



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL. EL PERIODO DE  
INICIO E INSTITUCIONALIZACIÓN. 1997-2006**

**TESIS**  
**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**  
**MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:**  
**ULISES LARA LÓPEZ**

**TUTOR**  
**DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZARATE**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., NOVIEMBRE DE 2016.**



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.



## Epígrafe

*Ten siempre en tu mente a Ítaca. Llegar allí es tu destino. Pero no apresures el viaje en absoluto. Mejor que muchos años dure, y viejo ya arribes a la isla, rico con cuanto ganaste en el camino sin esperar que Ítaca te dé riqueza.*

*Ítaca te dio el hermoso viaje. Sin ella no habrías emprendido el camino. Pero no tiene otra cosa que darte.*

*Aunque pobre la encuentres, Ítaca no se burló de ti. Sabio así como terminaste, con tanta experiencia, sabrás ya qué significan todas las Ítacas.*

Fragmento del poema *Ítaca* de Constantino Kavafis



## **Dedicatoria familiar**

A mi compañera de vida Alma, esposa y madre amorosa, quien además ha sido mi camarada de lucha en todas mis batallas. A mis hijos Canek y Yohualli por su amor, confianza y acompañamiento en las horas de felicidad y en los momentos difíciles, y que hoy se han convertido en ciudadanos ejemplares, comprometidos consigo mismos y con su tiempo. A mis queridos padres Carlos y Cristina que nunca han dejado de creer en mi vocación social y apoyaron mi libertad de pensamiento. A Minerva, Aquiles, Diana y Carlos hermanos de sangre y de compromiso social por su eterna solidaridad y reconocimiento a mis proyectos.

## **Dedicatoria social**

El presente trabajo va por la continuidad que he compartido con las causas de las libertades políticas y los derechos humanos. Desde joven participé en las luchas estudiantiles y en ese andar formé parte del Consejo Estudiantil Universitario y del Congreso Universitario. Militante de izquierda contribuí a la fundación del Partido de la Revolución Democrática, y desde que ganamos el gobierno del Distrito Federal he ocupado diferentes cargos en la administración pública, y en todos ellos he empeñado mis esfuerzos por hacer de la ciudad y su zona metropolitana un espacio de ampliación de las libertades y los derechos. Por ello dedico el presente estudio a todos los hombres y mujeres interesados en conocer del largo y sinuoso proceso de institucionalización de la participación ciudadana, al tiempo que representa una de las áreas de oportunidad que deberá ser aprovechada en la nueva etapa que vivirá la Ciudad de México en la que por primera vez contará con una constitución política y una nueva estructura de gobierno.

## **Agradecimientos**

El trabajo que hoy presento fue posible únicamente con el apoyo y colaboración de los grandes amigos que acaban por ser parte de nuestra familia adquirida, esos hermanos que nos dan su tiempo, sus observaciones y críticas, pero sobre todo su apoyo incondicional. Gracias a Miguel Angel Rojas Sandoval por sus orientaciones teórico metodológicas; a Daniel Martínez Morales por sus aportaciones en la construcción del contenido e información pertinente en el desarrollo de la investigación, y a José Luis Calixto Gutiérrez por su enorme apoyo en la coherencia y concordancia entre cuerpo teórico, desarrollo y conclusiones, y, desde luego, por la invaluable tarea de la corrección de estilo. Desde luego deseo agradecer a mi director de tesis Dr. Miguel Ángel Márquez su paciencia y disposición, pero en especial su apoyo para continuar y concluir con esta etapa de mi vida. Así mismo, agradezco profundamente las opiniones de mis sinodales, Dr. Jorge Márquez, Dra. Elena Jeannetti, Dr. Víctor Manuel Martínez y Dr. Arturo Hernández, quienes me permitieron mejorar el reporte de investigación.





## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<b>1. ESTADO, REGIMEN DEMOCRÁTICO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN COMO PROBLEMA DE LA GOVERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA</b>	<b>18</b>
1.1 ESTADO, UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL	20
1.2 GOBIERNO	27
1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN PÚBLICA	32
1.4 DEMOCRACIA, UN ACERCAMIENTO DESDE LAS TEORÍAS DE LA DEMOCRACIA	40
1.5 GOVERNABILIDAD, GOBERNANZA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ELEMENTOS PARA UN ANALISIS	46
1.5.1 GOVERNABILIDAD	46
1.5.2 GOBERNANZA, UNA NUEVA VISIÓN DEL GOBIERNO	55
1.6 MARCO TEÓRICO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA	71
<b>2. MARCO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. UN ACERCAMIENTO HISTÓRICO EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1928 a 1986</b>	<b>80</b>
2.1 EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917. FORMA DE GOBIERNO	81
2.1.1 CONSTITUCIÓN DE 1917. LA PROPUESTA CENTRAL DE CARRANZA Y LA FORMULA CONSTITUCIONAL PARA EL DISTRITO FEDERAL	81
2.1.2 ORGANIZACIÓN POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL ENTRE 1917 Y 1928	83
2.1.3 FUERZAS POLITICAS Y CONFLICTO POLÍTICO EN EL DISTRITO FEDERAL ENTRE 1917 Y 1928	85
2.2 LAS MODIFICACIONES AL MARCO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA 1928-1986	87
2.2.1 LA REFORMA POLÍTICA DE 1928 Y LA DESAPARICIÓN DEL REGIMEN MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL	87
2.2.2 LAS PROPUESTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A PARTIR DE LA REFORMA POLÍTICA DE 1928 EN EL DISTRITO FEDERAL	90
2.2.3 LA LEY ORGÁNICA DEL DDF DE 1941, CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL	94

2.2.4 LA LEY ORGÁNICA DEL DDF DE 1970, MODIFICACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL	<b>97</b>
2.2.5 LA LEY ORGÁNICA DEL DDF DE 1978, MODIFICACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL	<b>104</b>
2.3 CAMBIO CONSTITUCIONAL DE 1986 Y LA EMERGENCIA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	<b>112</b>
2.3.1 CAMBIOS DEMOGRÁFICOS EN EL DISTRITO FEDERAL	<b>112</b>
2.3.2 EL MARCO ORGÁNICO Y REGLAMENTARIO DEL DDF EN 1992, UNA MIRADA AL CAMBIO ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	<b>116</b>
2.3.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA	<b>122</b>
2.3.3.1 HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP): TLALPAN	<b>138</b>
2.3.3.2 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL DF	<b>144</b>
<b>3. MARCO INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. UN ACERCAMIENTO A PARTIR DE LA LEY DE 1995 HASTA 2012: TENDENCIAS DE CAMBIO Y COMPARATIVO CON LAS LEYES DE LA MATERIA EN LA REPÚBLICA MEXICANA</b>	<b>149</b>
3.1 MARCO INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL: LAS LEYES DE 1995, 1998 Y 2004	<b>151</b>
3.1.1 LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL 1992-1993. ACERCAMIENTOS AL PROBLEMA QUE REPRESENTA LA DICOTOMÍA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA VERSUS LA PARTICIPATIVA	<b>151</b>
3.1.2 LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1995, LA NOVEDAD INSTITUCIONAL DE UNA VIEJA DEMANDA	<b>156</b>
3.1.1.1. ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN CIUDADANA Y VECINAL DE ACUERDO CON LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1995	<b>159</b>
3.1.1.2 PROCESOS EN LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1995	<b>168</b>
A. AUDIENCIA PÚBLICA	<b>168</b>
B. DIFUSIÓN PÚBLICA	<b>170</b>
C. DE LA COLABORACIÓN CIUDADANA	<b>171</b>
D. CONSULTA VECINAL	<b>172</b>
E. QUEJAS Y DENUNCIAS	<b>173</b>

F. RECORRIDOS PERIÓDICOS DEL DELEGADO	174
3.2 LAS PROPUESTAS DE GOBIERNO EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	175
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>181</b>
PRIMERA APROXIMACIÓN: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	186
SEGUNDA APROXIMACIÓN: PENDIENTES POR EXPLORAR	191
TERCER APROXIMACIÓN: PARTICIPACIÓN PARA LA CONDUCCIÓN	192
CUARTA APROXIMACIÓN: CIUDADANÍA DESDE LOS CIUDADANOS	193
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>196</b>

## **INTRODUCCIÓN**

La participación ciudadana es uno de los referentes básicos de la democracia contemporánea. La presencia de figuras de democracia participativa se ha convertido en una de las variables más importantes para medir el grado y la calidad de la democracia en las diferentes mediciones sobre la materia. Con base en lo anterior, es posible afirmar que en la actualidad es imposible dissociar a la democracia en su conjunto comprendido con figuras de democracia participativa.

A esta primera aproximación en torno a figuras de democracia participativa como uno de los instrumentos inherentes a la democracia en la actualidad, es preciso reconocer el papel que desempeñan estas mismas figuras en torno a la legitimación de las decisiones del gobierno sobre la implementación de políticas públicas en muy diversas materias, a pesar de la capacidad limitada que en la realidad ejerce la ciudadanía para definir el alcance y los contenidos de estas políticas a través de su participación. Esto permite que los gobiernos cuenten con una base de apoyo social para desarrollar un conjunto de políticas con un mayor margen de acción y dotándose de legitimidad social.

Una tercera aproximación a la participación ciudadana íntimamente ligada a las dos anteriores, tiene que ver con los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, desarrollados a fines de la década de los setenta para responder desde una sólida base teórica a las crecientes necesidades que emanaban del estado de bienestar surgido en la posguerra, bajo los presupuestos de Keynes. En este sentido, la diversificación y crecimiento de las demandas sociales ante el Estado, podrían tener una mejor respuesta si es posible identificar las prioridades de sociedades cada vez más complejas.

Así, la cuarta y última aproximación hace referencia a que esa ponderación de las necesidades y expectativas de una sociedad más compleja requiere una toma de decisiones menos vertical y homogénea y más multidireccional y diversificada, en la que intervengan gobierno y ciudadanía para hacer que los recursos, a través de una adecuada planificación, se distribuyan y apliquen de una manera racional y equitativa,

sin embargo, para ello se requiere generar entre los ciudadanos una mejor y más profunda cultura democrática y de una plena conciencia de los derechos, libertades y responsabilidades que conlleva su ejercicio, considerando que en este proceso de acercamiento y negociación, en las políticas públicas se generan ciertos conflictos en la atención de las demandas ciudadanas, lo que requiere una sociedad civil organizada en redes y su participativa en todo el proceso de las políticas públicas, lo que significa una mayor legitimidad de la autoridad y comunidad política que no sólo aceptan, sino que promueven el ejercicio de los derechos ciudadanos y políticos, aumentando así la calidad de la democracia participativa.

Considerando los elementos expuestos en los párrafos previos, se puede inferir con facilidad la relevancia que desempeña la participación ciudadana para la democracia contemporánea y la necesidad de revisarlo a la luz de las distintas formas en las que se integra en el andamiaje político-jurídico de un Estado y la manera en la que articula y moldea la relación entre el gobierno y la ciudadanía, ponderando los enfoques teóricos que justifican su implementación y las diversas consideraciones que existen en torno a su instrumentación y alcance.

A partir de estas aproximaciones sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal, la presente investigación tiene como objetivo analizar y explicar la manera en la que ésta se ha desarrollado en el periodo comprendido entre 1997 y el año 2006, es decir, entre el primer gobierno elegido por los ciudadanos del Distrito Federal desde la reforma que centralizó las atribuciones del gobierno del Distrito Federal en el Ejecutivo Federal en el año de 1928 y el segundo gobierno elegido igualmente por los ciudadanos, pero cuya duración -a diferencia del primero- fue de seis años, y en el que fueron electos por primera vez los Jefes Delegacionales de las dieciséis delegaciones que comprenden el Distrito Federal.

El proceso de democratización del Distrito Federal ha venido acompañado de cambios profundos en la relación del gobierno y los ciudadanos del Distrito Federal. Uno de estos cambios se

define a partir de la apertura de canales de participación ciudadana en el marco de un desarrollo institucional con el objetivo de propiciar mejores condiciones la gobernabilidad y la gobernanza y legitimar las decisiones de carácter político de los diferentes gobiernos de la capital del país.

Este acercamiento demanda por un lado una revisión de los marcos teóricos asociados a las instituciones políticas y la manera en que han venido evolucionando para integrar a la participación ciudadana como uno de los pilares de la democracia contemporánea y del proceso de gobernanza y gobernabilidad en la actualidad, identificar el proceso de cambio político que ha experimentado la capital del país durante las últimas décadas del siglo XX y las primeras del presente siglo y la manera en la que se han introducido diferentes figuras de participación ciudadana, su concepción jurídica y la manera en la que han venido desarrollándose y articulándose dentro de los procesos de toma de decisión y definición de políticas públicas en el Distrito Federal.

Concomitante con el estudio conceptual y teórico de la manera en la que se ha integrado la participación ciudadana en el marco jurídico y político del Distrito Federal, se presenta la manera en la que se desarrolló la participación ciudadana en el Distrito Federal durante el periodo de esta investigación, identificando los instrumentos utilizados para dicha finalidad, las preferencias generales de los ciudadanos que decidieron participar en dichos procesos y el derrotero que adquirieron éstos, así como la forma en la que se vincularon con las decisiones de política pública del gobierno del Distrito Federal.

Para entender el fenómeno de la participación ciudadana en el Distrito Federal durante el periodo comprendido entre 1997 y el 2006, es preciso contar con una perspectiva histórica, por lo que se identificarán diferentes iniciativas que a partir de 1928 -como ya se había señalado, año de la centralización de funciones de gobierno del Distrito Federal en el poder federal- buscaron promover la participación ciudadana en el Distrito Federal en un marco *sui generis* de concentración de facultades políticas y administrativas en el gobierno federal. De esta manera, se contará con un panorama claro

sobre las propuestas que se presentaron en esta materia y los actores interesados en promover estas figuras durante el largo periodo de dependencia política y administrativas que experimentó el Distrito Federal durante gran parte del siglo XX.

El largo proceso de cambio político que sufrió el país durante las últimas décadas del siglo XX, constituye un reto formidable para su estudio y análisis, ya que por la naturaleza misma del proceso y por la ausencia de *continuum* general y homogéneo, es posible encontrar desfases y contradicciones en las reformas. En el caso concreto de la institucionalización de la participación ciudadana del Distrito Federal se encuentran dos puntos de quiebre significativos en su desarrollo, ambos anteriores a 1997. El primero de estos puntos de cambio tuvo lugar en 1992 con el cambio organizacional de la administración pública del Distrito Federal, mientras que el segundo es posible ubicarlo en el año de 1995, en el que la institucionalización de la participación ciudadana alcanza su punto culminante con la expedición de la Ley de Participación Ciudadana y se desarrollan en el contexto de la grave crisis que azotó al país por el denominado *error de diciembre* las primeras elecciones vecinales en el Distrito Federal.

La Ley de Participación Ciudadana de 1995 ha sido la base a partir de la que se ha venido desarrollando la participación ciudadana durante los gobiernos democráticamente electos en el Distrito Federal, sin embargo, no por ello deben de quedar soslayadas las diferentes reformas que se han emprendido en este campo y la identificación de tendencias en este sentido. Incluso, este tema es de la mayor importancia para comprender la evolución y el estado actual de la organización y el marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal.

Cabe mencionar que a través de esas reformas políticas se han venido restituyendo el ejercicio de los derechos democráticos de los habitantes del Distrito Federal, los cuales les fueron negados por la relación y situación jurídico política que ha mantenido por mucho tiempo con el Estado Federal Mexicano.



Así, con la nueva reforma política que inicia el 15 de diciembre del 2015, y con base en modificaciones al 44, y al 122 de nuestra Carta Magna, se ha establecido que el Distrito Federal cambia de nombre a Ciudad de México; la Asamblea Legislativa, se convertirá en Congreso Local; la Ciudad de México tendrá su propia Constitución Política, eliminando la figura jurídica de las jefaturas delegacionales y crea las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, las cuales serán encabezadas por un alcalde y por concejales, entre otros puntos.

Esta nueva Constitución propiciará leyes secundarias que darán forma y concreción a su articulado, entre ellas la de Participación Ciudadana, como un derecho inalienable de sus habitantes para normar y precisar las relaciones entre las nuevas instancias gubernamentales con la ciudadanía, sin embargo, es justo mencionarlo, la discusión y análisis de esta nueva etapa de las relaciones gobierno ciudadanía, rebasa la delimitación histórica y temporal del presente estudio, señalándolo, sin embargo, como antecedente para cercanas y futuras investigaciones.

Para ampliar todo este panorama es importante identificar las propuestas de reforma que el GDF ha presentado en materia de participación ciudadana y los alcances de estas propuestas en el periodo establecido para la presente investigación.

Esta parte del análisis puede ser mucho más enriquecedora si se coloca en un contexto comparativo con los demás estados de la República Mexicana, lo cual puede arrojar mucha mayor claridad sobre las ventajas y desventajas de la legislación del Distrito Federal en materia de participación ciudadana.

Cabe mencionar que éste, al igual que otros temas como la peculiaridad de la participación ciudadana en cada delegación del Distrito Federal y por lo tanto del perfil de los ciudadanos en cada una de ellas, si bien no son materia para los fines de esta investigación podemos decir que su análisis, incluso comparativo, tendría que realizarse cuando menos a través de tres niveles: 1) las características socio poblacionales y económicas, 2) las materias como vivienda, infraestructura, etcétera en que está incluida la

participación ciudadana, y 3) las modalidades de la participación ciudadana y sus sujetos de derecho.

