron Morelos con 5,573, Baja California con 5,531, Chihuahua con 4,979 y el estado de México con 4,778. Los de menor tasa fueron Tlaxcala con 1,448, Zacatecas con 1,453, Michoacán con 1,471 y Oaxaca con 1,595.

La encuesta también reporta si las víctimas sufrieron algún tipo de violencia. Resalta que 44 por ciento de ellas contestaron que sufrieron algún tipo de agresión durante la comisión del delito. Lo más preocupante en estos casos fue que en casi la mitad de ellos se utilizó un arma de fuego para realizar el delito. Por lo que respecta al uso de arma blanca y la violencia física, cada una se utilizó en cerca de una quinta parte de los actos criminales, lo que se conoce como asalto o delincuencia a mano armada, cifras que de igual forma poseen similitudes a nivel local, en este caso en la delimitación de la Delegación Tlalpan.

En cuanto a la incidencia geográfica de la violencia, las Delegaciones que registraron el mayor grado de violencia o agresión fueron el Iztapalapa (63 por ciento), Venustiano Carranza (55 por ciento) Tláhuac (54 por ciento), y con un índice menor Tlalpan con 48 por ciento.

Por tipo de delito, en el 2011 el 92 por ciento fueron robos, destacando entre los más importantes el robo a transeúntes (a mano armada), de vehículos, casa habitación y comercio. La tasa por 100,000 habitantes es de 4,169, cercana a la tasa nacional en razón de la alta participación de este tipo de delito. Su composición se indica en la siguiente gráfica.

Del resto de crímenes, destacan los delitos de lesiones, abuso de autoridad, daño en propiedad ajena, amenaza, fraude, secuestro, delito sexual, abuso de confianza, secuestro exprés y homicidio. Los delitos por lesiones son los más cometidos después del robo, representando el 50 por ciento del restante de delitos realizados en el año 2011, lo que refleja un alto grado de agresión por parte de los criminales.

Es claro que la información de los actos delictivos que ocurren en el Distrito Federal (17,718) reportada por el ICESI llevaría a la capital del país a ocupar uno de los primeros lugares en inseguridad a nivel mundial, superando por un margen de 5,000 delitos por cada 100,000 habitantes a Suecia, el país con el mayor número de denuncias que reporta la encuesta.

#### **4.2.4. Costos de la inseguridad.**

Un aspecto esencial del crimen es el relacionado con las pérdidas económicas que genera la delincuencia. De acuerdo con la información de la encuesta del ICESI, mientras que una cuarta parte de las víctimas declaró que la pérdida ascendió a menos de 500 pesos, 17 por ciento de los afectados afirma que la pérdida oscila entre 500 y 1000 pesos, otro 17 por ciento entre 1,000 y 2,500 pesos, 15 por ciento entre 2,500 y 5,000, 14 por ciento de 5,000 a 20,000 y poco más de una décima parte por encima de 20,000 pesos.

Con estos datos se puede establecer que el costo promedio de las pérdidas económicas fue de 13,245 pesos por víctima, lo que arroja un costo total nacional de 49 mil millones de pesos en 2001. La magnitud de esta cifra es por demás impactante y equivale a 0.85 por ciento del Producto Interno Bruto. Para comprender mejor el problema y su dimensión, el monto de pérdidas por actos delictivos que sufren las víctimas es equivalente a 350,000 automóviles compactos; o se puede comparar con el presupuesto del gasto programable destinado a salud, medio ambiente y desarrollo social en su conjunto para el año 2002.

Además, la delincuencia obliga a la sociedad a asignar recursos para protegerse. Estos recursos, que podrían utilizar los ciudadanos para otras actividades, los destinan a cubrir las deficiencias de un sistema de seguridad público poco efectivo, representando gastos indirectos que elevan el costo total de la delincuencia. Para ejemplificar el importante crecimiento del gasto en protección en respuesta a la inseguridad, conforme a la encuesta de ingresos y gastos que realiza el INEGI, los hogares de México han incrementado su gasto en vigilancia y seguridad para sus viviendas en poco más de 76 por ciento de 1998 al año 2000, revelando la intranquilidad que tiene la sociedad por el problema de inseguridad.

Un efecto intangible pero no menos importante de la criminalidad o delincuencia es la pérdida en productividad de los recursos humanos por el estrés que causa trabajar en lugares o ciudades con un ambiente de alto riesgo delictivo y violento. Esta pérdida de productividad del factor trabajo, el cual tiene una importancia elemental en todos los procesos de producción, disminuye, en consecuencia, la competitividad a lo largo de todas las actividades productivas desarrollados en México. Este impacto de la delincuencia en la población se corrobora con los datos de la encuesta del ICESI, la cual muestra que casi la mitad de los mexicanos (47 por ciento de la población) se sienten inseguros en el lugar donde radican.

Otro efecto importante de la inseguridad es que una cuarta parte de la población (23 por ciento) ha modificado ciertos hábitos o actividades por temor a ser víctima de algún delito. De los principales cambios de hábitos o actividades de quienes han modificado su comportamiento destacan que 81 por ciento evita salir de noche, 44 por ciento no lleva dinero en efectivo consigo y 37 por ciento no utiliza joyas.

#### **4.2.5. Observaciones de Gerencia Social.**

El monto de las pérdidas económicas revelan lo atractivo de las actividades criminales, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de ellas no se reportan. Ello equivale a que los ingresos ilegales son tan seguros como los que se obtienen del sector formal, con la ventaja de que los criminales no pagan impuestos por ese ingreso.

A la luz de la magnitud del problema de la inseguridad y los costos que ocasiona a la ciudadanía, el gran reto de las autoridades es controlar y reducir la delincuencia para no permitir la destrucción del capital o tejido social que hace posible la convivencia ciudadana y el desarrollo económico del país. Aunque la criminalidad es un tema sumamente complejo, un tipo de delincuencia conlleva a otro: los asaltos o robos en las calles y el homicidio no están del todo desligados. De no controlarse la delincuencia, sus costos serán cada vez mayores para los ciudadanos y las empresas, con consecuencias económicas poco promisorias.

El crecimiento y persistencia de la inseguridad ha conducido a que solo una cuarta parte de las personas que sufren un delito lo denuncien. Esto revela la poca confianza que tiene la sociedad en las autoridades.

El significativo grado de la delincuencia, junto con las pérdidas económicas que impone, nos obliga a reflexionar sobre su impacto en el bienestar social y en el desarrollo económico. Es claro que la delincuencia se vuelve un obstáculo para el desarrollo del país y el mejoramiento de los niveles de vida de la población en la medida en que el crimen y la violencia deterioran el estado de derecho y, en consecuencia, impiden el crecimiento económico.

Las cifras del ICESI exponen la preocupante magnitud del problema de inseguridad que se vive en el país, en el D.F y en Tlalpan, y demuestran que hoy en día la actividad delictiva ha florecido porque es una opción muy rentable. La impunidad ha conllevado a que las actividades criminales sean sustitutos favorables de las actividades legales como fuentes de ingreso.

Indiscutiblemente, el control de la delincuencia solo puede mejorar a través de una reducción en el número de delitos que se cometen cotidianamente en las calles, casas habitación y empresas y comercios del país. Dado que la delincuencia tiene entre una de sus causas principales la falta de un sistema de administración de justicia moderno y eficiente, ciertamente la solución del problema requiere una acción policiaca más efectiva y un poder judicial que castigue apropiadamente a los criminales.

Es por esto, que la problemática se centra en la atención gubernamental hacia los ciudadanos, en una pronta solución del problema de la inseguridad pública, y en este caso retomando el robo a mano armada, dados los factores, indicadores y argumentos que se presentaron anteriormente.

#### **4.3. El Programa Policía de Barrio ante el problema de la Inseguridad en Tlalpan.**

Los movimientos sociales urbanos y rurales en América latina, que utilizan estrategias tales como el trabajo comunitario, comités de vecinos, asambleas comunitarias, se distinguen por demandar

directamente al Estado ayudas asistenciales o planes de apoyo que permiten que los beneficiarios sean figuras activas.

Si entendemos democracia como la facultad para que el pueblo gobierne, debe existir un plan para incluir a la ciudadanía vía la participación, con un ingrediente muy importante que es la organización con la intención de mejorar la calidad de vida en la comunidad. Es necesario hacer conciencia de que solo una sociedad organizada a través de sus intereses inmediatos e históricos es capaz de ser interlocutora ante el gobierno.