Cabe mencionar que en 2004 la entonces postulante Ernestina Godoy, en su tesis *La Participación Ciudadana en la Ciudad de México, en el Marco de la Alternancia y la Transformación Política*, al respecto expone un estudio comparativo realizado a través del análisis directo de cada una de legislación de las entidades federativas.

Recapitulando. En la presente investigación los diferentes elementos que constituyen su materia de estudio son: análisis de marco teórico conceptual en torno a los elementos que conforman lo público, y, en particular, lo gubernamental; revisión teórica-conceptual sobre los elementos mínimos que comprenden la participación ciudadana, así como de las diferentes propuestas y cambios en torno al andamiaje institucional sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal; estudio sobre el proceso de consolidación de la institucionalización de la participación ciudadana en el Distrito Federal; descripción sobre la forma en la que se ha implementado la participación ciudadana en la capital; cambios y tendencias de la participación ciudadana en el Distrito Federal durante el periodo de estudio y; acercamiento a las propuestas formuladas por el GDF en materia de participación ciudadana.

## **1. ESTADO, REGIMEN DEMOCRÁTICO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN COMO PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA**

Desde el pensamiento filosófico y teórico de la sociedad, la economía, el derecho y la política, han identificado dos grandes dimensiones de acción humana: lo público frente a lo privado. Esta dicotomía, como muchas otras, sirve a los especialistas para definir ámbitos de estudio, en nuestro caso, pensar la participación ciudadana en el marco de las responsabilidades del Estado frente a la Sociedad; así mismo, identificar los ámbitos de lo público y privado con nuevas formas para plantear una actuación profesional en y de las estructuras de gobierno en relación con los ciudadanos.

En este sentido, pensar el Estado y en particular el gobierno, permite ubicarlo como forma de dominación o como forma de organización social; identificar las tendencias de control y dirección, en la primera forma, frente a tendencias de cooperación entre los integrantes de la sociedad, en la segunda. Sin embargo, actualmente, se ha diluido el primer sentido, y, discursivamente, los políticos optan por el segundo, pues en nuestro contexto de regímenes gubernamentales de naturaleza democrática de carácter representativo, se opta por encontrar instrumentos legales y técnicos que permitan la participación de los ciudadanos para ampliar su margen de legitimidad y no necesariamente como ejercicios para ampliar el sentido y papel de esta participación en el Estado moderno.

Es evidente que los Estados nacionales son el resultado de largos procesos históricos de centralización de recursos y atribuciones sobre decisiones y acciones, que tienen una base jurídica y que se han constituido de un marco de legitimidad en sí mismos, en virtud de que dicho marco garantiza derechos

a los ciudadanos, así como los límites de actuación de éstos y del gobierno.

De acuerdo a Habermas (1998), en una sociedad la norma base, en general las constituciones, son la expresión de los consensos formales, siendo uno de estos el que se regule la convivencia de acuerdo a principios que, por ser de interés general, tiene el asentimiento fundado de todos. Ello presupone un acuerdo que iguala condiciones a los miembros de una sociedad y que tal asociación viene estructurada por relaciones de reconocimiento recíproco bajo las que cada uno puede esperar ser respetado por todos como libre e igual, lo que coloca al reconocimiento y valoración de dos valores de tipo instrumental, que hace posible la autoadscripción a opciones democráticas, es decir, a su ejercicio como valores de convivencia en la comunidad política sea en acto y no sólo en potencia.

Sin embargo, los gobiernos, sobre todo los nacionales, se alejan en su actuación de las necesidades de sus representados, lo que trae como consecuencia descrédito y falta de legitimidad de la actuación de los políticos y sus organizaciones (los partidos políticos), por un lado, y, por el otro, se ubica un problema de capacidad y calidad gubernamental, lo cual también afecta la percepción que los ciudadanos tienen sobre la política y el valor mismo de la participación ciudadana.

Considerando lo anterior, me propongo exponer la concepción actual del Estado y el gobierno, pero fundamentalmente de su actuación a través de la administración pública, e identificar si la acción estatal se enfrenta a la ausencia, o no, de gobernabilidad y de participación ciudadana, como forma que nutre los esquemas de *gobernanza democrática*.

## 1.1 ESTADO, UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

Actualmente el Estado es considerado el agente colectivo más importante, pues su actuación, a través de los gobiernos, pone de manifiesto su trascendencia como forma de organización política de las sociedades contemporáneas y su actuación en nombre de éstas, de acuerdo con sus facultades, atribuciones y funciones, así como de sus estructuras organizacionales.

Reconocemos que los estudios sobre el *deber ser* de estas formas que las sociedades asumen para su organización, nos lleva al terreno de la filosofía política y en cierto momento a su formalización en la teoría jurídica, que sin embargo, no es el objetivo de esta investigación. Así, es necesario explicitar que no entraremos a debatir sus orígenes o su desarrollo histórico, como podría ser una revisión de las formas de gobierno y sus instituciones, ni como una investigación sobre la genealogía de los conceptos, más allá de la revisión de los que contribuyen directamente a caracterizar y encuadrar la participación ciudadana, su importancia para el diseño y en la valoración de nuevas formas de articulación.

Iniciaremos definiendo al Estado y posteriormente presentaremos algunas de sus tipologías con el objetivo de encuadrar el tema de la participación ciudadana, como un componente de la conformación democrática. Así, el Estado puede ser definido de acuerdo con un enfoque disciplinario, por lo que revisaremos, en primer lugar, el pensamiento de Max Weber, quien desde la sociología lo define como:

*...un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al*

*monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. (Weber Max, 1964:43-44)*

El autor complementa la idea señalado que la coacción física no es la única forma o medio administrativo, sin embargo, su empleo es el medio específico cuando resulta ser la última opción después de que todos los demás medios han sido usados sin efectividad. Al cuadro administrativo se suma los ordenamientos y su observación en un territorio determinado, en dónde se pretende garantizar dicho orden a través de la fuerza.

*[...]: el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio [...] reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. (Ibídem, 1056)*

Incluso desde su punto de vista, no es posible definir al Estado y toda otra forma de asociación política a partir de sus fines. Para este autor el medio es lo que distingue, y en el caso estatal es la coacción física.

Reformulemos: para Weber (1964) el Estado como forma contemporánea de organización se sustenta en un orden jurídico y administrativo, a través del cual se orienta la acción de la burocracia, la cual es dirigida desde el gobierno y ejercida en un territorio determinado (pp.44-45).

Esta relación de orden jurídico y administrativo, con la acción de gobierno sujeta a él, es lo que legitima la coacción estatal, siendo una atribución monopólica de este orden de dominación calificado de racional por parte de este pensador alemán.

Por otro lado, si observamos el concepto de Estado desde la disciplina jurídica, se trata de un ordenamiento

relativamente centralizado, el cual debe estar vigente en un determinado territorio y población, delimitando así los ámbitos de validez espacial y personal del derecho.

Por su parte, para Kelsen (1995) el Estado y el derecho son la misma entidad:

*Es incorrecto describir al Estado como 'un poder detrás del derecho', pues esta frase sugiere la existencia de dos entidades separadas allí donde solo hay una, a saber, el orden jurídico. (p. 227)*

Como se puede observar entre ambas concepciones hay una controversia, pues para el enfoque sociológico el Estado es previo al Derecho, es su sustento, mientras que para el jurista, ambos son la manifestación de una sola unidad; el Derecho puede existir, pero su delimitación particular y con esto su eficacia como un regulador de la conducta general puede variar, a menos que haya un ejercicio de derecho positivo, concretado en una constitución, la cual desde su óptica es la base del Estado y del marco jurídico de carácter general que sea observable para los que habitan o cruzan por un territorio.

Los conceptos anteriores sobre el Estado son planteados por las primeras disciplinas de estudio de lo social: la sociología y el derecho, pero la emergencia de otras disciplinas nos lleva a presentar otras formulaciones sobre éste concepto. Así, en el caso de la economía y de una de sus escuelas, el neoinstitucionalismo económico, plantea que:

*[...], el Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o*

*desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación. Es una organización con ventajas comparativas sobre otras organizaciones del capitalismo, porque tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: cobrar impuestos, emitir moneda y regular los derechos de propiedad, es decir, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos. (Ayala José, 1996:32)*

Desde la óptica de los teóricos de la elección social (otra escuela económica), se trata de una institución que sirve para ofrecer productos y servicios, así, los procesos en los que se deciden cómo satisfacer las necesidades humanas y a través de qué instituciones, nos llevan a describir al Estado y al Mercado como dichas entidades y el campo de los procesos la política y la economía.

Podemos observar que hay puntos en común: observar al Estado como una forma de organización humana, cuyo aparato administrativo ostenta el ejercicio de la fuerza legítima como instrumento coactivo ante la población de un territorio determinado, productor del derecho y asimismo sujeto a él en su acción.

Empero, señala Lechner (2000), que para el análisis de la cuestión democrática hay que tener en cuenta las grandes transformaciones sociales. De manera que un componente a destacar en este contexto es la presencia de un "nuevo clima cultural" que, junto a la globalización y los procesos de segmentación, así como del desplazamiento del Estado por el mercado como motor de desarrollo, nos enfrenta al reto de replantearnos el problema de la democracia. Y el autor se pregunta: ¿Qué significa la democracia como forma de autodeterminación y qué capacidades tiene la democracia como mecanismo de conducción política? A la par señala que la



primera parte de la pregunta apunta a la construcción deliberada del orden social, y la segunda a los procedimientos democráticos para conducir los procesos sociales, en otras palabras, la gobernabilidad democrática.

Si la presencia de diferentes interpretaciones da pie a respuestas que apuntan al cambio mismo de la política, como lo señala este mismo autor, cabe también preguntar qué valores son suficientemente poderosos para ser considerados en un nuevo esquema de análisis que permita, también, nuevas prácticas políticas, no sólo la identificación de nuevos procesos de conducción sino incluso de la conceptualización misma de un gobierno que responde, desde otros reconocimientos, al incremento de demandas en una sociedad, con ejercicios de revaloración y su consecuente puesta en práctica, como orientaciones para motivar una relación bidireccional en donde son posibles procesos políticos deliberados y la construcción intencionada de un orden social democrático; en otras palabras, qué valores son necesarios identificar para poder conducir y a la vez construir un orden social democrático. Más aún cuando se afirma, como Uvalle (2001:141), que la conexión entre la sociedad y el Estado no responde a esquemas dados, ni a patrones cíclicos y que hay condiciones ineludibles que influyen en la extensión y calidad de las instituciones de la gobernabilidad democrática.

Si bien se reconoce como componente clave del *despertar de lo público*, la necesidad de tomar en cuenta la iniciativa de los ciudadanos para asumir las tareas de corresponsabilidad pública, lo que implica la apertura de espacios que tiene como actores a diversos grupos y organizaciones autónomos que se movilizan para crear una franja que es reconocida como el

hogar de los ciudadanos, (Ibídem, 45-46), recurrentemente se omite que es -desde la propia diversidad de interpretaciones que los ciudadanos tienen- y que se puede soportar, promover y direccionar su propio despertar; incluso que la valoración de acciones de gobierno, de prácticas políticas, etcétera, está sustentada en interpretaciones anímicas que tienen lugar en la cultura de las comunidades y de los individuos "...que la gente evalúa el desarrollo de un país no en términos de un cálculo costo-beneficio, sino con una fuerte carga emocional." (Lechner/s.f. Recuperado de <http://www.sgp.gov.ar>.)

Si es así, muchas de las valoraciones de los individuos y con ellos de los grupos de los que forman parte, tienen arraigo en un conjunto de criterios, de parámetros o de consideraciones que emanan de valores no siempre considerados en el análisis de la política y del gobierno. Pero ¿qué elementos pueden operar en este nivel que permitan la conformación deliberada, consciente, de un gobierno que actúa en una sociedad democrática?

Ahora bien, como parte de este acercamiento conceptual del Estado y, como decíamos al principio, para pensar la participación ciudadana en el marco de las responsabilidades del Estado frente a la Sociedad, en nuestro caso y para fines de esta investigación, tenemos que entender la naturaleza jurídica del Distrito Federal a través del entendimiento del Estado Mexicano, del Federalismo, como su fundamento constitucional.

Así tenemos que el Estado Federal "...es aquel que engloba una asociación de poderes [...] en esta forma estatal, los Estados-miembros ceden su soberanía y ciertas facultades al gobierno

central, pero se mantiene autónomos.” (Serrano Oziel, 2001:34)

Este sistema federal fue adoptado en el México Independiente, quedando establecido en el constituyente de 1824 y consolidándose posteriormente en la constitución de 1857 (después de la lucha entre liberales y conservadores y reorganizando al país en una República) prevaleciendo en el Congreso constituyente de 1917 y consignándose en el artículo 40 que hasta hoy (con algunas actualizaciones) se conserva en nuestra Carta Magna:

*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*  
(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>)

En el Estado Federal Mexicano (por regla general) coexisten dos órdenes jurídicos: el federal y el local, con sus delimitaciones y reciprocas relaciones conferidas también en la Constitución. Así mismo, para su ejercicio el poder de la federación se ha dividido en el ejecutivo, legislativo y judicial.

En sus inicios el Estado Federal Mexicano requirió para ello de una circunscripción territorial que fuera sede de esos tres poderes, conocida como el Distrito Federal; situación jurídico política que, como mencionamos anteriormente, por mucho tiempo negó a sus habitantes el ejercicio pleno de los derechos políticos y de su participación en las decisiones sobre los asuntos públicos.

Hoy en día, con la Reforma Política en curso, esa relación jurídica de los órdenes federal y local se ha modificado para continuar restituyendo los derechos políticos y de participación de los ciudadanos de la Ciudad de México, teniendo como uno de sus elementos principales la elaboración de la Constitución Local.

Así, en un esfuerzo interinstitucional y de la sociedad civil para promover la participación ciudadana efectiva en torno a la discusión y promulgación de la primera Constitución de la Ciudad de México, el Instituto Electoral del DF, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, y Tribunal Electoral del Distrito Federal, junto con diversas Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones Académicas conformaron el *Observatorio Ciudadano para una Asamblea Constituyente Abierta*. Tema a tratar en subsecuentes investigaciones.

## **1.2 GOBIERNO**

Hay diferentes visiones en torno al concepto de gobierno, algunas hacen referencia al grupo de personas que se encargan del ejercicio del poder público, aunque en otros casos, más acorde con las actuales tendencias del pensamiento político sobre el Estado, se hace mención a las organizaciones de carácter público, cuyo marco jurídico establece las atribuciones que deben ejercer.

Si bien en el origen encontramos que la dirección de las comunidades humanas, en su carácter político, han registrado diversas formas desde la antigüedad, en una visión histórica, de manera que los filósofos griegos crearon una tipología actualmente considerada clásica, sobre las formas puras e

impuras partiendo del principio del número y la cualidad de que dicho gobierno se dirija al bien público: monarquía, aristocracia y democracia, siendo sus formas degenerativas que se orienten al bien privado del que ejerce el gobierno: tiranía, oligarquía y demagogia, esto sin dejar de lado la revisión de la teoría general de las constituciones, el análisis de conceptos de ciudad, de ciudadano y de virtud política (Aristóteles, 2008).

El desarrollo de estas formas de gobierno encuentra un punto de síntesis en la visión de Polibio, Cicerón y los jurisconsultos romanos, con la forma mixta de gobierno, dando cuenta precisamente de una estructura de las instituciones, en que cada una de las tres básicas está orientada a una de las formas puras de gobierno, entendido así al consulado como la forma monárquica, la cual en su momento desprenderá la noción del ejecutivo, mientras que el Senado romano aparece como el cuerpo colegiado de la aristocracia, de manera que define la estructura de un órgano legislativo.

Por último, la institución del Tribuno de la Plebe aparece ligada a la forma democrática, pues era elegido por los ciudadanos; este representante del pueblo adquiere una posición que limita la acción de las otras dos, adquiriendo un papel de contrapoder. Desde aquí podemos observar lo que otros autores como Maquiavelo identificaron como el equilibrio del poder en una república, lo cual ayudó a limitar las ambiciones de los detentadores del poder.

Maquiavelo observa que el Estado se manifiesta en dos formas: los principados y las repúblicas. Por supuesto que los titulares del poder claramente pueden ser identificados en un eje conceptual de centralismo a descentralización del poder político. El poder es ejercido por el gobernante, quien

requiere de una estructura burocrática que en ese momento se manifiesta en ejército, relaciones exteriores, hacienda y justicia, teniendo a la cabeza el rey y sus gabinetes.

Por supuesto que la emergencia de las cortes, de claro carácter estamental y cuya característica deliberativa dio paso a los parlamentos y actuales congresos, adquirieron la esencia de los órganos legislativos, manifestando desde un primer momento -tras la caída del argumento del derecho divino usado durante el medioevo para justificar el gobierno monárquico-, el tránsito a la argumentación del pacto fundacional como base de un gobierno de leyes, lo cual limitaba las atribuciones del monarca, constituyéndose en los hechos las monarquías constitucionales, limitando al rey a cumplir con la formalidad de la Jefatura de Estado, mientras que en sus parlamentos quedó el ejercicio del gobierno a través del primer ministro, cuestión que posteriormente tuvo un carácter electivo.

Por supuesto que la tradición anterior, propia de los países anglosajones, tuvo una contraparte en las ideas del republicanismo. Europa continental registró en la Revolución Francesa la emergencia de gobiernos de carácter centralista, cuyos titulares ejercieron un poder rayando en lo despótico, pero que exportó las ideas liberales a toda Europa gracias a la llegada de Napoleón.