La participación ciudadana es fundamental y el eje distintivo de la acción de gobierno. La apropiación de acciones y programas de gobierno por la gente, evitando las actitudes clientelares, paternalistas y corporativas. Por ello, se necesitan organizaciones ciudadanas autogestivas, activas y propositivas, se requiere un cambio a una cultura democrática que haga de la ciudadanía capaz de exigir y definir las diferentes formas para relacionarse con el gobierno e instituciones, papel del Gerente Social, este entendido como el vinculador y promotor del conocimiento, de los valores éticos, morales, democráticos y ciudadanos para la formulación de planes y programas que aterricen en Proyectos Ciudadanos para dar solución a las demandas comunes.

#### **4.3.1. Programa Policía de Barrio en la Delegación Tlalpan**

La delincuencia y la inseguridad no son problemas que se generan de manera espontanea, aparecen en la Ciudad de México como resultado de la convergencia de muchas causas: unas crónicas, instaladas en las infraestructuras mismas de la sociedad, y otras temporales y circunstanciales que varían de lugar y tiempo. Muy importante en ese sentido es la añeja cultura de complicidad y de impunidad, y más recientemente, un clima general propicio para el crimen y el desorden.

Los factores que crean un clima de inseguridad son de carácter económico o de naturaleza social y cultural: la inequidad en la distribución de la riqueza, el incremento de los índices de pobreza y pobreza extrema así como el desempleo y la alta rentabilidad del delito. Es un hecho, además, que la acción solitaria del gobierno resulta insuficiente para disminuir significativamente el problema de la inseguridad pública en nuestra ciudad.

Es indispensable, por tanto, la participación ciudadana organizada y cotidiana para disminuir este problema y dotar a la acción gubernamental de su complemento indispensable. El problema de la inseguridad pública, en especial el robo a mano armada, acentuado en la delegación Tlalpan, pero que trasciende a nivel nacional, responde a la ausencia de políticas públicas capaces de dar buenos resultados, a la falta de profesionalismo de los cuerpos de seguridad y al hecho de identificar la inseguridad como un problema meramente policiaco.

Los gobiernos han visto el robo a mano armada como un problema policial, y además han puesto el acento en los aspectos cuantitativos, más armamento y más policías, cuando el problema no reside en la cantidad sino en la calidad. Como respuesta al problema de inseguridad pública, en especial el robo a mano armada en la delegación Tlalpan, se lleva a cabo la implementación del Programa Policía de Barrio, cabe mencionar que este tipo de programa no son únicos de esta demarcación, ya que otras delegaciones del D.F. al igual que otros gobiernos estatales y municipales han puesto en marcha programas parecidos.

Ahora bien, el Programa Policía de Barrio fue creado con el fin de atacar el problema de inseguridad pública en el año 2003 en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Dirección General de Participación Ciudadana. El Programa de Policía de Barrio en la Delegación Tlalpan parte de la necesidad de dar respuesta al problema de inseguridad pública, en este sentido el robo a mano armada es uno de varios delitos cometidos dentro de esta demarcación y que se busca erradicar o disminuir considerablemente junto con otros delitos como: el robo de automóviles, a casa habitación, a comercios, a transporte de pasajeros y de carga, así como homicidios, riñas callejeras, violencia intrafamiliar y narcotráfico.

Dicho programa parte de la finalidad de establecer un vínculo más directo entre en policía y los vecinos de la delegación, para lo cual busca personalizar la relación tejiendo lazos de confianza y solidaridad y de reconocer en el ciudadano la capacidad de evaluar la actuación policial. En términos generales, el éxito de este programa se mide en términos de: una mejor percepción ciudadana; la disminución del delito y la violencia; así como la generación de una nueva forma de relación entre la sociedad y la autoridad.

Anteriormente el modelo de patrullaje, por su forma, no era capaz de dar una respuesta positiva al problema de inseguridad pública, ya que presentaba una dificultad para la supervisión operativa de los policías, esto debido a que el policía no tenía arraigo en su zona y representaba esto una dificultad para que él tuviera un conocimiento de los problemas de inseguridad en determinada zona. Además había una deficiente calidad del servicio, la percepción de la ciudadanía era la de una insuficiente vigilancia, existía poco contacto con la ciudadanía y finalmente no había una zona específica de patrullaje lo que representaba que algunas colonias no contaran por momentos con cuerpos de seguridad pública.

De igual forma la relación entre el policía y la comunidad se veía agraviada por la falta de credibilidad en los cuerpos policiacos, el escepticismo ante el combate a la corrupción y la impunidad, al temor y pérdida del entorno social del ciudadano y también por la búsqueda de mecanismos privados de seguridad. Estas fallas en el antiguo modelos de patrullaje aunado a los problemas crecientes de inseguridad pública (consecuencia de lo primero) hicieron que el gobierno de la delegación Tlalpan se viera en la necesidad de crear un política pública capaz de dar una respuesta más efectiva al problema y que además fuera incluyente y que sus resultados se vieran reflejados en el bienestar de la ciudadanía.

El objetivo del programa es mejorar la percepción de la ciudadanía sobre la seguridad pública, reducir los índices delictivos, mejorar la calidad de la vigilancia y la operación policiaca, tener un acompañamiento del ciudadano e involucrar directamente a la gente en las acciones del programa en las unidades territoriales donde opera este programa. El programa Policía de Barrio se guía sobre acciones que buscan ampliar el marco de acción policial: no limitando a los cuerpo policiacos a funciones de prevención y mantenimiento del orden, sino que debe involucrarse en la resolución de los problemas de la comunidad; de igual forma tener una intervención proactiva más que reactiva, enfatizándose en las causas más que en las consecuencias del delito; de igual forma establecer un mayor acercamiento con la comunidad, con la finalidad de dar una respuesta personalizada a cada uno de los vecinos de la comunidad; el rendir cuentas a la comunidad y; establecer una estrategia basada en la prevención del delito.

El Programa de Policía de Barrio en la Delegación Tlalpan se basa en dos puntos principales que son la operación policial y la vinculación ciudadana. Dentro de la operación

policial, se ha hecho la definición de Unidades Territoriales y zonas de patrullaje considerando los índices delictivos, el grado de marginalidad así como la percepción ciudadana. Es en cada una de estas Unidades Territoriales en donde se elaboran planes operativos de patrullaje así como una identificación de los principales problemas relacionados con la seguridad pública.

Así mismo hay un ordenamiento de las patrullas con el nombre de la Unidad Territorial correspondiente, hay una permanencia de las patrullas en la zona designada y se evita una rotación del personal. De igual forma la selección de los cuerpos policíacos es mediante la aplicación de exámenes por el Centro de Control y Confianza del Sector correspondiente y la revisión de antecedentes administrativos y penales.

También hay una capacitación permanente mediante cursos sobre el modelo de patrullaje de Policía de Barrio, de protección civil, de primeros auxilios, de acondicionamiento físico y táctico, y de protocolos de vinculación ciudadana. Además existe una supervisión de la actuación policial mediante la instalación de lectores electrónicos en cada domicilio y mediante una supervisión ciudadana al igual que una designación de responsable sectorial de Policía de Barrio. Ahora bien, dentro de la vinculación ciudadana encontramos varias acciones, entre ellas la visita domiciliaria, esta es la actividad más directa entre la comunidad y los policías de barrio, en la cual éstos visitan el domicilio de cada familia para presentarse y ponerse a sus órdenes, asimismo recaba las opiniones e inquietudes de los vecinos, su operación se basa en que debe garantizarse que los vecinos conozcan a los policías de los tres turnos. De igual forma corresponde a la Secretaria de Seguridad Pública del D.F., y en su caso a las autoridades delegacionales (Tlalpan), garantizar lugar y logística indispensable para realizar las reuniones vecinales, también se establecen rutas y calendarios de visitas con base en los diagnósticos socio-demográfico y delictivo, el Responsable Sectorial de Policía de Barrio y un promotor vecinal de la Secretaria de Seguridad Pública acuerdan la propuesta de programa de visitas y la calendarización respectiva y lo someten a la aprobación del Jefe de Sector.

También dentro de esta vinculación ciudadana encontramos un Código de Atención Ciudadana, el cual se realiza a través de visitas a comercios, en los cuales se obtienen opiniones sobre los problemas de inseguridad de la zona. Otra acción que se realiza es el llamado Sendero Escolar Seguro, el cual establece rutas o espacios peri-escolares que tienen el propósito de

disminuir el riesgo de incidentes delictivos, como el robo a mano armada, a las comunidades escolares y a las personas que transitan o viven por la zona.

De igual forma se llevan a cabo reuniones vecinales por cuadra, calle, manzana o edificio (en el caso de ser Unidad Habitacional) para la presentación de los policías de barrio ante los grupos de vecinos, asimismo para que el policía haga una rendición de cuentas a la comunidad y exista una relación más directa entre éste y la comunidad. También se cuenta con Módulos de Participación Ciudadana en los cuales la comunidad puede acudir a presentar quejas, sugerencias o inquietudes ante la autoridad.

La evaluación de este programa por medio de los ciudadanos se lleva a cabo mediante la aplicación de cuestionarios de evaluación (apoyados con un álbum fotográfico de los elementos), visitas domiciliarias así como reuniones vecinales por unidad territorial para la rendición de cuentas y aclaración de dudas o bien para dar sugerencias o quejas.

Como se ha visto, el Programa Policía de Barrio de la Delegación Tlalpan busca solucionar de manera general el problema de Inseguridad Pública, por lo que representa una respuesta al caso específico del robo a mano armada. Con la puesta en marcha de varias acciones que van encaminadas no solo a la procuración de justicia sino a la prevención del delito, el gobierno del D.F. al igual que el gobierno delegacional de Tlalpan responden ante el problema de inseguridad pública.

#### **4.3.2. Resultados y Panorama Actual.**

De acuerdo con las estadísticas actuales de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el robo a mano armada o robo a transeúnte ocupa el primer lugar de delitos cometidos con un 52% del total global. El análisis de las estadísticas de la Secretaría de Seguridad Pública, señala que son principalmente jóvenes de entre 18 y 28 años y menores de 15 a 17 años de edad con problemas de adicción a diferentes tipos de drogas quienes incurrir en este delito de robo a mano armada, lo que muestra un círculo vicioso entre el consumo de drogas y la incidencia en este delito.

Durante el año 2011, la Secretaría de Seguridad Pública reorientó la labor policial hacia el combate al robo a transeúnte, uno de los delitos que más lastima a la ciudadanía y cuyo abatimiento forma parte de las facultades de la SSP-DF, muestra de ello es que por este ilícito se realizaron el doble de capturas con relación al tráfico de drogas y el robo a mano armada. Se ha anunciado, por parte del Gobierno del Distrito Federal y de la Secretaría de Seguridad Pública, que las 306 Unidades Territoriales de la Ciudad de México que tienen mayor índice delictivo serán cubiertas totalmente con elementos de Policía de Barrio. La cobertura policial para las 306 Unidades Territoriales implicará destinar algunas Unidades de Protección Ciudadana al esquema de Policía de Barrio y también la capacitación de los elementos que ya forman parte de la corporación con el propósito de adiestrarlos para este modelo, que implica mayor cercanía con los ciudadanos.

De acuerdo con cifras del Gobierno del Distrito Federal, la delegación Tlalpan actualmente ocupa el noveno lugar con mayor número de delitos registrados en averiguaciones previas, representando el robo a mano armada o a transeúnte el 53% del total de delitos denunciados en esta demarcación. El número total de delitos en la Delegación Tlalpan ascendió a 1430 en 2007, lo que significa que de estos, 758 fueron robos a mano armada.

Ahora bien, en el caso específico del robo a mano armada, en 2003 se cometieron un promedio de 2.33 robos diariamente en la Delegación Tlalpan, lo que quiere decir que fueron cometidos 852 en todo el 2003, esto representa que ahora se cometen 94 robos menos que en aquel año. Sin embargo de manera general, considerando toda la tipología de delitos, según cifras de la PGJ del D.F., la Delegación Tlalpan registró un promedio de 16.3 delitos cometidos diariamente en 2006, lo que representó un 4% del total para el D.F. y en el 2011 fueron cometidos un promedio de 22.98 delitos diarios, lo que significó un 5.1 del total para el D.F.

Lo anterior demuestra que si bien el número de robos a mano armada ha disminuido a partir de la puesta en marcha del Programa Policía de Barrio, hay un incremento considerable en otro tipo de delitos. Sin embargo cabría analizar qué factores han influido en este incremento y ver si el Programa Policía de Barrio tiene incidencia o relación con los demás delitos cometidos.

Cabe mencionar que el actual Gobierno de la Delegación Tlalpan, en materia de Seguridad Pública se ha enfocado a fortalecer el Programa Policía de Barrio en toda la demarcación. Para lo cual busca implementar una intensa actividad de capacitación y organización vecinal para la prevención del delito y la violencia en sus diversas manifestaciones. Para tal efecto, se desarrollan iniciativas de capacitación y organización de acuerdo a la problemática particular de cada zona, ya sea implementado acciones de prevención social, prevención situacional del delito, prevención de violencia de género y familiar, entre otros.

Se impulsa la formación de redes vecinales a través de los comités ciudadanos para la prevención del delito y promoción de la cultura de la legalidad en colonias, pueblos, barrios y zonas populares de la demarcación. Así mismo, se generan materiales informativos sobre diversas medidas preventivas y de auto protecciones tendientes a la reducción del riesgo delictivo. Se da prioridad para tal efecto, la prevención de los delitos de alto impacto, la promoción de la cultura de la legalidad y la resolución alternativa de conflictos entre particulares.

Se busca fortalecer el papel delegacional en el seno de las 4 coordinaciones territoriales de Seguridad Pública y Prevención del Delito, así como revitalizar el funcionamiento del comité ejecutivo de Seguridad Pública, como organismos efectivos de coordinación, evaluación y análisis del fenómeno delictivo, a efecto de definir y ejecutar estrategias y acciones certeras en el combate a la delincuencia. Se continúa apoyando para que las distintas coordinaciones territoriales alcancen las metas definidas para la reducción del índice delictivo, las juntas de coordinación son prioridad dentro del marco del Programa Policía de Barrio. Adicionalmente se interactúa con instancias Federales para acciones específicas que le competen.

#### **4.4. Mi visión como Gerente Social.**

La paz social se conserva en casi todo el territorio nacional. Pero en algunas regiones del país la situación de inseguridad pública es casi similar a la que se vive en momentos de guerra civil. Los puntos críticos son Nuevo Laredo, Ciudad Juárez, Tijuana, Guadalajara, Acapulco, el Distrito Federal, regiones de Michoacán y otras partes donde es alto el índice de los delitos que se cometen diariamente.

Todos los partidos políticos, todas las organizaciones sociales, todos los grupos y los mexicanos en general, manifiestan como demanda común que se garantice la seguridad pública. El reclamo de seguridad pública es una exigencia en la sociedad que se expresa en todas partes. Particularmente en las regiones con mayores índices delictivos. La mayoría de las mexicanas y mexicanos exigen que se garantice la seguridad pública; se combata a la corrupción y a la impunidad. Millones de personas exigen responsabilidad, eficiencia y castigos severos a los delincuentes. Es que el problema de la inseguridad y procuración de la justicia se ha agravado en los últimos años y particularmente en regiones como la de Nuevo Laredo, donde el desafío de la delincuencia es abierto y audaz, como el de las guerrillas.

Ya es inaplazable asegurar la eficiencia de los sistemas de seguridad y garantizar a todos los mexicanos la posibilidad de vivir en un Estado de derecho que no favorezca a los delincuentes. Los organismos de derechos humanos deben promover la defensa de las víctimas de la inseguridad y la mala procuración de la justicia y no de los hampones y delincuentes. Hasta hace más o menos una década, generalmente nos enterábamos por las informaciones periodísticas, de "nota roja", sobre los robos, asaltos, los homicidios, los secuestros, las violaciones y otros actos ilícitos. En estos últimos años esos delitos encarnan en miles de personas. Los presenciamos por la televisión, los escuchamos en la radio y los leemos en los periódicos.