El siglo XIX representa la consolidación de los gobiernos, aunque de inicio con un carácter autoritario, viéndolo transitar a formas liberales, producto de las propuestas teóricas que parten de Locke, Montesquieu, Rousseau y Kant, consolidándose con las posiciones liberales de Hume y Mills, particularmente en el ámbito de la economía, como terreno natural de la acción humana.

Norberto Bobbio (2006) señala, a manera de síntesis, que un Estado liberal no es por fuerza un Estado democrático y un Estado democrático no genera forzosamente un Estado liberal. En el primer caso, el liberalismo es una concepción de un Estado con poderes y funciones limitadas; en el segundo, se trata de una forma de gobierno en la que el poder está en manos de todos, o cuando menos de la mayoría. Este es el punto de partida para abordar el binomio liberalismo-democracia y, más adelante, la identificación de tres combinaciones entre liberalismo y democracia: compatibles, antitéticos y ligados, destacando que en ésta última combinación están "ligados necesariamente en el sentido de que sólo la democracia es capaz de realizar en plenitud los ideales liberales y sólo el estado liberal puede ser la condición para la práctica de la democracia".

Argumento éste que aborda en la discusión sobre libertad de los antiguos y los modernos, señalando que para los primeros (hasta Aristóteles), la libertad es entendida como la distribución colectiva del poder político, mientras que para los segundos, esto es, los pensadores liberales (ingleses y franceses de los siglos XVII-XIX) es la seguridad de los goces privados. Con base en ello, afirma que el iusnaturalismo como presupuesto filosófico del liberalismo, permitió la construcción de la doctrina de los derechos que corresponden a la esfera de la individualidad, misma que está en la base de la vinculación entre los derechos naturales y el contractualismo, lo que lo lleva a identificar dos aspectos de un problema que no siempre se distingue: los límites del poder y las funciones del Estado (Estado de derecho y Estado mínimo).

Esquema en el cual los "mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y dificultan o frena el abuso, o el ejercicio ilegal". Entre los mecanismos más importantes están: el control del ejecutivo por parte del legislativo; el control del parlamento por parte de una corte jurisdiccional y una relativa autonomía del gobierno local, junto a un poder judicial independiente del poder político.

Señala Bobbio que el Estado liberal, tiene como base un Estado de derecho, cuando menos nominal, cuyas características son: una defensa de la libertad individual y de igual forma puede identificarse como uno de sus componentes el antagonismo o la competencia derivada de la variabilidad como expresión de intereses propios y motor de mejora de la sociedad, y, finalmente, como espacio que iguala la libertad moral con la política y la economía, que se refleja tanto en la libertad individual como valor máximo junto a la presencia y uso de modelos de participación basados en la democracia representativa que se expresa en los recursos de elección.

Así, la división de poderes, originada en la idea de la forma de gobierno mixta, no es sino una acabada construcción de distribución de funciones a través de las ramas del poder, que se distribuyen en ejecutivo, legislativo y judicial, una estructura básica que ordena los papeles fundamentales de administración y gestión, legislación y ministración de justicia e interpretación del marco jurídico.

El gobierno asume dirigir y, con el apoyo de una estructura organizacional, ejecutar las atribuciones del Estado y con esto cumplir el papel de dotador de la seguridad y la paz, la



protección del comercio y la inversión en infraestructura, que consolidaron el desarrollo de los sectores económicos y la sociedad. El papel del gobierno aparece como el director del esfuerzo social a través de un ejercicio político-administrativo que recae en las agencias gubernamentales que están bajo su mando.

Pero es evidente y necesario señalar que las diferencias de organización de los estados, en el caso de los unitarios, federales y confederados, nos presentan también formas de gobierno diferenciadas. En el caso de nuestro sistema federal, los órdenes de gobierno tienen definida una delimitación territorial y su organización en atribuciones señaladas en el pacto constitucional, de manera que la federación, los estados y municipios son los tres órdenes que ejercen actos de carácter gubernamental y, por ende, jurisdiccional.

Así, estos entes sujetos y objetos de derecho público, a nombre del Estado, llevan a cabo actividades que están reservadas a éste, cumpliendo con sus fines y objetivos a través de las acciones de gestión y administración ejercidas por la estructura organizacional de la que se dota el poder en cada uno de los primeros dos órdenes de gobierno, y del ayuntamiento, en el tercer caso.

### **1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

La administración pública es vista por los especialistas como una ciencia de la administración, cuyo origen se remonta al siglo XVIII, a partir del establecimiento de estudios para los servidores del estado prusiano (Guerrero Omar, 1986:2). Pero se hace necesario definirla, y hay una diversidad de variables para un acercamiento: etimológica, temporalidad,

como actividad, como disciplina o integrales. (Sánchez José Juan, 2007:47-49).

Omar Guerrero (2001) desde una perspectiva etimológica considera a la administración pública como un servicio a los miembros de la comunidad, derivada de las etimologías *ad* (hacia) y *ministrare* (servir). Una visión desde la temporalidad nos permite ubicar su formulación en el siglo XVIII, junto con Bonin (Sánchez, 2007), quien dice que es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.

Como actividad, Wilson (Sánchez, 2007) señala que la administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno. Pero como disciplina Gulick (Sánchez, 2007) expresa que la administración está relacionada a hacer cosas, al cumplimiento de objetos definidos. La ciencia de la administración es un sistema de conocimientos a través del cual los hombres pueden entender relaciones, prever efectos o influir resultados en cualquier situación en la que haya personas trabajando de forma conjunta y organizada y con un propósito común.

Por su parte, Gournay (Sánchez, 2007) considera que la ciencia administrativa es el campo de las ciencias sociales que describe y explica la estructura y actividades de los órganos que son constituidos como la autoridad política, y que son la referencia de la aparición del Estado y las colectividades pública. En concreto, la ciencia administrativa tiene por objeto la estructura y las actividades de los órganos del aparato estatal.

Al final, adoptaremos la definición de Gulick:

*Es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativas y judicial. La administración pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales.”(1973: 191; cit. Pos. Muñoz, 1973: 16).*

Ante las anteriores definiciones, podemos de entrada observar que la comunidad de la administración pública como disciplina, tiene claro su objeto de estudio: el gobierno (Wilson, 1887). La discusión sobre la pertinencia de la administración pública como ciencia, independiente de la ciencia política, aunque la discusión siga (Henry, 1999), ha permitido señalarla como una ciencia individual que tiene matices u orientaciones jurídicas, políticas y administrativas para entender el funcionamiento del gobierno. Guerrero (1986) considera que es ineludible entender la administración pública como quehacer natural del Estado, un proceso racional y racionalizador que motivó a los cambios de las sociedades en las antiguas monarquías absolutistas de Europa, su instrumento de cambio por parte de los monarcas (p. 4).

De lo anterior podemos entender que el estudio de la administración pública se enfoca a explicar los cambios que vive una sociedad, enfatizando las circunstancias políticas y económicas. Pero también es obligado entender que la acción estatal es necesaria, se requiere una política de desarrollo deliberada y coherente, cuyo diseño e implementación requiere de la planificación (Rodríguez, 2006:85).

Pero el enfoque de esta disciplina, por supuesto, está basado en las administraciones públicas, las cuales son centrales en sus respectivos cuerpos sociales, un eje para el gobierno y que sustenta, con sus atribuciones, las funciones del Estado.

Además, las estructuras organizacionales de las administraciones públicas han desencadenado procesos sociales de cambio o de permanencia. Guerrero (2010) en sus trabajos hace uso de abundantes ejemplos que ilustran cómo las administraciones del pasado empujaron al crecimiento económico, la ampliación de la cultura y los cambios sociales (p. 200).

Es evidente que la acción de la administración pública *"...es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de fines del sistema político"* (Muñoz, 1973:26).

Si referimos este proceso en los gobiernos locales, como es el caso que nos ocupa, el de la ciudad de México, Frederiksson (1983) dice sobre la administración pública que ésta es:

*... la respuesta clásica siempre ha sido: la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios antes mencionados. La atención siempre se ha enfocado en la administración de máximo nivel (el gobierno de la ciudad, por ejemplo) o los servicios auxiliares básicos (presupuesto, organización y gerencia, análisis de sistemas, planificación, personal, compras). La filosofía de la administración pública es casi siempre lograr una mejor dirección (más eficaz o económica). (p. 20).*

Del conjunto de definiciones revisadas podemos resaltar varios elementos: primero, que la disciplina está claramente

relacionada con el gobierno, principalmente con la rama ejecutiva, pero no se limita a éste; segundo, que la materia de estudio claramente es abordada, además de la administración pública, con otras disciplinas como la ciencia política, la economía y el derecho, manteniendo entre éstas un vínculo innegable y en ocasiones forzoso; tercero, la materialización que la administración pública hace de *los fines del Estado*; y por último, el que se registran cambios en las estructuras y procesos de la administración pública.

Sobre el primer punto hemos mencionado que la administración pública está más relacionada con la rama ejecutiva del gobierno y no tanto con el legislativo y judicial, así como con los llamados organismos autónomos, sin embargo, la liga que se hace entre la administración pública y el poder ejecutivo no puede (ni debe) asumirse como completa y única, es decir, es una parte de un grupo de relaciones más complejas.

En el segundo elemento, la división que tiene la administración pública con otras ciencias es un tema con más conflictos, por ejemplo, la discutida subordinación de la administración a la política para la toma de decisiones, o bien, la sumisión que se considera tiene con el derecho, pues sin norma escrita, una parte de las visiones que envuelven a la administración pública argumentarían en su contra puesto que al no haber reglamentación del actuar de los servidores públicos o burócratas, no se podría operar propiamente. Sobre el origen de esta última discusión, Guerrero (2000) dice que:

*La administración pública emana del principio primigenio del gobierno, pero del cual se diferencia. En efecto, el gobierno en su principio primitivo, pues la administración consiste en el gobierno considerado en su acción parcial y en detalle, así como en la ejecución de las leyes del*

*Estado en materias generales y comunes para todos los ciudadanos. Debido a que el gobierno es la dirección y supervisión en la mayor parte de lo que hace por sí mismo, su acción se realiza por medio de la administración. La administración pública es entendida como la traducción de normas generales y abstractas, en actos singulares y concretos. (p. 259).*

Debemos precisar que la revisión de la administración pública como campo de conocimiento y su relación de subordinación o complementariedad con otros campos del saber aún persiste, ya que aún se mantiene la discusión de su formalidad como ciencia. Cabe aclarar que este debate si bien por el momento no es de interés para este trabajo, resulta útil para señalar que hemos considerado las aportaciones del Derecho y la Ciencia Política.

En cuanto al tercer punto, concerniente a la *materialización* que hace la administración pública de los fines del Estado, se encuentra implícita la consideración de que la ciencia política define las directrices estatales, las que a su vez están identificadas con el proceso de la administración, pues es a través de ésta que se utilizan todos los recursos de los que dispone el Estado (humanos, materiales, económicos, entre otros) para ejecutar las disposiciones o *fines*, según se convenga.

Ahora bien, por último, es importante señalar que la administración pública, vista como estructura y parte de un proceso que modifica al sistema social, y viceversa, que se ajusta a las demandas del entorno y sus diferentes manifestaciones como son el contexto político, social, tecnológico, conocimientos, etcétera, es evidente que observamos y analizamos un proceso de retroalimentación, que

se enriquece cotidianamente, pero dónde las organizaciones públicas se adecuan de manera lenta a dichos cambios.

El proceso de gobierno, que es un proceso decisorio, está íntimamente ligado al proceso administrativo, pero para contar con las directrices gubernamentales se requiere de otro proceso, este de carácter político, que aborda lo electoral, dónde las diferentes fuerzas políticas concursan por ganar adeptos, concretamente las preferencias del elector-ciudadano, y, así, obtener la confianza depositada a través del voto.

Como afirma Morlino (2005) La consolidación de la democracia es un proceso en el que intervienen tanto los mecanismos de agrupación política como el uso de la mayoría y de los recursos de influencia y coercitivos que están inmersos, electivos o no, que posibiliten el fortalecimiento y la profundización de la democracia.

Así, la democracia, como democracia liberal de masas, en tanto su identificación más clara es la participación mayoritaria o de masas, permite la participación amplia y con ello la posibilidad de disenso y la oposición. Destaca el señalamiento respecto a la crisis de la democracia que se corresponde con el condicionamiento de los derechos políticos y civiles, especialmente en cuanto a los mecanismos de participación y competencia política y con el condicionamiento de la participación política misma a los recursos de la violencia y sus costos. De forma que la instauración democrática va a depender de la *coalición fundadora* y la calidad a la posibilidad de establecimiento de un *ordenamiento institucional* que es observado en la realización de la libertad y la igualdad de los ciudadanos,

medida en función de la satisfacción y legitimidad ciudadana, el pleno disfrute de los derechos y libertades respecto a las normas.

De forma que la calidad democrática y con ello de las formas y procedimientos de actuación del gobierno, de pensar la administración y gestión públicas, está directamente relacionado con las posibilidades de establecer y adaptar las instituciones y los mecanismos entre la sociedad civil y el régimen, lo que permite una mayor autonomía y legitimidad, siendo importante aclarar que aunque Morlino (2005) esto lo refiere al régimen, me parece que funciona también para la sociedad. De forma que los mecanismos y procedimientos contribuyan a la mayor participación del público y de los miembros de la sociedad, en su carácter de ciudadanos, lo que también puede verse como un medio para elevar la confianza y la legitimidad, lo que se ubica como factor clave en la consolidación y proceso de calidad democrática.

La identificación de estos recursos, adaptativos y de construcción de coaliciones posibilitadoras, motivaría actuaciones comprometidas con la conformación democrática, lo que pasa por condiciones que permiten una ciudadanía activa, lo que a su vez hace posible que sus actuaciones conlleven un mayor involucramiento en el funcionamiento y operatividad del gobierno, teniendo como resultado la utilización de instrumentos y mecanismos políticos de convivencia que amplían las posibilidades de elección y la promoción de alternativas democráticas.

Es precisamente en esta parte que nos interesa abordar el tema de la democracia, debido a que en nuestros actuales sistemas de gobierno de carácter representativo, este



principio y método de proceso decisorio es la base en la cual se sustenta toda actividad de gobierno y que legitima la acción y atribuciones constitucionales del Estado.

#### **1.4 DEMOCRACIA, UN ACERCAMIENTO DESDE LAS TEORÍAS DE LA DEMOCRACIA**

La democracia es una forma de gobierno que un Estado puede asumir, pero para comprender mejor el concepto, lo haremos a partir de su etimología. Esta palabra es de origen griego y se compone por dos términos: la primera *démos* que significa Pueblo; la segunda, *krátos* cuyo significado es Poder. Por lo tanto, el significado etimológico de la palabra democracia se refiere al poder o gobierno ejercido por el pueblo. (Comparán, 2006:30; Sartori, 1997:41)

Esta forma de gobierno que los filósofos griegos clásicos identificaban como una forma constitucional de la polis griega, era una entre otras, como la monarquía y la aristocracia, que en conjunto definían a las formas de gobierno justas orientadas a conseguir el bienestar supremo y la felicidad del conjunto de los individuos, sin embargo, la importancia está en quienes son los que detentan el poder. (Curzio: 2009)

Para la Real Academia de la Lengua Española, el significado de la palabra democracia se lee de la siguiente manera "*Gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía, eligiendo a sus dirigentes.//Nación gobernada por este sistema.*" (García, 1985:187)

Este significado extraído de un diccionario común aporta una concepción más amplia en contenido, pues entiende que la

democracia es un sistema que adoptan ciertas naciones y al mismo tiempo destaca la forma mediante la cual se construye la democracia: la elección. Hasta el momento, el primer concepto etimológico queda bastante claro de que la democracia es una forma de gobierno ejercido por el pueblo. La segunda acepción deja al descubierto que el pueblo es quien elige a sus representantes o dirigentes, lo cual nos da otro sentido, pues hay una mediación en esta segunda definición: la elección de los representantes que dirigen a la comunidad.

Ahora procederemos a revisar otras definiciones. Para el Dr. Agustín Basave (1963) la democracia es:

*... una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder.* (p.31)

Con lo que además, pretende resaltar los siguientes aspectos:

- a) Derechos fundamentales del individuo
- b) Subordinación del Estado al Derecho
- c) Tolerancia y respeto a la diversidad de ideas
- d) El respeto a la vida privada
- e) La legitimidad de la propiedad personal

No obstante lo anterior, aclara que este tipo de régimen "... no es el gobierno de todos, sino la colectividad organizada representativamente y el ejercicio restrictivo de la autoridad, de acuerdo con los cánones constitucionales." (Ibídem, p.32)

Otra definición la expone Robert Dahl (1997), quien señala:

*Me gustaría reservar... el término <<democracia>> para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a*

*satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos,... (p. 13).*

Para este autor, lo anterior implica que el ciudadano pueda contar con acceso igualitario a tres condiciones: a) formular preferencias, b) manifestarlas de manera pública, y c) recibir del gobierno un trato igualitario, no discriminatorio. (Ibídem, p.14), sin embargo, estas condiciones son necesarias, pero no suficientes. Se requieren ciertas garantías o su codificación institucional y estas son: 1. Libertad de asociación; 2. Libertad de expresión; 3. Libertad de voto; 4. Elegibilidad para el servicio público; 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y luchas por los votos; 6. Diversidad de fuentes de información; 7. Elecciones libres e imparciales, y 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno depende de los votos y demás formas de expresar las preferencias. (Ibíd., p. 15)

Como se puede observar, por una parte Dahl nos hace reconocer la importancia de las instituciones políticas propias de la democracia representativa, pero una segunda variable es la participación. Al respecto las preguntas son: ¿Quiénes pueden participar? y ¿Cuántos participan? Lo que nos plantea un escenario con dos dimensiones: el debate público y la participación. Así, para nosotros, en ambas, la democracia como tal debe de ir en sentido positivo.

Es importante el anterior señalamiento, pues en una gráfica usada por Dahl nos señala que sólo puede irse en un sentido, no en ambos, de modo que si vamos en dirección positiva en el debate, vamos a una mayor pluralidad, pero si vamos en dirección a mayor participación, considera que vamos a mayor popularización en los procesos de decisión, aunque lo cierto

es que si esta participación es inducida o controlada, observamos procesos de legitimación de los gobiernos.

Podemos afirmar que las poliarquías, como denomina este autor a las formas de gobierno en occidente, son distantes del concepto de democracia que hemos definido etimológicamente. Giovanni Sartori (2006) precisamente en su teoría de la democracia, asume este abismo entre el ser de la democracia representativa, que admite entonces como fenómeno una definición empírica, pero también la existencia de un aspecto normativo que obliga a una definición de carácter prescriptivo<sup>1</sup>.

*Una experiencia democrática se desarrolla a horcajadas sobre el desnivel entre el deber ser y el ser [...] De ello se deriva que el problema de definir a la democracia se desdobra, porque, si por un lado la democracia requiere de una definición prescriptiva, por el otro no se puede ignorar la definición descriptiva. Sin la verificación, la prescripción es 'irreal'; pero sin el ideal, una democracia 'no es tal'. (p. 22)*

Así, el autor nos propone que ambas son parte de la descripción de un régimen democrático, porque hay una característica prescriptiva que está indicada en el diseño del marco institucional de las democracias representativas.

Es prudente reconocer que lo anterior ha sido el origen de una diversidad de problemas, pues por un lado encontramos un uso desmedido del concepto *democracia*, siendo el favorito en los discursos de los políticos y representantes de gobierno

---

<sup>1</sup> Para una discusión sobre el tema, Sartori nos expone en su texto los inconvenientes que han surgido ante los el divorcio etimológico del concepto y su diversidad de conceptualizaciones, pues es evidente que el régimen democrático tal como se percibía en la Grecia clásica es muy diferente al que actualmente se manifiesta como fenómeno de un método de gobierno que varía de acuerdo con cuestiones teóricas, derivado de los valores e ideologías que tenga como base el concepto, así como producto de otras tradiciones de pensamiento e instituciones, que en la actualidad nos ofrecen otras manifestaciones que se formalizan en instituciones que definen el régimen de gobierno, de manera que pueden ser presidencial, parlamentaria, semipresidencial o semiparlamentario, pero los principios o valores democráticos están presentes en diferentes formas en el diseño institucional. Por otra parte, los modelos de democracia pluralista, elitista.

(al menos donde se ha adoptado esta forma de gobierno) para legitimar sus acciones, y tan sólo para recordar que la soberanía descansa en el pueblo y que éste tiene el poder, pero en la práctica no es así, las decisiones públicas son tomadas por los representantes en el poder.

Esta base teórica del argumento es sustento muy usado para describir un gobierno ideal, incluyente, participativo, pero que en la práctica, desvirtuado, genera discusiones o grandes debates, por lo que han surgido una serie de enfoques y modificaciones conceptuales sobre la democracia y fuertes críticas hacia sus alcances y aplicaciones.

Entre los principales problemas que se perciben en los debates, podemos distinguir aquellos de naturaleza empírica de los que podemos focalizar los medios o formas empleadas por los gobiernos para que cumplan su propósito, y la demanda de que el pueblo sea quien ejerza el poder, tanto para designar a sus representantes, como para decidir sobre su futuro.

Un segundo tipo de problemas tiene que ver con cuestiones teóricas y su pertinencia, derivada de una evolución conceptual de la idea de democracia, cuyos elementos han sido rebasados a lo largo del tiempo y que se ponen a debate, por ejemplo, ¿Qué se entiende por el pueblo? ¿Quién es el pueblo? ¿Dónde entran otros actores, aparte del gobierno, que inciden en la toma de decisiones, como los empresarios, organizaciones civiles, sindicatos, etcétera? Por lo anterior, es necesario entender que el concepto democracia debe ser replanteado y aterrizado al contexto en el que se quiera aplicar, con miras a discutir sobre su aplicación y alcances.

Lo que Sartori vierte nos lleva a pensar en la democracia como un tipo ideal que se pretende reproducir en la realidad. Por lo que la democracia, en diversos contextos, tendrá resultados y alcances disímiles de acuerdo a las formas de aplicación y adaptación. Pareciera entonces, que existen o se habla de varias democracias, pero no, más bien se trata de diversas explicaciones sobre los procedimientos y estrategias que se han planteado para construir los gobiernos democráticos, algunos han tenido mayores alcances y otros han sido muy criticados.

Así, en las últimas décadas del siglo XX se ha cuestionado el funcionamiento de las democracias y de manera específica, desde la década de los años sesenta, por parte de grandes movimientos sociales vinculados a un enfoque que con mayor énfasis ha demandado considerar el acto de ciudadanía - individual y sus expresiones colectivas- como recurso para la convivencia política de quienes, en el ejercicio de sus derechos reclama la seguridad y la libertad de expresarse social, cultural y económicamente desde su conformación singular o como parte de un grupo determinado, a la par de la calidad de la respuesta gubernamental, del funcionamiento democrático del gobierno y de mayores intervenciones en las definiciones de política pública.

## **1.5 GOBERNABILIDAD, GOBERNANZA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. ELEMENTOS PARA UN ANALISIS**

### **1.5.1 GOBERNABILIDAD**

El concepto Gobernabilidad aparece con fuerza después de 1975 cuando Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, elaboran un reporte para los gobiernos de tres países occidentales (Japón, Estados Unidos y Francia), conocido como el Grupo Trilateral. El informe señalaba que "...después de un periodo relativamente 'exitoso' de consolidación democrática y desarrollo económico" (que coincidió con el ascenso y desarrollo del Welfare State), las sociedades occidentales postindustriales enfrentaban problemas que impedían el funcionamiento eficaz de los gobiernos democráticos. En el Informe se diagnosticaba:

- 1) La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo han llevado a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo.
- 2) La expansión democrática de la participación y compromiso políticos han creado una 'sobrecarga' en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.
- 3) La competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos.
- 4) Las respuestas del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales han llevado a un provincialismo nacionalista (parroquialismo) en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores.

Así, el papel del Estado de Bienestar en Europa y Norteamérica era puesto en entredicho, junto con los Estados desarrollistas de América Latina. Las enormes burocracias

fueron cuestionadas y se propuso un paradigma de reducción del aparato estatal y de su papel en la resolución de los problemas sociales para dar paso a una concepción de la sociedad y sobre todo de libertad a las empresas, promoviendo al sector privado como el más capacitado para hacer eficientes los procesos de producción y servicios que el Estado había asumido.

La sobrecarga de demanda de servicios y productos por parte del Estado significó una crisis fiscal, señalada por estos estudiosos, por lo que era necesario reducir dicha carga y permitir al sector privado participar en las áreas en que fuera más eficiente la distribución de los productos y servicios. Pero para otros autores esta crisis de gobernabilidad era el resultado de las contradicciones propias del sistema capitalista, como se observa en la posición de Habermas (op. cit., p.33)

Esta primera diferencia obliga a desagregar aún más el concepto. Así, una primera definición de gobernabilidad la adoptamos de Juan Rial (1998), quien entiende la gobernabilidad como *"...la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para alcanzar ese 'encuadramiento' llevaría a la ingobernabilidad."* (p. 11)

En esta primera definición, la gobernabilidad aparece como una propiedad de los gobiernos, así como de otros actores socio-políticos de la sociedad para conducir la dirección de la sociedad hacia una serie de objetivos determinados.



Por su parte, Ángel Filfisch (1989) afirma que la gobernabilidad "...está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo -ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos-, considerando principalmente las dimensiones de la 'oportunidad', la 'efectividad', la 'aceptación social' y la 'eficiencia', y la 'coherencia' de sus decisiones". (p. 113)

Árbos y Giner (1993) afirman por su parte que la gobernabilidad es "...la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo." (p. 13).

Las definiciones de Filfisch (1989) así como las de Árbos y Giner (1993) establecen elementos claramente normativos en sus definiciones. La calidad en el desempeño gubernamental en el primer concepto y la legitimidad en el segundo son referencias que aluden en primer término al buen funcionamiento del gobierno y en segundo, a la aceptación social en un marco jurídico y político.

Prats (2001) por su parte, define a la gobernabilidad como "la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado" (p. 239).

De forma negativa, la definición de ingobernabilidad que ha servido como base para análisis ulteriores es la formulada por Crozier, Huntington y Watanuki (1975), para quienes la ingobernabilidad consiste en un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales, (sobrecargas) y las capacidades limitadas de los gobiernos

nacionales. Más adelante se ampliará sobre esta definición al ser una de las grandes vertientes conceptuales y teóricas de los debates y análisis de la gobernabilidad.

Debido a la diversidad y amplitud de realidades a los que se asigna con el concepto de gobernabilidad, éste ha perdido un marco conceptual puntual, adquiriendo un carácter polisémico, quedando el concepto desbordado por este mismo hecho. A esto también ha contribuido la variedad de escuelas y corrientes quienes desde la academia han participado en la definición del concepto de gobernabilidad, dando un uso diverso para identificar realidades distintas y muchas veces inconexas, lo que ha restado al concepto de capacidad explicativa y alcance analítico. Estas condiciones obligan a encontrar las raíces del concepto, ubicar los elementos comunes que lo distinguen y delimitar el contenido y los alcances de la gobernabilidad como concepto.

A partir de la investigación de Prats (2001), se pueden identificar cuatro grandes vertientes que dieron origen al concepto de gobernabilidad. Estas son: 1) los trabajos de Crozier, Huntington y Watanuki; 2) el uso del concepto en el marco de los procesos de transición a la democracia; 3) el uso del concepto por organismos internacionales, y 4) su uso en el marco de la construcción de la Unión Europea.

En los trabajos de la Comisión Trilateral se pueden encontrar los orígenes del concepto de gobernabilidad. En este documento, los autores investigan sobre las conductas de los ciudadanos y sus demandas en las naciones de occidente, con el modelo de democracia representativa y Estado de Bienestar, de manera que llegan al diagnóstico de que el Estado se encontraba rebasado debido a las múltiples demandas que

afrontaba y a las exigencias de una ciudadanía acostumbrada a vivir bajo altos umbrales de bienestar.

A partir de este diagnóstico que ponía en el centro la incapacidad del Estado de responder de manera eficaz a las demandas que afrontaba, se empezaron a delinear nuevas líneas de intervención pública. Bajo este análisis la gobernabilidad fue comprendida en el contexto de la distancia que existe entre las demandas sociales y las condiciones de los organismos públicos para responder a estas demandas. Por lo que la primera definición de gobernabilidad fue entendida como la capacidad de las instituciones públicas para afrontar los retos y demandas que el gobierno enfrenta.

Una segunda acepción de gobernabilidad fue utilizada para describir los procesos de consolidación democrática. Autores como Guillermo O'Donnell (1979) y Adam Przeworski (1988) describieron a la gobernabilidad como aquel proceso en el que dejaban de existir riesgos de regresión autoritaria por un lado y por otro como la ampliación de las capacidades sociales, políticas y económicas de un país. De esta forma la gobernabilidad está vinculada con la mejora del desempeño político, económico y social de un país y el crecimiento de las oportunidades de las personas en estos rubros.

Una tercera corriente de gobernabilidad que confluye en el desarrollo del concepto encuentra su origen en los organismos multilaterales, quienes muchas veces lo usan de manera indistinta y con el mismo sentido que gobernanza. En este sentido destaca el concepto de gobernabilidad utilizado por el Banco Mundial y el PNUD, y mencionado por Kauffman, Kraay y Labatón-Zoido, P. (2000), cuyos elementos más relevantes son: 1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y

reemplazados; 2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y 3) el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos.

Como acertadamente apunta Joan Orol Pratts, es importante dentro de las definiciones formuladas por los organismos multilaterales poner de relieve los dos elementos fundamentales a partir de la que se define la gobernabilidad, teniendo por un lado, las reglas de juego, entendidas como proceso de elección así como los procesos de toma de decisión y por el otro el funcionamiento, entendido como la puesta en práctica de estas regulaciones que buscan obtener los mejores resultados en cuanto a la eficacia y eficiencia alcanzada.

La última gran corriente que desarrolló el concepto de gobernabilidad deriva de su uso en el marco de la integración de la Unión Europea, en el que se enfatizaban los elementos que coinciden con la construcción de su estructura de proceso de toma de decisiones de este ente supranacional y multinivel, en el que estaban involucrados tanto actores gubernamentales como no gubernamentales. En este sentido, la gobernabilidad fue redefinida por autores como Mayntz, Héritier o Scharpf, mencionados por Pratts (2001), quienes asociaron la gobernabilidad con dos características fundamentales: 1) fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y 2) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias.

Como se pueden observar, las diferentes corrientes de las que se alimenta el concepto de gobernabilidad, amplían y adecuan su uso a diferentes realidades, pero por otra parte reduce su marco de referencia y sus alcances explicativos. Cabe subrayar, que incluso se le ocupa de manera indistinta y como sinónimo de gobernanza, lo que incrementa la ambigüedad conceptual del término y por ende hace más confuso la acepción del mismo.

Tomando como punto de partida el análisis del profesor Kooiman (2003) quien bajo los presupuestos de la teoría de la gobernanza, distingue los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, teniendo como eje central su objeto de estudio así como por las variables dependientes e independientes de cada uno de ellos.

Una de las definiciones más aceptadas en el terreno académico es la formulada por el mismo Kooiman, para quien la gobernabilidad es

*...la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse así mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernanza. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de "governance" y de gobernanza. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. (Ibídem, p. 102)*

Retomando algunas de las definiciones antes expuestas, se puede encontrar dentro del concepto de Kooiman un eco de la definición esbozada por el Reporte de la Comisión Trilateral, quien identificaba un alineamiento entre las capacidades y recursos del gobierno para responder a las necesidades de la población. Por lo anterior, se puede ubicar a la

gobernabilidad como una cuestión de refuerzo a través del marco institucional así como mediante las reglas de juego. Implica asimismo, un proceso de retroalimentación en el que la gobernabilidad incidirá sobre las reglas del juego, reforzándolas en muy diversos grados. De esta manera, la gobernabilidad se podrá medir tomando en cuenta la implementación de las regulaciones así como por la ejecución de las políticas públicas capaces de atender las demandas de la población, alineando de esta forma las capacidades con las políticas públicas y regulaciones con las necesidades que deben ser atendidas por el gobierno.

Ahora, si como lo señala Camou (2000) la *"...gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de sus espacio, dentro de un modo considerado legítimo por la ciudadanía permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"* (p. 13), requeriríamos que los códigos para uno y otro lado de la corresponsabilidad fuera en principio del reconocimiento expreso de que el ejercicio que justifica el poder gubernamental se basa en la plena realización de los derechos de los ciudadanos. De forma que, gobernar una sociedad requiere de diversificar los puntos de referencias, lo que se logra con la participación de los ciudadanos mismos, desde su conformación como tal.

Ello apuntaría a superar lo que Przeworski (2000) identifica como el *falso dilema* para que el Estado actúe cuando debe y se abstenga cuando no debe, lo que trae el tema de designar mecanismos institucionales que induzcan a los diversos agentes a comportarse de un modo colectivamente benéfico, lo que sin duda no es sencillo, dado que los agentes tienen sus

propias motivaciones. Pero ello mismo es una ventaja, en palabras de Peters (2005) las reformas que han estado orientadas a fortalecer la capacidad para procesar demandas de sus ciudadanos y responder mejor a ellas, requieren que los propios ciudadanos sean considerados no sólo como sujetos de la acción del gobierno, sino como participantes en la selección misma de las políticas.

El alejamiento que identifica Peters (2005) como uno de las causas de la pérdida de confianza de los gobiernos se encuentra precisamente en el alejamiento de sus ciudadanos, de forma que muchas medidas son percibidas con estatus psicológico de fines, cuando se trata de instrumentos para procesar soluciones, ocasionando que la acción de gobierno y la política sean vistas como neutrales, ajenas a sensaciones o interpretaciones.

*Simmel llama a esto configuraciones de los valores en una secuencia teleológica en donde el fin deviene en medio que a su vez es medio de otro medio y así sin fin. La cultura moderna tardía es una cadena infinita de medios sin fin. De manera que los valores instrumentales remplazan a los valores auténticos, los medios devienen en fines. (Berriain y Maya, 2007: 22).<sup>2</sup>*

Reconocer nuevas demandas y con ello nuevas necesidades en las sociedades actuales, describiría un curso que parte del reconocimiento de los ciudadanos, en tanto demandantes, que participan de reglas comunes que les trascienden, pero cuyas demandas están ancladas en sus condiciones de convivencia y en las posibilidades de dirigir su propio desarrollo, en

---

<sup>2</sup> Aunque estas afirmaciones se ubican en el debate de las contradicciones de la modernidad, ejemplifican otra de las grandes discusiones inmersas, pero poco atendidas, en la conformación de sociedades democráticas: la creación y reconocimiento de nuevas institucionalidades.

otras palabras de demandas que reclaman cursos diferenciados como opciones democráticas que les son tangibles, identificables y que generan tanto del demandante como del gobierno estrategias de comunicación y acuerdo que inician con el entendimiento compartido, del que dependen la definición de compromisos que pueden cumplirse, la corresponsabilidad con estos ciudadanos, no es sólo la respuesta que los gobiernos les dan, sino el reclamo de la comprensión que permita hacer los compromisos, valga la expresión, *más cumplibles*.