Las actividades delictivas no solamente afectan a algunos sectores sociales de la población o de algunas regiones determinadas. Constituyen un problema que acosa y preocupa a los mexicanos de todas las clases sociales y de todo el territorio nacional. Es un problema ya generalizado y de consecuencias muy negativas y lamentables para el país en su conjunto. Muchos capitales dejan de invertirse en México por la inseguridad.

Aparte del narcotráfico son diversas las causas que se han señalado para explicar los orígenes de la inseguridad pública. En las reuniones sobre el tema se exponen varias: los factores que afectan la convivencia social, problemas derivados de la falta de empleo; la corrupción de los cuerpos de seguridad, el abuso de autoridad y la impunidad. Sin embargo lo evidente es que hasta hoy no han sido acertadas las medidas adoptadas para resolver este problema.

Es urgente garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de vivir en un ambiente de seguridad pública. Esta no debe ser una simple promesa de campaña para el futuro. Es una demanda que debe atenderse urgentemente hoy. La principal razón para que se organice el Estado es la de garantizar a todos los ciudadanos la seguridad pública. Efectivamente este problema es prioritario.

Apropiadamente todos se han pronunciado a favor de mantener nuestro Estado de Derecho y mejorar las leyes y la impartición de justicia, así como mejorar los cuerpos encargados de garantizar la seguridad pública. Somos un pueblo que merece organizar su convivencia dentro de un ambiente regido por principios, una gran moralidad pública y el respeto a la seguridad personal.

Por otra parte, el Programa de Policía de Barrio en la Delegación Tlalpan es una política pública que responde a la ciudadanía ante el problema de inseguridad pública que aqueja a la demarcación. Si bien el robo a mano armada a presentado una disminución en su número de incidentes, en términos generales aun no se presentan los resultados esperados en cuanto a la incidencia en otro tipo de delitos dentro de la Delegación.

La parte importante de este Programa de Policía de Barrio es la referente a la participación ciudadana, ya que a demás de ser participe en lo funcional, también el ciudadano puede dar su opinión e cuanto a la planificación de acciones dentro del Programa, ya que, como se dijo anteriormente, solo con la unión y el trabajo coordinado entre sociedad y gobierno se pueden lograr los objetivos planteados a mediano y largo plazo.

Ahora bien, sí tenemos que los índices de delitos en general no han disminuido, habría que replantearse el cómo se está integrando a la ciudadanía dentro de este programa, si bien por medio de reuniones vecinales y visitas domiciliarias, habría que ver que tan eficientes son en realidad, pues una política pública debe ser incluyente y debe propiciar en el ciudadano un espíritu de participación. Quizá no se han considerado algunos factores o variables que pueden afectar la operación del Programa, aspectos como las horas de visita domiciliaria, la manera de dar a conocer los días y hora de las reuniones vecinales, así como la cantidad de personas que asisten y toman en serio este programa.

De manera general, el Programa de Policía de Barrio representa una buena manera de hacer que la ciudadanía sea participe en la prevención del delito, ahora habría que analizar los resultados de esta política pública, con la finalidad de reorientar las acciones a aquellas zonas o Unidades Territoriales donde no han habido los resultados esperados. De esta manera, a mediano plazo se podría reflejar en buenos resultados las acciones emprendidas dentro de este Programa.

El fijar los recursos, sin tener en cuenta el comportamiento de las cifras y de la población a la hora de introducir la variable territorio, quizá pueda acarrear consecuencias negativas en perjuicio de los ciudadanos. Ya que ellos no verían las metas logradas y por lo tanto la política pública podría ser considerada como ineficiente.

## CONCLUSIONES

---

*“Cualquier gobierno degenera cuando se confía solamente a sus gobernantes. Por lo tanto, el pueblo mismo es su único depositario seguro.”*

Thomas Jefferson

### ***¿Qué significa gobernar la vida comunitaria?:***

Para poder responder esta pregunta es necesario definir y explicar el concepto de “Gobierno” y el de “vida comunitaria”. Gobierno, para la presente investigación, se refiere a aquella estructura que ejerce las diversas actividades estatales, denominadas comúnmente poderes del Estado (funciones del Estado). El Gobierno, en sentido propio, tiende a identificarse con la actividad política y administrativa de instituciones que posibilitan formas de entendimiento entre lo público y lo privado, a través de los tipos de participación y representación, utilizando la política como mecanismo e instrumento de vinculación entre dichas instituciones. La vida comunitaria es un sistema que rige a la sociedad, es decir, es un mecanismo de convivencia entre la actividad pública y privada, y es en este punto donde la comunidad comparte puntos en común, donde se crea una identidad común mediante la diferenciación de otros grupos o comunidades (generalmente por signos o acciones), que es compartida y elaborada entre sus integrantes y socializada, entonces el gobernar la vida comunitaria es la programación de acciones y programas que permitan la gobernabilidad, el sustento y desarrollo de la misma actividad comunitaria, a través de instituciones, reglas y estructuras administrativas.

Por esto, el gobernar la vida comunitaria tiene que ver con la capacidad de los gobiernos para controlar el descontento social, dar respuesta a problemas sociales específicos, a través de un principio racional de enfrentar situaciones en conflicto, actores que constituyen una decisión en contextos frente a alternativas, con el reconocimiento de una autoridad, esto es, una toma de decisión que se convierte en una acción de gobierno, la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, esto es, la aplicación de políticas públicas, programas y procesos administrativos que permitan el sustento y transición de la sociedad, en términos del logro de una mejor condición de vida, un bienestar común, en el marco de la legalidad y responsabilidad administrativa de las instituciones públicas. Sin embargo, esto nos deja con otras interrogantes,

como ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, y a través de qué medios?

### ***Desarrollo Participativo:***

El surgimiento del desarrollo participativo se vio enmarcado por la búsqueda de modernizar a la sociedad principalmente a la población rural, sin embargo su evolución fue dirigida por el papel de las ONG'S debido a que estas impulsaron en gran medida programas de desarrollo. Por esta razón el desarrollo participativo se asimilo más a esta formación civil que a una forma estatal, ello también por que los resultados son para las personas y no para las ONG'S, está asociado a movimientos cooperativos de supervivencia de zonas rurales o urbanas.

La participación consecuenta dos tipos de acción colectiva, “la de los movimientos sociales defensivos” que buscan terminar con la desigualdad, y el grupo de movimientos que “buscan el cambio de prácticas institucionalizadas en la sociedad”, una tercera vía es su iniciativa de desarrollo. El éxito de esta participación colectiva se da debido a lo que llaman “Investigación Acción Participativa (IAP)” la cual retoma ideas de distintos actores proactivos, esto representa una dinámica social más llamativa, rápida y de redes e interconexiones que permiten a los individuos lograr un fin común.

“La IAP implica un proceso que combina cuatro actividades la organización, la investigación, la educación y la acción... Otra forma de definir la IAP es como un proceso a través del cual los miembros de un grupo o comunidad recaban y analizan información para actuar sobre un problema y resolverlo. Dicha acción se inscribe en una perspectiva de transformación política y social. Su propósito es originar cambios en las relaciones de poder a favor de los grupos tradicionalmente excluidos” (Licha, 2002: 71).

Lo que se busca es un cambio radical en la sociedad y por ende un mejor nivel de vida en las comunidades y grupos desprotegidos, esta búsqueda también pugna por la delegación de poder sobre estos grupos lo que permite un desarrollo autónomo al de las ONG'S, de los grupos actuantes de la participación ciudadana.

Las altas pretensiones del desarrollo participativo apoyan desde un principio las capacidades humanas individuales, lo que permite que llegado el momento se aglutinen tal que logren una conciencia colectiva y por ende individual que permita que las redes de creación y reflexión sean más intensas.

“Un primer aspecto es que en el debate actual sobre el tema desataca la necesidad de entender el desarrollo participativo de un modo tal que la participación sea aceptada como el ejercicio del derecho de los ciudadanos y comunidades a intervenir en su propio desarrollo. Bajo esa perspectiva, el desarrollo alude al ejercicio de los derechos humanos universales (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), y la participación es considerada como un proceso de concienciación, que apunta a la delegación de poder ciudadano, a la democratización de la sociedad, a la generación de conocimiento, al desarrollo de habilidades, al fortalecimiento institucional, y al desarrollo de un ethos democrático y cooperativo” (Licha, 2002: 74).