### **1.5.2 GOBERNANZA, UNA NUEVA VISIÓN DEL GOBIERNO**

Ahora bien, considerando lo señalado, se hace necesario abordar el concepto de gobernanza, pues este emerge en un contexto diferente al de Gobernabilidad. Existen diversas acepciones del término gobernanza y cada día es más amplio su uso dentro de la academia, la administración pública y los organismos internacionales.

Como señala Mayntz (2001:12), de manera genérica se puede identificar a la gobernanza con una nueva forma en que se ejerce la actividad gubernamental, donde los modelos verticales de gobierno son desplazados por mecanismos horizontales en que se construyen redes público-privadas entre organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Por su parte, para Pierre y Peters (2001:9), la gobernanza es una respuesta a la necesidad de redefinir y modular el ejercicio del gobierno como respuesta entre otros factores, a tres razones principales, a saber: 1) La necesidad de introducir a nuevos actores como son los agentes privados y los organismos gubernamentales en la prestación de servicios que originalmente pertenecían a la esfera gubernamental, de



esta manera en un panorama de mayor escasez acompañado de demandas crecientes se creaban condiciones favorables para la prestación de servicios. 2) Por otro lado, responde al propósito de ampliar la participación de sectores tradicionalmente distantes a la gestión pública como el sector social y privado, y 3) Por último, la legitimación con la que se asocia a la prestación de servicios y el cuestionamiento de la población ante la insuficiencia de las capacidades del gobierno para solventar sus demandas en la década de los ochentas y los noventas.

Mientras que, para Kickert, Klijn, y Koppenjan (2005), *"...la gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en desarrollo de una determinada política pública. En la actualidad esta interacción se produce en entornos más o menos estables que se conocen como redes de políticas públicas"* (p. 23).

Strom y Müller (1999) identifican a la gobernanza con los procesos de interacción entre actores estratégicos, y Grannoveter (1985) la observa de manera más amplia, como estructuras sociopolíticas surgidas de procesos de interacción de forma reflexiva.

Kooimann (2003), uno de los académicos más destacados en el estudio de la gobernanza señala que

*... la esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados, que ocurren entre ellos a diferentes niveles, en diferentes modos y órdenes de gobernanza. Estas mezclas son "respuestas" sociales a las "demandas" persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez mayor diversidad social, dinámica y compleja. Los asuntos de gobierno generalmente no*

*sólo son públicos o privados, sino que son frecuentemente compartidos, y la actividad de gobierno en todos los niveles (de lo local a lo supranacional) se está convirtiendo en difusa sobre varios actores sociales cuyas relaciones entre ellos están en constante cambio. Ha habido, juzgado desde la perspectiva de la actividad de gobierno tradicional, un incremento en el papel del gobierno como facilitador y como socio cooperativo. Como tal es más apropiado hablar de transformación que de reducción de los papeles del estado. Sin embargo, una transformación de las funciones del estado y una mayor conciencia de la necesidad de interactuar con otros actores sociales no convierte a las intervenciones gubernamentales en obsoletas. Meramente implica una conciencia creciente de las limitaciones de la gobernanza tradicional por el estado por sí solo. (op. cit. P. 9)*

En la anterior conceptualización se observa que el papel del Estado no decrece, por el contrario, este se ve modificado, aparece como el coordinador de los esfuerzos conjuntos de la diversidad de actores que confluyen de los diferentes campos de la acción humana, más que como el director, que no ha dejado de actuar como tal, sólo se ha ampliado el espectro de actuación derivado de un significativo aumento de las confrontaciones de intereses de los diferentes grupos sociales y de la búsqueda de control del aparato político-directivo estatal y su estructura burocrática.

Para los organismos multilaterales de clara tendencia social, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernanza es definida como "...el ejercicio de autoridad económica, administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de las cuales los ciudadanos y los grupos ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias." (Launay, C. 2005:58).

En la definición del PNUD, la gobernanza implica la participación y el dominio compartido del gobierno, la sociedad civil y la iniciativa privada, trascendiendo de esta forma el poder exclusivo del Estado y orientándolo a la intervención de un mayor número de actores, tradicionalmente excluidos de los procesos de toma de decisión.

Por su parte, en el ámbito del Banco Mundial (1992), se define a la gobernanza como *"...una gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover y valorizar valores deseados por los individuos y los grupos"* (p. 12).

Los conceptos de imparcialidad y transparencia, así como el concepto de valores deseados dan a la definición del Banco Mundial una connotación prescriptiva, en el que se empiezan a delinear las nociones de buen gobierno.

Por su parte, la Unión Europea entiende por gobernanza *"...las reglas, los procedimientos y las actitudes que influyen sobre el ejercicio de los poderes al nivel europeo, en particular, desde el punto de vista de la apertura, de la participación, de la responsabilidad, de la eficiencia y de la coherencia"* (Comisión Europea, 2001:10).

Quedan claramente asentadas dentro de la definición de la Unión Europea características que distinguen a la gobernanza, como participación, eficiencia y coherencia. La participación -cómo se verá más adelante- es el sello distintivo de la gobernanza, lo que la diferencia de las formas tradicionales en las que se comprendía la gestión gubernamental.

La gobernanza se asocia a una nueva forma de gobernar, cuyo rasgo distintivos son nuevas formas de interacción entre

diversos actores, en el que se privilegian las relaciones horizontales sobre las relaciones jerárquicas y verticales, el equilibrio entre el poder público y la sociedad civil, lo que impulsa una mayor participación de la sociedad en el gobierno. Todo lo anterior define las características fundamentales de la gobernanza, lo que conduce a englobar a las organizaciones burocráticas del gobierno y de la sociedad dentro de los procesos gubernamentales.

La presencia de los elementos antes descritos y el diferente grado de importancia que se le da a cada uno de éstos, han permitido construir diferentes aproximaciones conceptuales al concepto de gobernanza, que va desde la gobernanza como estado mínimo, pasando a la gobernanza como red, así como a la gobernanza aplicada a la gestión pública. La gobernanza es por su naturaleza y la amplitud de aproximaciones que tiene, un concepto plural y flexible, como advierte Prats.

La gobernanza, a pesar de la diversidad de aproximaciones con que se plantea, alude básicamente a dos hechos. En primer lugar alude a los cambios que se han venido desarrollando dentro de los procesos de gobierno en la actualidad, y por otro lado, comprende el replanteamiento del Estado y la pluralización en la formación de las decisiones públicas.

A la identificación del concepto de gobernanza en términos descriptivos, se puede sumar la perspectiva en términos analíticos, comprendiendo la gobernanza como *"...el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública"* (Cerrillo, A. 2005:14), y ésta queda englobada dentro de la definición de instituciones, que es entendido como *"...el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionales construidas para enmarcar la*

*interacción en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones."* (Ídem).

El papel que desempeñan las instituciones es fundamental dentro de la sociedad por muy diversas razones. En primer lugar, definen las constricciones y los incentivos en la conducta individual y organizativa, lo que hace predecible el comportamiento de los actores dentro del marco institucional, reduciendo las incertidumbres que surgen tanto del grado de complejidad de los problemas que deben resolverse como de las limitaciones innatas de las condiciones y los actores para procesar la información, de lo que se desprende la formulación de expectativas razonables. Por otra parte, las instituciones cumplen el papel de mediadoras en los conflictos y ofrecen sistemas de incentivos, buscando proveer de condiciones favorables para el desarrollo social.

La gobernanza no es un fin en sí mismo, es un elemento necesario que condiciona la calidad de la gobernación en un espacio determinado. La gobernanza permite alcanzar una serie de objetivos elegidos por los actores involucrados. De esta manera, la gobernanza da lugar al desarrollo de un entramado institucional que influye en la forma en la que las organizaciones gubernamentales asumen y procesan democráticamente las decisiones y definiciones públicas. La gobernanza determinará de esta forma las capacidades y condiciones de la gobernación en una sociedad.

El papel que desempeña el Estado en el marco de la gobernanza deja de ser la del actor central que se desarrolló bajo los enfoques tradicionales de la administración pública. Con los cambios experimentados en las últimas décadas, el Estado encuentra nuevas formas de relacionarse con la sociedad,

siendo menos poderoso que antes, y adaptándose como un actor más con el que establece vínculos y redes con otros actores privados y de la sociedad civil.

A pesar de que dentro de la gobernanza se coincide en redefinir el poder y el alcance del Estado, existen diferentes formas de acercarse a esta nueva visión que determina sus atributos.

Para Rhodes (2005:15), el gobierno está completamente desprovisto de capacidades para gobernar, lo que conduce a que la gobernanza sea resultado de redes auto-organizadas e inter-organizaciones. Kooiman coincide con Rhodes, y plantea también que la gobernanza consiste en un fenómeno inter-organizacional, el cual se desarrolla bajo los procesos de co-gestión y co-dirección.

Para Klijn, Kickert y Kooimann, el déficit de legitimidad en la actualidad, la complejidad que entrañan los procesos políticos contemporáneos y a cada vez mayor número de instituciones involucradas en los procesos de decisión, han reducido al gobierno a ser sólo uno más de los actores involucrados en el proceso de gobernanza. Para ejemplificar este punto, Kickert señala que en la actualidad el gobierno dirige a distancia las políticas que se desarrollan dentro de las redes de toma decisión, que como ya se ha visto, están constituidos por la interrelación de diversos actores, relacionados bajo esquemas de interdependencia (Kooiman, 2005:15).

Los autores alemanes del Max Planck Institut, Mayntz y Scharpf, máximos representantes en el estudio de la gobernanza, difieren de la posición minimalista del Estado y de las relaciones completamente horizontales de los actores involucrados en los procesos de la gobernanza y consideran

que el control jerárquico es compatible con formas de autorregulación social. En este sentido, Scharpf (1993) identifica que la gobernanza como redes se usa para describir una variedad de fenómenos y que "...es importante darse cuenta, de todos modos, que las formas de red como elemento de autoorganización frecuentemente se usan como preparación para mecanismos formales de toma de decisiones caracterizados por las decisiones jerárquicas o que su efectividad puede ser parásita en formas institucionalizadas" (p. 9).

Los autores anglosajones como Peters, Pierre y O'Toole dotan en el marco de la gobernanza al Estado un papel preeminente. Para Peters, la gobernanza consiste en la dirección o la implementación de diversos instrumentos para proporcionar una dirección coherente a la sociedad, lo que implícitamente asume la necesidad de una forma de dirección central. De esta manera, sin negar los principios de desconcentración y descentralización, así como la participación de diversos actores de la sociedad civil y la iniciativa privada, se reconoce que debe existir la capacidad de dirección social. Para Pierre (2005) "...a pesar de que la gobernanza se relaciona con las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad y con el incremento de la confianza en los instrumentos políticos menos coercitivos, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político." (p. 12)

Tratando de identificar el papel del gobierno de los diferentes actores en el marco de la gobernanza, se puede inferir que ésta no niega el papel que debe desempeñar el gobierno, sino que lo que busca es redefinir el papel de los actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones y producción de políticas públicas, quienes pasan

de ser dentro de la visión tradicional de actores pasivos y receptores de las políticas públicas, a participar activamente en las decisiones y formulaciones de las decisiones políticas. Peters afirmaría en este sentido que "...el papel que el Estado juega actualmente en la gobernanza es con frecuencia el resultado del estira y afloja entre el papel que el Estado quiere jugar y el papel que el entorno le permite jugar" (Pierre, 2000:25).

La relación entre democracia y gobernanza es compleja en torno al cual no existe un consenso. Para algunos investigadores, el replanteamiento del papel del gobierno y la inclusión de diversos actores no gubernamentales en las decisiones públicas propicia un déficit democrático, ya que los actores no gubernamentales no gozan de la legitimidad democrática para participar en la toma de decisiones de las políticas públicas.

Es importante señalar ante estas críticas, que la democracia ante los procesos de gobernanza adquiere una extensión distinta con la que originalmente se concebía dentro de las nociones de democracia representativa, e identificar a la democracia dentro de la gobernanza mucho más con los procesos participativos.

Cabe subrayar que dentro de la concepción que existe de la democracia liberal deriva de dos conceptos. En primer lugar el de pueblo, quien es el soberano y se regula a sí mismo, y en segundo, el de representación, que se materializa en el poder soberano y cuyo objeto es el de gobernar a la sociedad. Esto implica que la gobernanza, demanda la necesidad de establecer nuevas reglas sobre la definición de competencias para tomar decisiones entre los diferentes actores que se conjugan en las nuevas redes de poder.



Considerando los elementos que se han revisado en el anterior apartado, se pueden dilucidar cuáles serían aquellos componentes que constituirían la buena gobernanza. Los principios de buena gobernanza serían aquellos que conduzcan a un buen funcionamiento de la gobernanza, así como alcanzar sus objetivos. Como ya se ha descrito, la gobernanza implicaría entonces, la toma de decisiones bajo contextos complejos en el que están involucrados una diversidad de actores, los cuales representan intereses diferentes. Por lo cual, los principios de buena gobernanza deben atender el tipo de actores que intervienen en la toma de decisiones, las condiciones adecuadas para su concertación y por último desde luego, la toma de decisiones.

Los principios de buena gobernanza, entonces, propiciarán las condiciones adecuadas para que bajo un nuevo marco se logre la consecución de éstos objetivos. No existe un consenso en torno a los principios de buena gobernanza, sin embargo, se coincide en que la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia forman parte de lo que podría denominarse un marco mínimo de los principios de la buena gobernanza.

A continuación se describirán sucintamente dichos principios:

#### **a) Transparencia**

Dada la impresión más o menos general de que las redes son estructuras herméticas y opacas en el que discrecionalmente son representados los intereses en su interior, es necesario que ante el déficit de legitimidad que esto puede producir en términos de convivencia democrática así como la pérdida de eficacia en la gestión, se cuenten con un marco de transparencia que legitime en términos democráticos la gestión pública, y, que por otro lado, permita a los

ciudadanos conocer y de algún modo participar en los asuntos de interés público.

**b) Rendición de cuentas.**

La rendición de cuentas es el resultado de la transparencia, aunque no deben ser comprendidas como una misma cosa.

Bajo el anterior marco jerárquico, la rendición de cuentas sólo se desarrollaba en el marco de las elecciones y la participación en éstas por parte de los ciudadanos. A estos mecanismos de rendición de cuentas se les conoce como *mecanismos de rendición de cuentas verticales*. En últimos años se han venido implementando diversos mecanismos de rendición de cuentas que son más flexibles que los mecanismos tradicionales y a los que se les denomina *mecanismos de rendición de cuentas horizontales*.

Los nuevos mecanismos de la rendición de cuentas horizontales tienen por finalidad la supervisión de los abusos e ineficiencias del propio Estado a través de instrumentos como los defensores del pueblo, la participación ciudadana y los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública.

**c) Eficacia**

La eficacia constituye uno de los pilares más importantes dentro de los principios de buena gobernanza; consiste en alcanzar los resultados que corresponden a los objetivos preestablecidos por la organización. Pese a no ser explícita, la eficacia implica a su vez la actuación eficiente, lo que en palabras llanas se puede describir como el *hacer más con menos* y entraña el principio de economía y racionalidad en la administración.

**d) Coherencia.**

La coherencia implica la existencia de objetivos claramente articulados, consistentes y coordinados. La visión de políticas sectoriales y parcialmente articuladas debe ser bajo este principio superada por lo que deben considerarse criterios transversales en la definición de las políticas públicas, así como evitar los efectos adversos que las políticas públicas de un sector puedan tener en otros, evitando así la concurrencia de efectos políticos no deseados en la ejecución de una política pública.

Las redes -como ya se ha visto antes- desempeñan un papel de primer orden dentro de la gobernanza; relacionarlas dentro de ésta, implica en primer lugar identificar un concepto mínimo de red.

Para Bórzeł (1998), una red es «un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos». (p. 254)

De manera muy general, se pueden encontrar tres grandes corrientes dentro del concepto de redes en la administración pública y las ciencias políticas, de las que surgen dos grandes tipologías en las que se considera a la red como un mecanismo de intermediación de intereses en el que se emplea la red como un nueva forma para aludir a las distintas formas de relación de los grupos de interés con el Estado o bien como una forma de gobernanza, en la que se persigue la movilización de los recursos políticos cuando éstos se encuentran sumamente dispersos entre actores públicos y privados.

Desde la gobernanza, el concepto de redes explica la interdependencia y los procesos de formulación de políticas, concentrándose en la interacción que se presenta entre organizaciones diversas e interdependientes.

De esta forma, en lo que toca a la elaboración y aplicación de las políticas, las redes engloban entre las relaciones de los actores la interdependencia, la cooperación y el consenso, y establecen un marco para la adopción e implementación de las decisiones de política pública con el trabajo de los actores involucrados, tanto públicos como privados en la consecución del interés general. Las redes son resultado de la interdependencia que surge entre los recursos dispersos de los diversos actores, lo que demanda la interacción entre éstos.

Una aproximación sencilla hacia las redes implica comprenderlas como las relaciones que existen entre una pluralidad de actores bajo esquemas flexibles e informales.

En las redes comprendidas en el marco de la gobernanza, coexiste gran diversidad de actores con sus propios objetivos e intereses, siendo las políticas públicas el resultado de la interacción y acuerdos de los distintos actores, por lo que ninguna podrá lograr de manera individual sus objetivos ni defender sus intereses sin tomar en consideración los otros. A su vez, cada uno de los actores cuenta con distintos recursos (normativos, técnicos, financieros, etc.) que confluyen con los recursos de los otros actores que intervienen en la definición de las políticas públicas con miras en el interés general. Lo relevante en todo lo anterior, es que por distintos e incluso asimétricos que puedan resultar los recursos de los actores, ninguno de éstos

puede definir el espacio estratégico de los otros actores, lo que no implica que no pueda influir sobre éstos.

Es importante destacar que las diferencias entre los actores llevan a algunos a ser estratégicos, a diferencia de otros. En este sentido es importante poder distinguir las capacidades y recursos de los actores.

Más allá de la asimetría que pueda haber entre los actores que participan en una red, la interdependencia es la característica que distingue a las redes. Esta interdependencia deriva de la imposibilidad que tiene cada uno de los actores en lo individual para alcanzar los objetivos que se persiguen, lo que obliga a la concurrencia de las capacidades y los recursos de los actores para alcanzar dichos objetivos.

En la línea de la gobernanza, las políticas públicas son producto de la interacción de los actores que participan en la red, por lo que siguiendo a Scharpf (1993), se puede colegir que es imposible que una política pública sea resultado de la definición de un solo actor, siendo la interacción y la participación conjunta de los actores lo que determinará el proceso y las características de la política pública.

La interacción es la forma en la que los actores pueden construir las vías de comunicación y el intercambio de información, así como de recursos. La gobernanza sirve en este terreno como guía y marco que establece las normas para la interacción al interior de la red. La regularidad de los procesos de interacción podrá llegar a formalizar y crear procesos de institucionalización de las redes.

Dentro de la interacción de los participantes, los actores públicos reformulan y redefinen el alcance de su papel tradicional, al pasar de ser los actores únicos que formulaban las políticas públicas a compartir esta responsabilidad con otros actores de otros campos. A pesar de esto el gobierno es un actor preeminente dentro de la gobernanza, al gozar de recursos e instrumentos únicos, los cuales deben de ser necesariamente considerados dentro de la red.

Pero, si por un lado el gobierno es un actor estratégico, por el otro, debe atender al marco jurídico y a la supervisión inherente de todo sistema democrático que le impone su carácter de ente público. Esto restringe su papel respecto a los actores privados que participan en la red.

Considerando los conceptos de gobernabilidad y gobernanza esbozados líneas arriba, se puede encontrar que éstos pueden diferenciarse claramente, aunque uno y otro son complementarios. La gobernabilidad dotará de condiciones favorables a la gobernanza. Si la gobernanza está definida a partir de la interacción que existe entre los actores estratégicos en el marco del entramado institucional, la gobernabilidad se entiende como las capacidades y recursos que la interacción dota al sistema sociopolítico, lo que permitirá transformar las necesidades o preferencias en políticas públicas efectivas.

De manera que, el fin último de la gobernabilidad se reflejará en lo gobernable que es un sistema. Prats identifica en este sentido que "...es gobernable un sistema cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de

procedimientos formales o informales -instituciones- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.”<sup>3</sup> (op. cit., p. 56).

Por lo que el incremento de la participación ciudadana, en términos del funcionamiento y la definición de acciones de gobierno, implica espacios institucionales de intervención. La representación política de grupos diferentes ha traducido su gobernabilidad en segmentación, en cuotas de poder, mediante esquemas distributivos de corte vertical. Mecanismos estos que no han posibilitado tránsitos más efectivos para reacomodos que apuntalen la acción de gobierno y la conformación de comunidades políticas más allá de los espacios públicos disponibles. El reconocimiento de la diversidad se dirige a la idea de sociedad en donde los diferentes recursos pueden aprovecharse para nutrir las capacidades de respuesta que garanticen una vida asociada más productiva.

*La acción pública de los grupos organizados, es un atributo de primer orden que denota que la iniciativa de los ciudadanos y las organizaciones que los identifican, son un camino para dar cauce al proceso de las políticas públicas, en cuanto a expresiones de los valores y preferencias que se gestan en la propia sociedad. (Uvalle; 2003:148)*

De forma que las valoraciones que se generan en espacios diversificados, constituyen un conjunto de oportunidades que nutren no sólo la conducción política, sino que la hacen posible.

---

<sup>3</sup> Prats, J. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico” Instituciones y Desarrollo. Vol.10, 2001 en Oriol Prats, Joan. El concepto y el análisis de la gobernabilidad en [http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3\\_Oriol.pdf](http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf)

## **1.6 MARCO TEÓRICO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA**

La participación ciudadana es un concepto polisémico. Es consustancial a la democracia, tal y como lo explica Robert Dahl en "Democracia una guía para los ciudadanos" (Dahl, 1999) en la que el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos va más allá de las formas procedimentales de la democracia, votar y elegir representantes. Como también es uno de los atributos de la forma mediante la cual se expresan los múltiples intereses particulares, inherentes a las sociedades modernas.

Tomar parte en algo es participar, nos dice Nuria Cunill, (Cunill, 1991) pero al agregarle el concepto ciudadano le damos un contenido político en el que se empieza a hablar de las dimensiones de dicha participación. Desde la socialización de los procesos políticos para la toma de decisiones y su puesta en marcha, hasta la ampliación del campo de lo público a sectores de la sociedad civil y por ende, su fortalecimiento y eventual empoderamiento.

En la actualidad, resulta inimaginable que los gobernados sólo intervengan en el gobierno de su sociedad en los procesos electorales. En el caso mexicano, la segunda mitad del siglo pasado estuvo marcada por la emergencia de nuevos actores sociales durante la consolidación de los grandes conglomerados urbanos y que hoy concentran a la mayoría de la población del país. Los movimientos por reivindicaciones sociales, económicas y políticas, desembocaron en luchas estudiantiles antiautoritarias y por el reconocimiento de libertades civiles básicas; en manifestaciones de habitantes de las zonas marginales por servicios de agua potable y drenaje, energía eléctrica, mercados y escuelas; poco después en permisos para la venta de mercancías en la vía pública; en la regularización de predios invadidos y la construcción de vivienda digna entre otros.

La cohesión de grupos sociales en torno a intereses específicos por territorio (colonias, pueblos, barrios, unidades habitacionales), tipos de servicios (comercio establecido en mercados o vía pública, transporte colectivo), identidad cultural (migrantes, grupos étnicos, juveniles),



por señalar algunos, propició la creación de unidades de gobierno para la atención de la demanda ciudadana de manera colectiva e individual.

Cabe destacar que la mediación de las organizaciones sociales entre los ciudadanos y el gobierno permitió la precisión de las demandas a las autoridades gubernamentales y en gran medida, permitió la evolución de algunas de esas organizaciones a estructuras jerarquizadas con especialización en el desarrollo de proyectos y capacidad de gestión para alcanzar la solución o atención plena de sus demandas. Otras reorientaron sus esfuerzos en el diseño de plataformas programáticas por derechos sociales y económicos, pero con una clara orientación ideológica y precisión de objetivos políticos. En ambas rutas, las llamadas organizaciones de la sociedad civil terminaron por definir su papel respecto a partidos políticos, la participación ciudadana y desde luego frente al gobierno.

Por ello resulta importante la taxonomía de la participación que propone Cunill. Primero reconocer el plano donde se expresa, así propone el plano político para la intervención en las decisiones u opciones del interés público, es decir del gobierno, teniendo en cuenta que las modalidades que adopte la participación ciudadana variaran substancialmente al menos en dos factores:

"-Los niveles y ámbitos en los que recaiga la participación.

-El carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y/o órganos públicos".

Para el primer apartado reconoce la autora el nivel nacional que denomina La macro-participación en el que se invoca al interés general y otros elementos de dimensión nacional. Se trata del ámbito propiamente político (politics) que compromete las decisiones sobre el destino de un país.

A escala subnacional define La participación de nivel intermedio a la intervención en las políticas públicas (policies) de alcance sectorial o regional y que en su opinión no comprometen "la sustancia del régimen político".

Finalmente denomina al nivel relacionado con las temáticas cotidianas de grupos e individuos La participación de base o micro-participación. En este espacio a pesar de su influencia local siguen siendo decisiones políticas.

(Nota: un equivalente en México es la Ley Federal de Planeación que en particular obliga a cada orden de gobierno elaborar sus Planes de Desarrollo, (nacional, estatales y municipales) incluyendo en todos los casos la consulta pública a los ciudadanos).

Cunill considera en su análisis el plano de la gestión como una forma de participación en la que figuran distintas formas de intervención de los particulares y pueden actuar en todos o cada uno de los momentos que integran un proceso continuo que va desde el diagnóstico, elaboración de opciones, formulación de la política, elaboración del proyecto o programa de desarrollo, ejecución, evaluación y control.

Dichos momentos o planos de la participación los resume a su vez en participación consultiva, resolutive, fiscalizadora y en la ejecución de acciones.

La participación consultiva o asesora opera en la fase de planeación interviniendo ya sea en el diagnóstico, diseño y selección de alternativas y por tanto en la definición de las políticas públicas o en la implementación de las ya existentes.

La participación resolutive y la participación fiscalizadora. Mientras en la anterior fase puede no ser decisoria y en estas modalidades la obligatoriedad es su componente básico. La primera supone compartir la decisión de las alternativas, la conducción de las organizaciones o de las políticas. La segunda intervine únicamente en la fase de control, siendo su papel central la corrección o reorientación de acciones públicas.

Por último, la participación en la ejecución está directamente asociada a la puesta en marcha de las acciones o prestación de algún servicio. Esta fase es la que resulta más difícil que se cumpla en la participación ciudadana por que alcanzar la calidad de ejecutora porque remite al manejo

administrativo. En síntesis, para Cunill la participación ciudadana en el nivel político puede ser consultiva, resolutive o fiscalizadora.

(Nota: Desde la elaboración del texto de Cunill se han desarrollado experiencias por organismos internacionales como Habitat en los que se fomenta la participación ciudadana en la mayor parte del proceso de intervención política para la atención de una problemática social, con reglas de operación muy precisas en las que, excepto la designación del proyecto, recursos asignados y evaluación de resultados, todo corre a cargo de los ciudadanos participantes. El caso emblemático de la Ciudad de México (CDMX) ha sido el Programa de Mejoramiento Barrial, pero su éxito está ubicado en los gobiernos que lo incorporaron y sus efectos se quedan en el nivel de la micro-planeación).

Para efectos del trabajo de investigación, retomaremos las definiciones de participación ciudadana y abordaremos de manera general las definiciones sobre participación social y comunitaria para evitar confusiones o ambigüedades.

Cunill (1991) reconoce que existen tipos de participación que no influyen en la toma de decisiones, sin embargo, refiere a la participación ciudadana como "la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales" (p. 56).

Para reforzar el concepto, María Laura Eberhardt propone a definición de participación ciudadana como "toda acción individual o colectiva que pretende provocar/producir -de forma directa o indirecta- algún tipo de resultado político en los distintos niveles del sistema político." (Eberhardt 2007)

Ahora distingamos a la participación social de la participación ciudadana como la que está referida a los fenómenos en los que los individuos se agrupan para la defensa de sus intereses sociales y cuya diferencia radica en la relación con el Estado, toda vez que en la participación social se relacionan con otras instituciones sociales más que con el Estado. Desde esta perspectiva el objeto de estudio de la participación ciudadana no puede incluir cuestiones

relativas al cooperativismo, asociacionismo, mutualismo, autogestión, excepto en los casos en los que se plantee por las organizaciones en la actividad pública más allá de la obtención de recursos.

La participación comunitaria al igual que la participación social su interacción no es principalmente con el Estado, salvo aquella que se relaciona con los apoyos asistenciales para la atención de las cuestiones vinculadas a la vida inmediata de las comunidades. En su concepto original se estableció como el fomento del desarrollo de actividades de los individuos para mejorar su nivel de vida. El desarrollo comunitario está asociado a programas que impulsan la participación de la población para que en la medida de sus posibilidades e iniciativa propia reciban ayuda del Estado en asistencia técnica, apoyo en materiales y capacitación. Es así que Cunill considera que se enmarca en una relación asistencial protectora de los individuos.

Por último, separa de la participación ciudadana las experiencias autónomas de la sociedad civil, en referencia a las formas autogestivas por parte de los movimientos sociales y las separa, en virtud de la "autonomía" con la que surgen las organizaciones de la comunidad que les permite resolver en su seno los asuntos públicos en los que intervienen los individuos que las integran.

En cuanto a los medios de la participación, como cauces de relación entre la sociedad civil y la esfera pública gubernamental deben estar institucionalizados y regularmente se ejercen mediante procedimientos y a través de órganos, de los que destacan los siguientes:

Las audiencias públicas que están dirigidos a promover el debate público de los proyectos de carácter legislativo, en el caso de los sistemas parlamentarios. También están a escrutinio los proyectos gubernamentales y se abren a la opinión de los ciudadanos, previo a la toma final de decisiones.

La iniciativa popular es el procedimiento mediante el cual, mediante un número determinado de firmas se apoya un proyecto

de ley, de origen ciudadano o no público, que se somete a consideración de los poder legislativo.

El referéndum que es considerada una forma de participación individual, a través del voto, pero que demuestra la voluntad popular respecto a un acto legislativo. Puede ser consultivo o abrogatorio y puede presentarse en los diferentes órdenes de gobierno (municipal, regional/estatal o nacional).

Por lo que se refiere a los órganos estos pueden crearse de acuerdo a la definición de las actividades que realizaran. Es decir, si serán para fines consultivos, la ejecución de actividades o de fiscalización. Habitualmente asumen la forma de Consejos, Comités o Comisiones.

Las modalidades citadas se han desarrollado a lo largo del tiempo y la experiencia de las diferentes sociedades. En el estudio de Eberhardt sobre la participación ciudadana en la constitución de la ciudad de Buenos Aires se incluyen órganos como el Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) como una herramienta de cogestión entre la sociedad civil y el Estado a nivel local para el diseño de una visión integral sobre la ciudad deseada y objetivos clave a cumplir. (Eberhard p.88).

En un sentido similar de innovación a los procesos se ubica el Presupuesto Participativo, cuya experiencia arranca el Porto Alegre, Brasil y se ha extendido en modalidades y grados de profundidad de acuerdo a las ciudades que lo han adoptado como parte de sus instrumentos de participación ciudadana.

En una investigación desarrollada por la Universidad de Harvard en 2002 a cargo de la investigadora Pippa Norris sobre la participación ciudadana en México desde una perspectiva comparativa, demuestra que a pesar del incremento en la percepción de una consolidación estable y efectiva de la competencia electoral entre partidos, las consecuencias en la democratización de la participación ciudadana no son alentadoras.

En el estudio el concepto democratización comprende tanto las "...dimensiones conductuales, el activismo político, como las dimensiones actitudinales ejemplificadas por la aprobación de

los ideales democráticos y la confianza en el gobierno...” (Norris 2002) La participación Ciudadana es un proceso que requiere de consolidación y de una amplia aceptación de las reglas del juego democrático en toda la sociedad.

Se ha debatido ampliamente el deterioro que muchas sociedades industriales han experimentado en el distanciamiento de los ciudadanos de los canales tradicionales de participación política, asociada a la falta de representatividad de los partidos, la decadencia de las organizaciones civiles y un profundo individualismo.

Las esferas de lo público y lo privado a la que hacía referencia Hanna Arendt en la Condición Humana (Arendt 1997), se disuelven. Lo público que significa todo lo que es común, puede oírlo y verlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible, se hace diferente al espacio privado por la propiedad y por mucho tiempo fue la parte oculta de la esfera pública. Pero el auge de lo social coincidió históricamente con la transformación del interés privado en un interés público.

Coincidiendo con la visión de la democracia moderna como una poliarquía (Dahl 2001) se expresa en la pluralidad de grupos sociales autónomos del gobierno, así como la expansión de derechos, que propiciaron el surgimiento de una serie de instituciones propias de las democracias representativas a gran escala, esto es: elecciones libres e imparciales, funcionarios electos para tareas de decisión específicas, sufragio universal, derecho a postularse a cargos públicos por cualquier ciudadano, libertad de expresión y asociación, entre otros.

Pero ha quedado claro que las instituciones democráticas no resultan suficientes por sí mismas y se ha empezado a hablar de la calidad de la democracia y la participación ciudadana está asociada indisolublemente a ella. Aunque el objetivo de la presente investigación no está dirigido a conocer y analizar los impactos de la participación ciudadana en la democratización de México, me parece importante señalar parte de los hallazgos de la investigación de Norris que deberán ser considerados en subsecuentes estudios sobre el tema.

Entre los factores externos que subyacen en el deterioro de la participación ciudadana destaca el proceso de globalización que erosiona de manera importante las facultades del Estado y su relación con los ciudadanos; el nivel de inserción de los medios de comunicación electrónicos en la opinión pública en particular en la amplia difusión de escándalos políticos que han tenido un efecto de apatía y desconfianza en las instituciones tradicionales y en las figuras públicas de autoridad, el fin de las utopías o de las soluciones ideológicas, en particular con el fin de la guerra fría y el fin del llamado socialismo real; el surgimiento de partidos acomodaticios, carentes de arraigo sectorial o territorial; proliferación de grupos y causas sin objetivos comunes; fragmentación de las demandas y de las agendas políticas; sistemas políticos y gobiernos incapaces de atender y satisfacer los intereses y generar expectativas en la ciudadanía de largo plazo, son algunos de los factores que desalientan la participación y no permiten la democratización de la sociedad en la profundidad y extensión necesaria para una transformación societaria de alcances estratégicos. Existe una percepción muy difundida de que un componente primordial para fomentar la participación política es el aumento en los niveles educativos, sin embargo, esto no ha resultado del todo cierto.