El desarrollo participativo se enfrenta a dos visiones distintas y que se vuelven complementarias así mismo que antítesis, estas son el paradigma y el pragmatismo, el enfoque paradigmático destaca los aspectos teóricos, estratégicos y valorativos del modelo de desarrollo participativo. El enfoque pragmático insiste en alcanzar resultados inmediatos y en el uso de instrumentos adecuados para promover el desarrollo participativo. Ambos enfoques comparten los siete principios del modelo de desarrollo participativo, a saber: la participación, los derechos humanos, la equidad, la pluralidad, la creatividad, la solidaridad y la responsabilidad colectiva.

La ejecución del desarrollo participativo se enfoca en lograr una movilización auto sustentada de los pobres para desarrollar intervenciones que apunten a la erradicación de la pobreza. “Quizás una de las principales razones del cambio que identificamos en los enfoques e instrumentos del desarrollo participativo se debe a dos fenómenos concomitantes: la explosión de actividades e iniciativas participativas que se conocen en la actualidad, generadas por la necesidad impostergable de erradicar la pobreza y reducir el riesgo de explosión social; y el acercamiento inevitable que estas prácticas producen entre los distintos actores y agentes involucrados (comunidades, organizaciones intermediarias, gobiernos, universidades e instituciones de desarrollo)” (Licha, 2002: 78).

### ***El buen Gobierno, cinco propuestas:***

Es necesario identificar el buen gobierno como teoría: cinco propuestas, desde la perspectiva de Gobierno como el conjunto de instituciones oficiales del Estado y su monopolio del poder coercitivo legítimo, además, podemos mencionar que el Gobierno es una parte del Estado, el cual abarca al conjunto de instituciones y organizaciones que estructuran la administración pública, siendo esta el enlace entre el Gobierno y la sociedad.

*“El gobierno se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan. En concreto, se entiende que gobierno se refiere a los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva”*

Un “buen gobierno” por tanto, se caracteriza por los cambios de sentidos del gobierno, adopción de nuevos procesos que incluyan nuevas demandas y necesidades sociales, no solo nuevos conjuntos de instrumentos de gestión, también consiste en alcanzar una mayor eficiencia en la producción de servicios públicos. Estos procesos suscitan condiciones necesarias para un gobierno ordenado, con base en la creación de estructuras que permitan la interacción entre la autoridad institucional y los resultados (metas y objetivos), empleando ciertos mecanismos como la rendición de cuentas, el acceso a la información, inclusión de problemas sociales en la agenda de gobierno, y el reconocimiento de la interdependencia de los sectores público, privado y voluntario en algunos países.

Se hace un análisis del buen gobierno, estructurado en torno a cinco propuestas:

1. El “buen gobierno” se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él. Lo que significa que dentro de las instituciones gubernamentales existen muchos centros y diversos vínculos entre muchos órganos de gobierno en los planos local, regional, nacional y supranacional, es decir, se cuenta con la participación activa del sector público y privado en la prestación de servicios públicos y la adopción de decisiones en muchos países.

2. El “buen gobierno” reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos. Se refiere a un cambio en el equilibrio de larga data entre el Estado y la sociedad civil, formar parte de un consenso en curso de formación de una ciudadanía que ponga el acento en los derechos y las responsabilidades. El buen gobierno guarda relación con la preocupación por el capital y los fundamentos sociales para un desempeño económico y social efectivo. Establece y marca los lineamientos de participación del ciudadano, a partir del reconocimiento de la importancia de la participación del sector público con el sector privado, donde entrada al sector voluntario, una nueva formulación de políticas de integración.
3. El “buen gobierno” identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva. Quiere decir que las organizaciones dedicadas a la acción colectiva dependen de otras organizaciones; para alcanzar metas, las organizaciones tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes.
4. El “buen gobierno” se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas. Se entiende con la premisa de que la máxima asociación es la formación de redes que se rigen a sí mismas, guardando relación con las comunidades políticas.
5. El “buen gobierno” reconoce la capacidad de conseguir que las cosas se hagan, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear la autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar. Se mencionan características que permitan la dirección de las autoridades de las políticas establecidas, así como la capacidad de establecer asociaciones que protejan y regulen su entorno y promuevan oportunidades, de la siguiente manera: composición y coordinación; coequilibrio y guía; interacción y regulación.

El estudio del “buen gobierno”, permite y facilita la labor del servidor público dentro de la administración pública, a partir de la elaboración de guías de coordinación que establezcan los lineamientos entre las técnicas, instrumentos y acciones del gobierno para la realización y

cumplimiento de sus objetivos. De esta manera, se incorporan elementos de participación del ciudadano como eje rector y como objetivo para la autoridad.

### ***La Democracia Participativa para fortalecer la Administración Pública:***

Hoy en día, en los presupuestos procedimentales de la democracia, se debe considerar las formas de la democracia participativa, en tanto constituyen correctivos a deficiencias de funcionamiento de las instituciones de representación, actualmente tan desacreditadas por la partidocracia que se expresa por los altos índices de abstencionismo del electorado. En todo caso, lo que interesa es que los ciudadanos participen en distintas formas en el poder público, que se produzca un continuo de formas democráticas, fundadas y establecidas con la participación ciudadana.

La participación ciudadana no se debe reducir a los fines de la representación política, es importante también dar énfasis en la constitución general a las formas directas de participación ciudadana, como en las instituciones del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato, como se anotó anteriormente, a los instrumentos de la participación ciudadana.

La democracia ofrece grandes ventajas y atractivos, pero también enfrenta grandes retos y riesgos que, de producirse, se traducen en graves inconvenientes, por cuya razón, los regímenes políticos constitucionales que opten por la democracia requieren sortear adecuadamente esos peligros para no sufrir deformaciones, como la posible ingobernabilidad derivada de la falta de consensos entre los depositarios de las funciones del poder público para la toma de decisiones, lo que redundaría en parálisis gubernamental, es decir en ingobernabilidad.

La democracia participativa y la democracia representativa se fundan en la participación ciudadana y las formas que puede asumir ésta, en donde prevalecen los elementos jurídicos-políticos, constitutivos del ciudadano, en tanto portador de determinados intereses sociales, está en posibilidad de participar en las actividades políticas, en las decisiones y acciones gubernamentales.

Se trata entonces, de que la ciudadanía pueda ejercer el derecho de participar en más espacios públicos, lo que conduzca a concretar más plenamente la democracia tanto representativa como la directa. La reivindicación de los derechos de los ciudadanos para expresar sus intereses y preferencias múltiples es lo que ha conducido a la extensión y a la validación de las políticas participativas.

### ***Participación Ciudadana en Tlalpan:***

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, regula los cauces necesarios para recabar la opinión e intervención de los movimientos ciudadanos en la gestión y principales decisiones que afectan a la ciudad a través de los comités ciudadanos. Pero en la práctica, los cauces y procedimientos establecidos se encuentran muy poco desarrollados, al igual que sucede en la mayor parte de los municipios del país, por falta de voluntad política para crear los mecanismos adecuados y facilitar la acción vecinal, o porque el propio movimiento asociativo no dispone de los recursos necesarios que se precisan para ello. Únicamente se han desarrollado algunos procedimientos contemplados en la, y a través de ellos la participación ciudadana ha asumido algunas de las demandas, inquietudes y propuestas de los ciudadanos.

Los principales debates sobre la ciudad y sus problemas y soluciones están centralizados y formalizados a nivel institucional, siendo reducida la posibilidad de una intervención ciudadana directa en los grandes planes e iniciativas estratégicas, lo que también es debido a la falta de capacidad de las organizaciones y asociaciones ciudadanas para hacer propuestas o dar respuesta a los planteamientos generales y globales de la ciudad, principalmente por la carencia de los recursos técnicos que se requiere para ello.

La Delegación de Tlalpan, para poder desarrollarla participación ciudadana, y contribuir al desarrollo del movimiento asociativo de la ciudad debería realizar, entre otras, las siguientes actuaciones:

- Mejorar la capacidad de representación de las asociaciones ciudadanas.

- Establecer mecanismos de regulación de los procesos, órganos y estrategias, establecidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, para facilitar la relación entre la sociedad civil y la administración pública local.
- Contribuir a la mejora, reestructuración y consolidación del tejido asociativo de la ciudad, proporcionando los medios que permitan una mayor eficacia en la participación.
- Favorecer que las asociaciones ciudadanas participen en el diseño y gestión de los servicios públicos que más directamente les afectan.

***Evolución del ejercicio social del Comité Vecinal de Lomas Altas:***

La “Unión de Vecinos Piedra y Encino”, parte vertebral del Comité Ciudadano de Lomas de Padierna Sur, surge a partir del movimiento zapatista, con similitud de ideas en sus iniciales 16 demandas de 1995, y es en Mayo de 1997 que inician su movimiento, su Carta de Constitución señala:

*“Nosotros estamos aquí porque queremos construir una comunidad que pugne por los derechos humanos, sociales y culturales, que sean en nuestro país una realidad tangible. Por eso queremos sumar nuestras voluntades con quienes también trabajan por la esperanza, a través de formas de abasto y trabajo comunitario, elevando así nuestra calidad de vida...”*

La ONG, ubicada en la Colonia Lomas de Padierna Sur en la Delegación Tlalpan, desde sus inicios ha gestionado diversas actividades sociales, en las que se destacan las siguientes:

- El 1º de Abril de 1998, firman un Convenio de Colaboración con el Gobierno del Distrito Federal en Tlalpan, representado en este acto, por su titular Dr. Salvador Martínez Della Rocca. El objetivo del acto jurídico fue proporcionar en calidad de préstamo diversos bienes muebles para reforzar y coadyuvar en las actividades, educativas, de capacitación y en el desarrollo de actividades productivas que la organización colaboradora lleva a cabo en sus instalaciones y dirigidas a la comunidad en forma directa e inmediata, así como multiplicar las acciones que en su función de gobierno la Subdelegación de Desarrollo Social realizó en esta materia.

El instrumento jurídico fue creado para que la ONG fuera apoyada en las actividades educativas y de capacitación a través de la dotación de acervo bibliográfico, mobiliario y equipo de oficina, material didáctico, actualización y modernización de equipos de cómputo, equipo de audio y video, así como el equipamiento de talleres productivos para corte y confección.

- En Septiembre de 1998, organizaciones del Ajusco Medio, donde está incluida la Unión de Vecinos Piedra y Encino, presentan un proyecto de Centros Culturales de Artes y Oficios para el Desarrollo Sustentable en el Ajusco Medio, donde uno de sus objetivos generales fue el crear espacios en las colonias de la zona cuya infraestructura permitieran permanentemente la formación, promoción y difusión de la cultura tanto en el aspecto de la creación y el disfrute artístico, como en el de la protección ambiental, la cultura alimentaria y la capacitación para el trabajo.
- El 30 de Enero del 2000, se realiza una mesa de trabajo en las instalaciones de la coordinación territorial del Ajusco Medio, con la participación del Subdirector de Gobierno, el Director General de Desarrollo Económico y Urbano, y diferentes organizaciones sociales, entre ellas Piedra y Encino. En la mencionada mesa de trabajo resaltaron acuerdos de integración y desarrollo económico para la zona mencionada.
- En Marzo del 2000, la Unión de Vecinos Piedra y Encino celebran un Contrato de Comodato con la Delegación del Distrito Federal en Tlalpan, la primera como comodatario, y la segunda como comodante. La primera cláusula establecía: El comodante entrega en este momento al comodatario el “centro Comunitario Lomas de Padierna Sur” inmueble que se encuentra ubicado en las calles de Tekax y Troya, Delegación Tlalpan, quien se obliga a usarlo de acuerdo a la propia naturaleza del mismo, esto es, para que funciones como centro comunitario de usos múltiples, el cual prestará estos servicios a la comunidad Tlalpense, bien inmueble que no tiene defectos por lo cual el comodatario no puede alegar la acusación de perjuicios en su contra.
- En Mayo del 2000, la Unión de vecinos Piedra y Encino, se integra al Sistema de Apoyo Escolar de la Subdelegación de Desarrollo Social de la Delegación Tlalpan, en este inicio

participa con la integración de 12 niños, cuyo apoyo escolar consiste en una percepción mensual económica y de abasto popular. A la presente fecha continúa en el Sistema.

- En Diciembre del 2000, la ONG gestiona con el Subdelegado Territorial del Ajusco Medio, la solicitud de apoyo para el retiro de escombros y tierra ubicado en diversas zonas de la colonia Lomas de Padierna Sur, lo que inició un programa de mejoramiento barrial para la limpieza de calles y banquetas, que a la fecha sigue vigente.
- En Febrero del 2001, la ONG gestiona con el Director de Obras y Desarrollo Urbano en la Delegación Tlalpan, y el Subdirector de Obras y Servicios, la solicitud de material para construcción de banquetas con participación vecinal, la ubicación de reductores de velocidad en la colonia Lomas de Padierna Sur, y pavimentación en las calles de la misma zona. Estas gestiones se incorporan en años posteriores al programa de mejoramiento barrial que actualmente se lleva a cabo, y que ahora son prioridad año con año.
- El 7 de Marzo de 2001, la Unión de vecinos Piedra y Encino firman un acuerdo de colaboración con la Dirección de Desarrollo Social de la Delegación Tlalpan. La organización solicita y acuerda las facilidades para utilizar espacios públicos del centro comunitario “Superación Ajusco”, localizado en la zona del Ajusco Medio, y en donde la Dirección de Desarrollo Social, considera importante las tareas de desarrollo comunitario que viene desempeñando la ONG, por lo que manifiesta total disposición para apoyar la organización en todo lo que este a su alcance, que en tal virtud se acuerda.
- En Octubre del 2001, en la zona del Ajusco Medio, se llevan a cabo una serie de reuniones de grupos sociales, donde la Unión de Vecinos Piedra y Encino tubo participación, a partir de estas reuniones, se logra la firma de acuerdos por partes de los grupos sociales y la Dirección General de Desarrollo Social. Entre los acuerdos se establece, la participación de la ONG en el Programa de Natación al ser socios del deportivo Villa Olímpica, inclusión al Programa de Estímulos a la Educación Básica, establecer un comité de Vigilancia Ciudadano, así como la integración a centros y casas de salud.

- En Noviembre del 2001, Piedra y Encino participa en la reunión de colaboración con el motivo de la actualización de los Lineamientos Normativos del Programa de Estímulos a la Educación Básica, cuya participación gestionó y acordó: atender la permanencia en la primaria de las niñas y niños que menos tienen, para mejorar la eficiencia terminal en la instrucción primaria y secundaria, así como impulsar la participación ciudadana a través de los comités escolares para elevar la calidad educativa de los beneficiarios en y la transparencia en la operación del Programa en las Zonas Marginadas del Distrito Federal.
- En Junio del 2005, la ONG gestiona un acuerdo con la Jefatura Delegacional de Tlalpan, la Unidad Departamental de Participación Ciudadana en Ajusco medios, para la inclusión de acciones sociales propiciadas de la sociedad civil, en el Programa Anual de Acciones a Realizar por la Dirección General de Desarrollo Social. Dicha gestión abarcó la promoción deportiva, de salud, de atención a la juventud, de atención a la niñez, de atención a mujeres y de actividades de promoción social. A partir de este año 2005 y a la fecha, cada año se busca gestionar la inclusión de ideas de la sociedad civil en los programas de Gobierno.

Es importante mencionar, que la Unión de vecinos Piedra y Encino en su calidad de ONG, ha gestionado diversas actividades con relación al Gobierno Delegacional de Tlalpan, a lo largo de sus años de gestión social ha realizado actos cívicos, culturales, deportivos y políticos, donde establece y remarca su interés de trascender socialmente en la zona del Ajusco Medio, es por ello que cada año celebra festejos conmemorativos al día del niño en abril, al día de la madre en mayo, a la Independencia de nuestro país en septiembre, al día de los muertos en noviembre y a las posadas en diciembre, donde año con año y evento por evento busca la autogestión social para llevar acabo dichos eventos, sin embargo ha sido importante la gestión para que la Delegación Tlalpan apoye logísticamente.