En las sociedades postindustriales, Norris dice que "...una vez que la educación primaria y secundaria se generalizan entre la población y producen las capacidades cognitivas básicas que facilitan la conciencia ciudadana el acceso a los medios masivos de comunicación...entonces los mayores avances en la proporción de la población que asiste a las universidades aumenta y con ellos los niveles de riqueza personal, ingresos y tiempos de ocio en las sociedades postindustriales no producen por sí mismos mayores aumentos en la participación electoral " (Nota un ejemplo emblemático es la decisión de la Gran Bretaña de salir de la Unión Europea, la amplia mayoría de jóvenes con estudios universitarios no acudió a votar y ganó el Brexit).

El trabajo tampoco abordará el impacto de las tecnologías de la información en las formas de participación política y ciudadana que van desde el uso de las redes sociales, los

blogs, mensajes instantáneos que se han venido desarrollando en la última década y que han demostrado su efectividad en campañas electorales, lo anterior debido a que no se ha institucionalizado en las normas vigentes su uso o restricción. En un caso similar no abordaremos el concepto de capital social, no obstante su vinculación con el proceso de participación ciudadana en los usos de programas y consulta sobre la aplicación de los mismos ya que en mi opinión es motivo de un trabajo de investigación donde el eje sea la participación social y en el espacio de gobierno el análisis de los programas sociales y sus políticas públicas dirigidas a disminuir la desigualdad y la pobreza



## **2. MARCO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. UN ACERCAMIENTO HISTÓRICO EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1928 a 1986**

Para alcanzar uno de los objetivos de este trabajo, que es conocer las tendencias en materia de participación y cómo ha tomado lugar tanto en la teoría, como en la práctica pública y política, como instrumentos, considerando su naturaleza, alcance y uso, por un lado; y por el otro, la identificación de los intereses y quienes se han beneficiado de estos marcos de regulación en el Distrito Federal, se hace necesario hacer una descripción previa de la evolución del marco jurídico del Distrito Federal a partir de la Constitución de 1917, y observar la emergencia, desarrollo y desaparición de instituciones que nos permita comprender dicho marco y su incidencia en las leyes de participación ciudadana que se sucedieron en la ciudad de México durante la etapa contemporánea y concluir con una comparación de los instrumentos de participación ciudadana instituidos en el marco jurídico del Distrito Federal con los de las entidades.

Por lo tanto, este capítulo aborda la forma de gobierno del Distrito Federal y la trascendencia que ha tenido para el sistema federal mexicano, partiendo de la promulgación de la Constitución de 1917, como un necesario antecedente y sus respectivas leyes orgánicas.

En segundo plano se presentarán las reformas de carácter político-organizacional que tuvo la entidad a partir de 1986 y las tendencias que dichas reformas fueron empujando hasta conformar una forma de gobierno local y el emergente marco de participación ciudadana, con la ley de 1995 y el desarrollo que ha tenido. Las reformas servirán para periodizar, ya que significan las rupturas y nuevas tendencias sobre el tema.

## **2.1 EL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917. FORMA DE GOBIERNO**

### **2.1.1 CONSTITUCIÓN DE 1917. LA PROPUESTA CENTRAL DE CARRANZA Y LA FORMULA CONSTITUCIONAL PARA EL DISTRITO FEDERAL**

El Distrito Federal tiene como primer referente jurídico la Constitución de 1917. Su marco legal descansa principalmente en el artículo 122 constitucional, sin embargo, hay una serie de eventos de carácter histórico y documentos legales e interpretaciones que muestran cambios y tendencias, las cuales iremos señalando y que muestran la perspectiva teórico-conceptual que se ha descrito.

En 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en su propuesta de Constitución, respecto al tema del Distrito Federal, proponía los siguientes puntos: a) el estatus de entidad federativa que sirviera de territorio propio de los poderes federales; b) aumento de su territorio, c) mantener el régimen municipal, excepto en la Ciudad de México, d) para la ciudad se diseñó la municipalidad de México que estuviera a cargo de cierto número de Comisionados que determinaría la ley respectiva (Lujan, Noemí. 1991:138-139).

Los resultados fueron los siguientes: respecto al inciso a), relativo al estatus de la entidad, el constituyente debatió el tema y la mayoría determinó definir al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y su territorio como sede exclusiva de los poderes federales, como estaba previsto en la constitución de 1857<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Es importante señalar que en relación con la Constitución de 1857, se establecía una diferencia significativa, tal como lo señala Miguel Angel Rojas: “En la de 1857 se reconoce la particularidad de estado condicionado, pero esta se pierde en la de 1917, debido a que desaparece en el artículo 43 la referencia al Estado del Valle de México como entidad participante del pacto y en su lugar queda el Distrito Federal. Así, de entidad condicionada pasa a ser una previsión constitucional de manera que en caso de cambio de la residencia de los poderes federales se erigirá en su lugar el Estado citado”. Ver La Reforma Política del Distrito Federal 1986-

Sobre el inciso b), la propuesta de aumentar el territorio, lo cual sería a costa del Estado de México, fue desechado por la diputación del constituyente, manteniéndose los límites que hasta ese momento tenía y votado por unanimidad de 157 diputados presentes, quedando el artículo redactado de la siguiente manera:

*Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del Territorio que actualmente tiene y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. (Ibídem, p. 141)*

En lo referente al inciso c) de mantener el régimen municipal en el Distrito Federal, excepto en la ciudad de México, y del inciso d) de crear en lugar de un municipio para la ciudad, la municipalidad de México, la cual contaría con una estructura de comisionados, los diputados del constituyente, a partir de la posición de Heriberto Jara, desestimaron la propuesta de eliminar el régimen municipal en la ciudad de México, pues consideraban que abría la puerta a desaparecer los municipios que fueran capital de los estados (González Gamio, M. 2005:40).

El artículo 73 constitucional quedó redactado de la siguiente manera:

*[...] Se concede, entonces, facultades al Congreso para legislar, conforme a las siguientes bases, en materia del Distrito Federal y los Territorios:*

*VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:*

*1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes*

---

1999. Reflexiones jurídico institucionales. En tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, D.F. 2003. P. 155

*suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes.*

*2a. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa. (Ruiz, José F. 1990:49-51)*

La propuesta de Carranza muestra la tendencia de centralizar el poder, pero la redacción del artículo constitucional evidencia que no contaba con la fortaleza necesaria para imponerse en este tema, pues los representantes del constituyente determinaron que había una clara contradicción con el discurso de la descentralización del poder que se manejaba en la demanda del *municipio libre*, punto importante en la agenda del constitucionalismo.

En adelante procederemos a revisar las características organizacionales de dicho diseño institucional y las condiciones políticas que se manifestaron entre el periodo de 1917 a 1928, con el fin de identificar los elementos que llevaron a la anulación del esquema municipal para el Distrito Federal y la reducción de derechos políticos de los ciudadanos de la entidad.

### **2.1.2 ORGANIZACIÓN POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL ENTRE 1917 Y 1928**

Mantener las municipalidades en el Distrito Federal fue un acto de privilegiar la descentralización del poder, sin embargo, la entidad manifestaba un marcado centralismo pues tenía un gobernador y un procurador de justicia que eran nombrados por el Presidente de la República, el Congreso legislaba en materia del Distrito Federal y nombraba a los magistrados y jueces de primera instancia.

Y es que inmediatamente después de la entrada en vigor de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, en materia de organización del Distrito Federal se publicó en el Diario Oficial la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14 de abril de 1917, en la cual se señalaba que la entidad contaría con un gobernador que dependía directamente del presidente de la república. El gobernador contaba con un secretario general, un tesorero, un inspector de policía y cuatro direcciones generales (González Gamio, M. 2005:39).

Dicha ley dividía el territorio en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa, en cada cabecera se establecía un ayuntamiento, los cuales se integraban por 15 miembros, sólo el de la ciudad de México estaba compuesto por 25. Cada año la mitad de los integrantes de los ayuntamientos se renovaban y podía ser reelectos.

Respecto a sus facultades, estas eran amplias respecto a los asuntos de su competencia, pero en los hechos las limitaciones eran mayores, el control de la policía lo tenía el gobernador y el presupuesto de ingresos, egresos y solicitudes de deuda debían ser enviados al gobernador, para su presentación al presidente de la república, el cual podía modificar dichas propuestas antes de ser enviadas al Congreso para su aprobación (Rojas, M. 2012:120-122).

Al revisar lo que marca la Constitución y la Ley, que por cierto fue diseñada y promulgada por Carranza, derivado de sus facultades legislativas como primer jefe, podemos observar que hay serias limitantes en el ejercicio de gobierno de los ayuntamientos en materia financiera y de

seguridad; que las elecciones anuales no hacen sino mantener politizado por completo el ambiente resultado de la atomización y diversidad de fuerzas políticas, pero también de proyectos que tienen como objeto la presidencia. Veamos algunos eventos de la vida pública del Distrito Federal, en ese periodo.

### **2.1.3 FUERZAS POLITICAS Y CONFLICTO POLÍTICO EN EL DISTRITO FEDERAL ENTRE 1917 Y 1928**

Previo a la desaparición del régimen municipal del Distrito Federal en 1928, hay una historia de conflictos entre las autoridades del ayuntamiento de la ciudad de México con el presidente de la república y el gobernador del Distrito Federal. Aunque en el fondo es observar cómo grupos políticos que ocupan "...las posiciones de poder local en manos de opositores al presidente o de algún candidato oficial [creaban condiciones] que tensaba[n] el ambiente político representando cierto peligro de gobernación para los poderes federales<sup>5</sup>, lo cual era inaceptable para el presidente en turno" (Rojas, M. 2003:158).

El control de los ayuntamientos llevó a problemas postelectorales. En 1920 se registró en el ayuntamiento de la ciudad de México, en donde en 1921 se anularon las elecciones de Tacuba. Hubo renunciadas de regidores de México y Xochimilco en 1924; en 1926 se encarceló a los regidores de General Anaya (González Gamio, M. 2005:41).

---

<sup>5</sup> Para una excelente descripción de los hechos ocurridos en esa época en el Distrito Federal ver Hoffmann Calo, Juan. Crónica Política del Ayuntamiento de la Ciudad de México (1917-1928). Gobierno de la Ciudad de México, Comité Editorial. México, D.F. 2000.

El Partido Laborista de Luis N. Morones, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928), tuvo una fuerte presencia en la entidad, controlando el Ayuntamiento de la ciudad de México y la mayoría de las municipalidades. Su líder también dirigía la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y se desempeñó como Secretario de Industria y Comercio del presidente Calles.

El gobernador del Distrito Federal, Ramón Ross, no logró controlar la actividad política de los laboristas, así, el 21 de junio de 1926, fue relevado por el general obregonista Francisco R. Serrano (Hoffmann, J. 2000:109). Este cambio realizado por el Presidente Calles era una decisión que obedecía a los planes reeleccionistas de Obregón, por lo que en el campo político era necesario anular la base de apoyo de Luis N. Morones, el adversario político: (Hoffmann, J. 2000:103).

El general Francisco Serrano aspiraba a la candidatura presidencial, y considero que la designación que recibiera del Presidente Plutarco Elías Calles le ponía en la antesala de la misma. Las diferentes posiciones políticas dieron como resultado un clima de violencia, el cual justificaba la posición de los obregonistas que solicitaban al presidente Calles la destitución de Morones como secretario del gabinete.

Sin embargo, el cambio constitucional que permitió la reelección, y que beneficiaba claramente a Obregón, fue un duro golpe a las aspiraciones de diversos políticos, entre los cuales, además de Morones y Serrano, estaba el general Arnulfo R. Gómez (callista). Los generales Serrano y Gómez lanzaron sus candidaturas a la presidencia en junio de 1927 (Ibídem, pp.114-115), pero al no obtener los suficientes

apoyos, "...a fines de ese año Gómez se levantó en armas en Veracruz y Serrano lo intentó en Morelos, el resultado fue la aprehensión y posterior fusilamiento de ambos." (Rojas, M. 2003:159).

Lo anterior nos muestra que las luchas políticas por el poder federal tenían repercusiones en la política local. El control de los ayuntamientos no exenta la lucha electoral y postelectoral de violencia, así como la duración de los periodos de la autoridad elegida no brindaba condiciones que permitieran una gestión administrativa eficaz y eficiente, además se acusa la falta de coordinación entre los órdenes de gobierno y la falta de recursos públicos para estar en condiciones de prestar los servicios municipales agravó la situación de los municipios, haciendo inviable en los hechos su existencia.

## **2.2 LAS MODIFICACIONES AL MARCO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA 1928-1986**

### **2.2.1 LA REFORMA POLÍTICA DE 1928 Y LA DESAPARICIÓN DEL REGIMEN MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL**

Los eventos violentos mencionados anteriormente, fueron el contexto de la reforma que permitió la reelección presidencial y que benefició al general Álvaro Obregón, quien siendo presidente electo envió a través de sus diputados leales una iniciativa que reformara el artículo 73 de la Constitución, en cuyo contenido se proponía la desaparición del régimen municipal (Hoffmann, J. 2000:121).

Los cambios fueron justificados en el siguiente párrafo:

*Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe*



*llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido sería organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público (González Gamio, M. 2005:40).*

La modificación del precepto constitucional fue el 30 de julio de 1928, días después de ser asesinado Obregón, lo cual muestra que no hubo marcha atrás en la reforma que eliminó el derecho de los ciudadanos de la entidad a elegir a sus gobernantes en su régimen interno, la desaparición de los municipios era una tendencia que favorecía el centralismo en el poder presidencial.

La ley reglamentaria para el Distrito y territorios fue publicada el 31 de diciembre de 1928, en ella se establecía que el gobierno del Distrito Federal quedaba a cargo del presidente de la república, cuya administración se ejercería a través del departamento central y 13 delegaciones (González Gamio, M. 2005:41; Hoffmann, J. 2000:121).

La distribución territorial del Departamento Central comprendía las municipalidades de México, Tacubaya, Tacuba y Mixcoac (Ley Orgánica del Distrito Federal, 1928: 5), así como partes de Ixtapalapa, Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco (López, E. 2005:177); y 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena -Contreras-, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac (ídem).

Para diversos especialistas, la reforma registró un hecho contrario a la historia constitucional del país, se consideraba que negaba los derechos políticos de los

habitantes de la ciudad de México respecto a su gobierno interior (González Gamio, M. 2005:41; Hoffmann, J. 2000), tal como se observa en el siguiente párrafo en palabras de Jorge Carpizo (1987).

*A partir de agosto de 1928, a través de una reforma constitucional, se suprimió el régimen municipal tanto en el distrito federal como en los entonces existentes territorios federales. La reforma de 1928 es contraria a la historia constitucional de México, en la cual se puede ver que los habitantes de su ciudad capital siempre habían tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes. [...] a partir de entonces, los habitantes del distrito federal están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior, [...]. La situación actual del distrito federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país, que revisten la mayor importancia. La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del presidente de la república. Este fenómeno muestra dos aristas: el acento puesto en la centralización y el predominio del ejecutivo respecto a los otros dos poderes federales y, en general, su situación como el órgano de decisión del país. (p. 167)*

Este evento fortaleció la tendencia centralizadora de los poderes federales, particularmente del ejecutivo federal, pero significó menoscabo al eliminar las instituciones de gobierno local y suplantadas por agencias burocráticas dependientes del gobierno federal. Si bien el principio democrático representativo se salvaguarda en la elección del presidente, senadores y diputados, todos en el orden federal, no hay un orden que articule en el orden estatal y municipal la voluntad de los ciudadanos para que se manifieste en acción de gobierno.

### **2.2.2 LAS PROPUESTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A PARTIR DE LA REFORMA POLÍTICA DE 1928 EN EL DISTRITO FEDERAL**

Con la intención de paliar este vacío que produjo la reforma, la Ley Orgánica del Distrito y de los territorios federales proveyó de organizaciones que auxiliarían a la administración, representando los enteres ciudadanos: el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de las Delegaciones<sup>6</sup> (Ley Orgánica del Distrito Federal, 1928: 7)

Pero en su integración, era atribución del Departamento (muy curiosa estructura gramatical que muestra la impersonalidad del gobierno) cuidar el nombramiento oportuno de los Consejos (ibídem, p. 2). El Departamento estaba bajo la autoridad del Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF), nombrado y removido directamente por el Presidente de la República (ibíd., p. 3), el cual debía, conforme con la Ley, oír las sugerencias del Consejo.

Las materias que dicha instancia podía atender al parecer del Consejo eran: a) durante la elaboración de los reglamentos de gobierno y de policía; b) al estudiarse en el DDF las iniciativas de ley que abordaran la organización, modificación o supresión de servicios administrativos responsabilidad del DDF; c) al elaborarse los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; d) en la contratación de obras, servicios y

---

<sup>6</sup> En el actual proyecto de Constitución de la Ciudad de México se mantienen estos Consejos; en el apartado 5 denominado "Distribución del Poder" se propone "...un nuevo modelo para el ejercicio del poder público de la Ciudad de México a través de las [...] Alcaldías, los mecanismos de democracia directa y participativa de la ciudadanía y las comunidades. Así las Alcaldías, de acuerdo al apartado III de esta propuesta se compondrán de un titular y precisamente de un Consejo, lo que permitirá "...la consolidación de un gobierno más próximo a la población, fundado en un régimen democrático directo, representativo y de participación ciudadana, así como en la buena administración." (Recuperado de [https://es.scribd.com/document/324132481/Proyecto-Constitucion-Politica-de-La-CDMX#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/324132481/Proyecto-Constitucion-Politica-de-La-CDMX#from_embed))

aprovechamientos que durarán más de 2 años o que el monto excediera el 10% de la cantidad asignada en presupuesto al servicio relativo; e) en el proceso de municipalización de algún servicio, y f) en los asuntos que por su importancia lo considerara conveniente el Jefe del DDF (ibíd., p. 3-4).