Así mismo, la ONG, a través del tiempo y desde su creación ha realizado eventos culturales en diversas fechas, destacando la música, obras de teatro, talleres de creatividad infantil, pintura y artes plásticas, danza folklórica para niños y niñas, teatro para niños, apreciación musical y teoría y práctica política, actualmente reconocida ante la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, como comité vecinal, en el 2011 se convirtió en

motor de Participación Ciudadana, ganando las elecciones vecinal y teniendo a cinco de sus miembros en el consejo directivo, incluyendo a la coordinadora del comité, esta acción la más relevante hasta ahora de su creación.

### ***Nuevo modelo de ciudadanía:***

Finalmente, la participación ciudadana, se debe a la información, al conocimiento, y con base en ello, una nueva ciudadanía debe ofrecer una opinión, para poder aportar decisiones, es decir, la intervención directa en los asuntos de interés general, y poder participar en esas mismas decisiones, y así asociarse, no se trata solo de la delegación gubernamental de las acciones, sino que se pueda tener iniciativa y asociación con el mismo gobierno para llevar adelante una iniciativa de mejoramiento de bienestar social, y donde finalmente se puede participar en la evaluación de los resultados de esas acciones, es por ello que a mayor nivel de participación de la ciudadanía, se tendrán políticas más eficientes.

Si se quiere seguir avanzando en la democratización de la sociedad, y si se aspira a que la población sea corresponsable de su desarrollo y su destino, las inercias democratizadoras deberán ampliarse y fortalecerse, tal es el caso de la democracia representativa a través de la participación ciudadana.

Esta última entendida y representada en Tlalpan a través de los comités ciudadanos, siendo estos el espacio donde interactúan grupos y personas, donde se estructuran las demandas, se detectan los problemas y propuestas de solución, y se da vigencia a la representatividad y a la decisión colegiada. En este sentido, la organización de diversos mecanismos de sensibilización a la población en general, a través de la difusión del conocimiento, la cultura y las experiencias de participación, en Tlalpan y otros lugares, pueden y deben contribuir al cambio de los valores en los ciudadanos, que comprometa corresponsablemente a ellos con el desarrollo de las acciones del gobierno, que fortalezca su colaboración crítica y propositiva y que, en general, forme un nuevo modelo de ciudadanía que adopte una posición de compromiso con el futuro de nuestro País.

Es por ello, que los universitarios debemos sumarnos con entusiasmo a esta misión, formando a los mejores hombres y mujeres de México, con la más alta preparación académica, y cuya competencia se oriente hacia el logro de propósitos sociales, tales como el fortalecimiento de nuestra soberanía, el valor de la equidad, la democracia representativa, la educación, el progreso económico y, en general, el bienestar social, siendo nosotros universitarios capaces de ejercer nuestra ciudadanía, teniendo una visión de solidaridad social y al mismo tiempo, que seamos ejemplo de participación ciudadana, colaborando con una posición crítica y propositiva, siendo líderes de opinión, valorando la diversidad cultural y social como fuente del desarrollo de las colonias y los pueblos de México, y que actuando en consecuencia, mantengamos a la democracia, y más aún, a la democracia participativa como el valor supremo de la vida política.

## FUENTES DE CONSULTA

---

- AGUDELO Sedano, Ricardo (2002), "Función de las formas innovadoras de gerencia social en las relaciones entre El Estado y la sociedad", en Isabel Licha (ed.), *Gerencia social en América Latina: enfoques y experiencias innovadoras*. Washington, D.C.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1992), *La Hechura de la Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ALAFITA Méndez, Leopoldo (1979), 1970-1976: lucha política y sindicalismo independiente en México, Centro de Investigaciones Históricas, Veracruz.
- ALARCÓN, D. (2000), "Crecimiento con igualdad", Notas de clase. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. (INDES).
- ALFORD, J. (2002), "Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective", en *Public Administration Review*.
- ANAND, S. y A. K. Sen (1996), "Sustainable Human Development: Concepts and Priorities", en Serie de documentos de discusión No. 1. New York, PNUD, Oficina para Estudios de Desarrollo (UNDP/ODS).
- ATIENZA, Manuel (1998), *Introducción al derecho*, Fontamara, México.
- AYALA Espino, José (2005), *Economía del Sector Público Mexicano*, Editorial Esfinge, México.
- AYALA Espino, José Luis (coordinador), Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2001.
- BACA Olamendi Laura, et al. (Comps.) (2000), *Léxico de la política*. México, FCE.
- BERNARDO, Kliksberg (2000), "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo", en Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, (Comps.), *Capital Social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo de Cultura Económica, México.
- BOBBIO, Norberto (1989), *Estado, gobierno y sociedad*, Breviario No. 487, Fondo de Cultura Económica, México.
- BOBBIO, Norberto (2010), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, España.

- BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (2000), *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane (2010), “Seguridad social y desigualdad 1910-2010”, en Fernando Cortés y Orlandina Oliveira (coords.), *Los grandes problemas de México. Volumen V. Desigualdad Social*, el Colegio de México, México.
- CALDERÓN, F. G. (2002), “Deliberación y desarrollo”, documento preparado para el Seminario: Teoría, metodologías y prácticas ejemplares de concertación para el desarrollo en América Latina. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 30 de septiembre al 1 de octubre.
- CASAS Padilla, Enrique (2009), *Políticas Económicas y pobreza: México 1982-2007*, Memoria para optar al grado de Doctor, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- CASTILLO Esparcia, Antonio (2007), “Relaciones públicas en las organizaciones no gubernamentales”, *Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación*, número 7, Murcia.
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, II Agenda Social, Alfaomega, Bogotá.
- CEPAL-UNESCO (1996), *Educación y conocimiento: Eje de la transformación Productiva con Equidad*. UNESCO-Tarea, Chile.
- CONAMUP (junio de 1984), *Movimiento Urbano Popular*, *Revista Nueva Antropología*, Vol. VI, Núm. 24. México.
- CONTRERAS, M. (2005), “Aprender a desaprender: Apuntes en busca de un aprendizaje significativo en la capacitación de gerentes sociales”, en F. Repetto (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Programa INDES Guatemala.
- CORTÁZAR, J. C. (2004), “Sobre la gerencia social: campo de conocimiento y acción”, Documento interno, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.
- DABIN, Jean (2003), *Doctrina general del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- DE LA CUEVA, Mario (1986), *La idea del Estado*, UNAM, México.
- DE SEBASTIÁN, L. (2004), “La razón de ser de la ética en los cursos del INDES”, manuscrito, Programa de Cooperación Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.

- DENHARDT V. J. y R. B. Denhardt (2003), "Value Citizenship over Entrepreneurship", en *The New Public Service. Serving, not Steering*, M.E. Sharpe, Inc, New York.
- Distribución Electoral y de Colonias de Tlalpan (2009), "Informe territorial 2009", en Vocalía del Registro Federal de Electores, Junta Distrital 14 del Instituto Federal Electoral.
- DRUCKER, Peter (1995), *La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*, El Ateneo, Argentina.
- DUVERGER, Maurice (1967), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, España.
- FERREIRA Santos Farah, Marta (2011), "Administração pública e políticas públicas". *Revista de Administração Pública - RAP*, núm. Mayo-Junio.
- FLEURY, S. (1999), "Políticas sociales y ciudadanía", notas de clase, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.
- FLORES Alonso, María de Lourdes (mayo de 2003), *Reforma del Estado y reforma administrativa*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.
- FLORES Margarita y Fernando Rello (2002), *Capital Social Rural. Experiencias de México y Centroamérica*, CEPAL, UNAM, Plaza y Valdés, México.
- FRASER, Nancy (1997), *Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Colombia.
- GDF (2011), "Informe de actividades del Gobierno del Distrito Federal 2011", Gobierno del Distrito Federal, México.
- GRYNSPAN M. Rebeca (2002), "Los nuevos (¿viejos?) retos de la política social", en Isabel Licha (Ed.), *Gerencia social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras*, Banco Interamericano para el Desarrollo Sociales, Washington, D.C.
- HOOD, C. y M. Jackson (1997), *La argumentación administrativa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HUERTA Moreno, María Guadalupe (2005), "El neoliberalismo y la conformación del estado subsidiario", en *Revista Política y Cultural*, núm. 24, UAM-Xochimilco, México.
- ICESI (2011), Instituto ciudadano de análisis sobre la inseguridad. Gastos y pérdidas por la inseguridad., Ed. ICESI, México.
- IEDF (2010), "Cuadernillo de capacitación para los Comités Vecinales y Consejos de los Pueblos", Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

- Informe de actividades de Seguridad Pública (2010), "Informe de actividades 2010", en Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública en Tlalpan.
- KLIKSBERG, Bernardo (1993), "Gerencia Social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas", en Bernardo Kliksberg (Comp.), *Pobreza un Tema Impostergable*, CLAD y Fondo de Cultura Económica, Caracas.
- KLIKSBERG, Bernardo (1997), "Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones clave", en *Revista de Administración Pública Uruguaya*, No. 19. Montevideo.
- KLIKSBERG, Bernardo (2002), *Hacia una Economía con rostro humano*, FCE, Buenos Aires, Argentina.
- KLIKSBERG, Bernardo y José Sulbrant (1993), "¿Cómo capacitar en gerencia social? La experiencia del primer programa latinoamericano de formación de gerentes sociales." En Kliksberg, Bernardo, *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, CLAD-FCE-PNUD, Caracas.
- LANE, E. (1995), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Sage, London.
- LEÓN Medina, Rosa (2012), "Investigación del Producto Interno Bruto y comparación con el resto del mundo", TECLERMA, México.
- LERNER Sigal, Bertha (1998), *Globalización, neoliberalismo y política social*, en (autores varios), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, México.
- LICHA Isabel y José R. Molina (eds), *Desafíos de la Gerencia Social en el Siglo XXI. La construcción de sociedades equitativas*, INTEC/BID/INDES, Santo Domingo.
- LICHA, Isabel (1999), "Las herramientas de la gerencia social INDES", manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.
- LICHA, Isabel (2002), "El debate actual sobre desarrollo participativo" en, Isabel Licha (Ed.), *Gerencia social en América Latina: enfoques y experiencias innovadoras*, Washington, D.C.
- LIJPHART, Arend (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona.
- MÁRQUEZ Zárate, Miguel Ángel (1989), *La crisis del Estado Social de Derecho y el Neoliberalismo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

- MÁRQUEZ Zárate, Miguel Ángel (2003), *Gerencia Social: Un testimonio de racionalidad gubernamental*, Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- MÁRQUEZ Zarate, Miguel Ángel (2008), “Gerencia Social. Retos y perspectivas para el siglo XXI”, en Revista *Defensa Ciudadana*, abril- junio, Año 4, México.
- MARTÍNEZ Rangel Rubí y Ernesto Soto Reyes (2012), “El consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, en Revista Política y Cultura, núm. 37, UAM-Xochimilco, México.
- MENDEZ de Hoyos, Irma (2007), “Transición y consolidación democrática en México ¿es posible una regresión?”, en Revista de la Facultad de Derecho de México, núm. 247, México.
- METCALFE, L. (1999), “La gestión pública: de la imitación a la innovación”, en C. Losada (ed.), *¿De burócratas a gerentes?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- MIDGLEY, James (1993), "La política social, el estado y la participación de la comunidad", en Bernardo Kliksberg, *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, CLAD-FCE-PNUD, Caracas.
- MOHAN Matar, Hari (1993), "Desarrollo centrado en la gente", en Bernardo Kliksberg, *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, CLAD-FCE-PNUD, Caracas.
- MOKATE, K. (2000), "Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social", documento de trabajo I-23, Banco Interamericano de Desarrollo: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C.
- MOLINA Piñeiro, Luis F. (1983), *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- MOLINER, María (2007), *Diccionario del uso del español*, Gredos, Madrid.
- MOTEMAYOR, Rogelio (1983), “El Sistema Nacional de Planeación Democrática”, en Revista de Administración Pública, IIJ, México.
- MUÑOZ Hoyos, Rafael (1999), “Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y los medios de comunicación”, en *Revista Comunicar*, núm. 13, octubre, España.
- OLMEDO, Raúl (2007), *Participación Ciudadana y Organización Vecinal*, Comuna, México.
- OSORIO Vargas, Jorge (2010), “Democracia y estructura social”, en *Revista Persona y Sociedad*, vol. XXIV, no. 2. Chile.

- PORTO Gutiérrez, Stephanie y Puente Romero, Génesis (2013), “El voto nulo en las elecciones locales de 2012: ¿intencional o equívoco?”, en *Revista Apuntes Electorales*, IEEM, México.
- RACELIS, Mary (1993), "Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoque y técnicas para la participación popular", en Bernardo Kliksberg, *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, CLAD-FCE-PNUD, Caracas.
- RAMIREZ Hernández, Guillermo y Nashieli Ramírez Hernández (2003), *Componentes nutricionales y tejido social del Programa Oportunidades*, FLACSO, México.
- RAMIREZ, Héctor (2004), “Pobreza y sustentabilidad: una interrelación crítica para el futuro del mundo “en *Revista Economía Informa*, N. 331, nov-dic, Facultad de Economía-UNAM, México.
- RODRIGUEZ Piña, Francisco Javier (1992) *Conservadurismo, Neoconservadurismo y Neoliberalismo*, FLACSO, México.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1962), *El Contrato Social*, Algete, Madrid, España.
- SARUKHÁN, José K. (1994), “Sociedad civil, valores éticos, educación y colaboración ciudadana”, en: *La Participación Ciudadana y el Control Social* (Contral. Gral. de la Federación). Porrúa, México.
- SOSA Elizaga, Raquel (2002), *Principios de la Política Social*, Secretaría de Desarrollo Social, GDF, México.
- UVALLE Berrones, Ricardo (1994a), *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, IAPEM, México.
- UVALLE Berrones, Ricardo (1994b), “La gerencia social: una opción de gobierno abierto”, en *Revista de Estudios Políticos*, no. 4, FCPyS-UNAM, México.
- VÁZQUEZ Nava, María Elena (1994), *Participación Ciudadana y control social*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- VILAS, Carlos (1998), “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo, notas para una perspectiva macro”, en Marcela Pineda (ed.), *Las Políticas Sociales de México en los años noventa*, Instituto Mora –UNAM- FLACSO- Plaza y Valdes, México.
- WARD, Peter (1991), *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, CONACULTA y Alianza Editorial, México.

WEINSTEIN José (2002), “Notas sobre gerencia social innovadora y participación comunitaria”, en Isable Licha (ed.), *Gerencia social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras*. Washington, D.C.

ZUMBADO, Fernando (1993), “Prefacio”, en Bernardo Kliksberg, *Pobreza: un tema impostergradable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. CLAD-FCE-PNUD, Caracas.

### **Legislatura.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

LGSNSP, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

### **Mesografía.**

CODHEM (1995), “Organismos No Gubernamentales: Definición, Presencia y Perspectivas”, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México [consultado el 14 de junio de 2013] disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/28/pr/pr35.pdf>

Encup (2012), Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, [consultado el 12 de octubre de 2013], disponible en: [http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Quinta\\_ENCUP\\_2012](http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Quinta_ENCUP_2012)

Estudios Económicos Latinoamericanos, [consultado el 1 de julio de 2012] disponible en: <http://indes.iadb.org/pub.asp>

Gobierno de la Delegación Tlalpan, [consultado el 12 de julio de 2012] disponible en: [www.tlalpan.df.gob.mx](http://www.tlalpan.df.gob.mx)

GOMÁ Carmona, Ricardo y Joaquim Brugué Torruella (coords.) (2005), Análisis de los factores de exclusión social, Generalitat de Catalunya, [consultado el 12 de agosto de 2012] disponible en: [http://www.inau.gub.uy/biblioteca/exclusion\\_social.pdf](http://www.inau.gub.uy/biblioteca/exclusion_social.pdf)

ICESI (falta año), Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, [consultado el 12 de octubre de 2013], disponible en: [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)

INEGI (2010), Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [consultado el 12 de agosto de 2012], disponible en:

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est>

SUÁREZ Garza, Álvaro José (2011), Seguridad Pública y Participación Ciudadana: un estudio acerca de la participación ciudadana y su impacto en la seguridad pública en México, Tesis doctoral de la Universidad Autónoma de Nuevo León, [consultado el 12 de agosto de 2012] disponible en: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/te/1080211162.pdf>

PSP 2007-2012 (10 de enero de 2008), Programa de Seguridad Pública 2007-2012, [consultado el 12 de agosto de 2012] disponible en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1721.pdf>