Así como el jefe del DDF estaba obligado a escuchar la posición del Consejo, los delegados estaban también obligados a conocer la posición de los respectivos consejos, sobre los mismos temas señalados en el artículo 28 de la citada Ley (ídem).

En cuanto a los consejos, claramente eran señalados en la Ley, deberían representar a los intereses de la localidad, de manera que participaban representantes de las organizaciones empresariales sobre todo, y otras sectoriales.

*ARTÍCULO 85.- El Consejo Consultivo del Departamento Central estará formado por los representantes siguientes:*

*Uno de las Cámaras de Comercio;*

*Uno de las asociaciones de Comerciantes en Pequeño que no pertenezcan a esa Cámara;*

*Uno de las Cámaras Industriales;*

*Uno de las asociación de Industriales en pequeña escala que no pertenezcan a alguna Cámara;*

*Uno de las agrupaciones de dueños de propiedades raíces, sitas en el Departamento;*

*Uno de las asociaciones de inquilinos existentes en el Departamento;*

*Uno de las agrupaciones de campesinos del mismo Departamento;*

*Uno de las agrupaciones de profesionales;*

*Uno de los empleados públicos y particulares;*

*Tres de las asociaciones de trabajadores no enumeradas anteriormente, y*

*Una representante de las asociaciones de Madres de Familia* (Ley Orgánica del Distrito Federal, 1928: 6)

Por lo anteriormente descrito, observamos que se integraba por un total de 13 miembros, que debían cubrir con ciertos requisitos para tener derecho a ser representantes, como era tener un año de existencia, estar registrado y contar con un mínimo de 100 asociados (ídem). Para los Consejos de las Delegaciones el número de integrantes eran de 5, sólo se exceptuaban Guadalupe Hidalgo, San Ángel, Coyoacán, Azcapotzalco y Xochimilco que contaban con 7 miembros, los cuales eran escogidos por los delegados (ídem), además por cada consejero propietario se nombraba un suplente (ídem).

Para que los miembros de dichas agrupaciones de carácter gremial y sectorial tuvieran el derecho de ser designados, requerían cumplir con la vecindad en la delegación correspondiente, residiendo con 2 años de antigüedad antes del nombramiento; pertenecer por supuesto a la agrupación o en caso de no existir pertenecer al grupo que tuviese tal derecho; no estar sujeto a proceso penal (antes le denominaban criminal); no desempeñar cargo en el gobierno federal o ser miembro de un cuerpo eclesiástico (Ley Orgánica del Distrito Federal, 1928: 7), el encargo duraba un año, pudiendo ser revocado por las asociaciones representadas (ídem).

Los consejos contaban con derecho para proponer reformas a reglamentos, inspeccionar los servicios legales, ser oídos conforme a los artículos 28, 29 y 35 de la Ley en comento, medidas para mejorar los servicios públicos así como denunciar las deficiencias e irregularidades de éstos, pero la más importante sin duda era la revisión de la cuenta del Departamento del Distrito Federal (ídem).

El procedimiento para nombrarlos estaría señalado en el Reglamento respectivo (ídem), pero en los transitorios, quedaba claramente especificado que para la primera nominación, que integraría al primer consejo de 1929, ésta sería a cargo del presidente de la república, conforme a los artículos 85 y 87 de la Ley, mientras que los consejos de los territorios federales, sería responsabilidad de los gobernadores (ídem).

No hay mucha investigación sobre los resultados que dio esta experiencia de la gestión del Consejo Consultivo durante sus primeros años, es evidente el vacío, pero también la importancia y pertinencia que puede ofrecer una investigación que sirva para proyectar luces sobre dichas sombras en la historia de la ciudad de México y sobre todo de la participación de sus habitantes en el gobierno y la gestión administrativa de los servicios que éste procuraba.

Todo ello de cara a una ciudad que crecía rápidamente. Si bien el periodo revolucionario impidió casi totalmente las actividades para la edificación en la capital, después de 1925 en adelante, el "...frenesí activista de los ayuntamientos laboristas se correspondió con el crecimiento rápido de la metrópoli." (Meyer; 1996). El relato de Meyer agrega:

*Después de reconstruir la hacienda y rehabilitar el crédito (el ayuntamiento tenía entre 9 y 13 millones de pesos), las autoridades emprendieron importantes obras materiales que transformaban el aspecto de la ciudad. En 1926 destinaron más de 12 millones a satisfacer las necesidades generales (sólo en obras públicas se gastaron cuatro millones), a proporcionar servicios, y a disminuir las deudas contraídas por administraciones anteriores a 1925 con el comercio y los particulares. (...) La creciente densidad de la población en todo el Valle de México había empezado a plantear el problema de tránsito. A principios de*

*1926 se formuló un programa de pavimentación y apertura de nuevas calles y calzadas...". (Meyer; 1996)*

El auge y crecimiento de la ciudad no se hizo sin resolver contrastes *entre lo nuevo y lo antiguo, lo pobre y lo rico* como lo señala Meyer. La ciudad no creció en dimensiones territoriales, se empezaba a identificar asentamientos de población que migraba del interior del país hacia la capital. La demanda de servicios e infraestructura se iba notando de manera muy rápida.

### **2.2.3 LA LEY ORGÁNICA DEL DDF DE 1941, CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL**

El 31 de diciembre de 1941 se modificó el marco legal del Distrito Federal con la expedición en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI del artículo 73 constitucional. Por supuesto se explicitaba el ejercicio de gobierno de los poderes federales en el espacio territorial del Distrito Federal, destacando además del nombramiento y remoción del jefe del DDF por el presidente, el que este funcionario fuera auxiliado por el Consejo Consultivo, además de la estructura de los Delegados y Subdelegados, entre otros funcionarios. (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1970: 274)

Los cambios se dieron en el orden de reordenación territorial, cambio de nomenclatura de algunas delegaciones, en materia de organización y de los órganos de participación ciudadana.

Respecto al primer punto, de trece delegaciones se pasó a doce, derivado de la fusión de la delegación General Anaya

con la Delegación Coyoacán. En cuanto al segundo cambiaron de nombre dos delegaciones: Guadalupe Hidalgo cambió a Gustavo A. Madero, mientras que San Ángel se denominó Villa Álvaro Obregón, mientras que el anterior Departamento Central se definió como ciudad de México (González Gamio, M. 2005:42).

En cuanto a la organización de la administración pública del Departamento del Distrito Federal, esta se ampliaba y adecuaba a las necesidades del crecimiento de la población y las demandas de servicios de los capitalinos. El órgano político-administrativo se integraba por el Jefe del DDF, un Secretario General, Oficial Mayor, Jefe de Policía (González Gamio, M. 2005:43) y 12 Dependencias,<sup>7</sup> de estas últimas debe señalarse que la Dirección de Gobernación tenía entre sus obligaciones legales atender las relaciones con el Consejo Consultivo (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1970: 301)

Respecto a la integración del Consejo, la Ley señalaba:

*Art. 64.- En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo integrado con los representantes de las siguientes Asociaciones:*

*1º- Uno de la Cámara de Comercio;*

*2º- Uno de las Asociaciones de Comerciantes en Pequeño que pertenezcan a esa Cámara;*

*3º- Uno de las Cámaras Industriales;*

*4º- Uno de los Industriales en Pequeño;*

*5º- Uno de las Agrupaciones de dueños de propiedades raíces ubicadas en el Distrito Federal;*

*6º- Uno de las Asociaciones de Inquilinos del Distrito Federal;*

*7º- Uno de las Agrupaciones de Campesinos del Distrito Federal;*

---

<sup>7</sup> En el artículo 35, se establecen las Direcciones de: Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Aguas y Saneamiento, Tesorería, Egresos, Servicios Legales, Acción Social, Servicios Administrativos, Servicios Generales, Catastro y Tránsito.



- 8°- *Uno de las Agrupaciones de Profesionales;*  
9°- *Uno de los Empleados Públicos y*  
10.- *Cuatro de las Asociaciones de Trabajadores no enumerados anteriormente, debiendo uno de ellos representar a las mujeres trabajadoras. (Ibídem, 310)*

Es evidente que se mantiene la participación sectorial del Consejo Consultivo, que se mantiene la misma organización e integración de 13 miembros, con la salvedad que la anterior madre de familia es sustituida por una representación de las mujeres trabajadoras. La designación es hecha por el Jefe del Departamento, de las propuestas que le presentan las organizaciones, las cuales, para contar con el derecho deben cubrir con los requisitos ya atrás descritos, los cuales no fueron modificados. (Ídem)

Respecto a los requisitos a cumplir (Ídem), se puede señalar que se eliminó la prohibición del estamento eclesiástico. Por otra parte se amplió la duración de la representación, pasando de un año a dos (Ídem). En cuanto a las atribuciones (ibídem, p. 311), se eliminó aquella de revisar y emitir opinión sobre los procesos de ingresos, gasto público y cuenta pública (Gamio, 2005:126; Rojas, 2012:124-125), así como la representación de los Consejos en las delegaciones.

La Ley estipuló que el Consejo debería de trabajar por comisiones, de manera que los asuntos turnados deberían ser dictaminados en un plazo no mayor de 15 días, y para casos de urgencia, las consultas que hiciera el Jefe del DDF deberían ser atendidas durante los siete días siguientes; en caso de no haber respuesta se consideraba aprobada. (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1970: 311) Para sesionar debería hacerlo mínimo con la mitad más uno. (Ídem)

Por último, era explícito que el papel del Consejo era solamente informativa y de opinión, no había capacidad de decisión y menos ejecución, dichas opiniones deberían ser fundadas y motivadas, y cualquier posición de la mayoría debería también ir acompañada por los puntos de vista de la minoría. (Ibídem, p. 312) Esto nos muestra qué difícilmente podría ser debidamente valorada, en su caso, una mayoría opositora a una decisión del Jefe del DDF.

Cabe mencionar que en la autoridad del DDF no había la menor intención de fomentar la participación ciudadana, y como evidencia está el hecho de que los reglamentos respectivos, es decir, los instrumentos operativos, fueron demorados en su publicación, de manera que los representantes de los Consejos no contaban con los medios para ejercer sus funciones (Gamio, 2005:126).

Así registramos la tendencia centralizadora que vivió el país durante los años dorados de los gobiernos posrevolucionarios, un fortalecimiento de los políticos y la burocracia frente a la limitación institucional para la participación, ya no de los ciudadanos, sino incluso de las corporaciones propias del sistema político mexicano, y con esto se promovía una apatía de los ciudadanos hacia la gestión administrativa y el proceso político.

#### **2.2.4 LA LEY ORGÁNICA DEL DDF DE 1970, MODIFICACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL**

La Ley de 1941 tuvo vigencia por cerca de 30 años, en los cuales la ciudad creció. Si en 1940 contaba con una población de 1,757,530 habitantes, para 1970 eran 6,874,165<sup>8</sup>; casi se

---

<sup>8</sup> Estos datos son de Estadísticas Históricas de México. INEGI, 1990.

había cuadruplicado la población en ese periodo, y había cambios en las demandas de servicios urbanos y en la gestión del territorio. Para actualizar el marco institucional, el 29 de diciembre de 1970, se publicó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la tercera ley desde la eliminación de los ayuntamientos.

Al revisar las innovaciones, de acuerdo con nuestras variables de reordenación territorial (con la creación de nuevas delegaciones); de la materia en organización, y de los órganos de participación ciudadana, encontramos algunas modificaciones que en general se circunscriben al fortalecimiento de la centralización y su adecuación a los cambios demográficos y sociales.

Respecto a la primer variable, tenemos que se crearon cuatro nuevas delegaciones en lo que representaba la ciudad de México: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, lo cual daba un total de 16 delegaciones en que se dividía el territorio del Distrito Federal. (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1970: 11)

En cuanto a la organización de la administración pública en dicha Ley se hace mención que está a cargo del Jefe del Departamento, quien es el conducto por el cual el presidente ejerce el gobierno en la entidad.

Aquí, queremos resaltar que a 41 años de la eliminación del orden municipal en el Distrito Federal y ya olvidada dicha experiencia de gobierno, en la citada ley se usa la expresión *regente*, entre otras, señalando que su uso en otras leyes u ordenamientos normativos debe entenderse al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La razón de señalar el uso de este adjetivo en el marco legal, es por resaltar la carta de naturalización que los políticos oficiales y sus técnicos legales y administrativos, sin matiz crítico, hacen de una palabra, que de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (2014) tiene entre sus significados, los siguientes:

*(Del latín regens, -entis).*

1. *Adj. Que rige (II Gobierna)*

2. *[...].*

3. *Com. Persona que gobierna un Estado en la menor edad de un príncipe o por otro motivo.* (Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=ViPklu4>)

Por lo tanto, asumir que alguien gobierna en nombre del príncipe, derivado de que éste se encuentra en la minoría de edad legal para así poder asumir el control de su destino, es el sentido que aparece cuando leemos el artículo 1º de dicha Ley, pero mayor aún es lo que encierra, pues se asume como algo natural, no sólo legal, sino legítimo; su uso implica una concepción aceptada por la población de la entidad.

Pero regresando a la descripción del aparato administrativo del Distrito Federal, se observa un crecimiento en su estructura, al Jefe del DDF le apoya un Secretario de Gobierno, Un Secretario de Obras y Servicios, un Oficial Mayor (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1970: 6), además contaba con una Contraloría General, y las Direcciones Generales de Tesorería, Jurídica y de Gobierno, Servicios Sociales, Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Habitación Popular, Ingeniería de Tránsito y Transporte, Servicios Urbanos, Programación y Estudios Económicos, Planificación, Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento, Organización y Métodos, Policía y

Tránsito, Información y Análisis Estadísticos, Servicios Administrativos y Relaciones Públicas; un total de 19 unidades administrativas. (Ibídem, p. 60)

Otras instancias que estaban señaladas en esa Ley, encontramos la Comisión de Planeación Urbana, un órgano auxiliar del Jefe del DDF, el cual estaría integrado por expertos, científicos y técnicos relacionados con el urbanismo, sin embargo, la designación y remoción de estos quedaba a la voluntad discrecional del Jefe del DDF. (Ibíd., p. 43)

Las atribuciones de que fue dotada la Comisión era la de planear el desarrollo urbanístico de la entidad, orientado al desarrollo de las actividades de la población de la entidad y en mejorar la prestación de los servicios públicos. Dicho plan tenía que ser presentado al Jefe del DDF, de modo que este lo consideraría; por otra parte, se hace mención de la autoridad de éste para celebrar convenios con los gobiernos de otras entidades federativas y ayuntamientos para la formulación de planes conjuntos de urbanización, para armonizar los instrumentos legales y las consideraciones técnicas. (Ibíd., pp. 90-91)

Otra instancia, la Procuraduría de las Colonias Populares, se instituía para proponer y ejecutar las normas que regularizaran y rehabilitaran las colonias de carácter popular de la ciudad de México. Esta actividad debería estar acompañada de una promoción de la colaboración entre los habitantes y la autoridad.

Es evidente que el hecho de llevar registro de las colonias y las organizaciones sociales de éstas, en las zonas urbanas populares, le daba un margen de poder, considerando las atribuciones que la Ley le otorgaba a dicha Procuraduría,

pues debería entre otras cosas definir el estatus legal de los predios en las zonas populares, identificar aquellos que promovieran las invasiones de tierra que podría ser susceptible de ser usada para la habitación popular. (Ibíd., pp. 80-81)

Para las Delegaciones se designaba un Delegado, un Subdelegado, los cuales eran nombrados y removidos por el Jefe del DDF a partir del acuerdo con el Presidente, las Delegaciones son instancias desconcentradas de la administración pública. (Ibíd., p. 32)

Por último, en materia de participación de los ciudadanos, seguían las limitaciones, pues la Ley consideraba como órganos de colaboración ciudadana al Consejo Consultivo y consideraba la creación de las Juntas de Vecinos para cada Delegación. (Ibíd., p. 6-7), pero a pesar de lo limitado, podemos señalar que el cambio significativo fue la creación de las Juntas, pues era evidente que el crecimiento de la población y la falta de gobiernos representativos en el ámbito local, junto con los problemas políticos, laborales y sociales de las décadas de los años cincuenta y sesenta, requerían de contar con instrumentos que permitieran ampliar la legitimidad y el control del gobierno federal en su conjunto y de la administración del DDF en lo particular.

Para lograrlo se creó la Junta de Vecinos en cada Delegación, la cual se integraba con un mínimo de 20 miembros. (Ibíd., p. 34), entre los que debería haber 4 mujeres y 2 jóvenes menores de 25 años, (Ibíd., p. 33), la duración de cada gestión era para un periodo de tres años, el cual también se adecuó para los integrantes del Consejo Consultivo que duraban dos años. Estas Juntas y el Consejo Consultivo estaban facultados para expedir sus respectivos reglamentos

internos, previa aprobación del Jefe del DDF, pero esto se concretó hasta 1974.

Las Juntas de Vecinos elegían a su Presidente y un suplente. (Ibíd., p. 34), tenían que sesionar una vez al mes cuando menos. (ídem) y entre sus facultades se establecía a) informarse de la prestación de los servicios públicos, b) proponer al delegado las medidas convenientes para mejorar los servicios públicos, c) sugerirle la prestación de nuevos servicios públicos, e) señalar las deficiencias administrativas en los trámites y la conducta indebida de los funcionarios y personal en su trato con el público, f) Informar sobre el estado que guardan monumentos y demás sitios de carácter histórico, cultural y social, al Consejo Consultivo y al Delegado respectivo, g) opinar sobre los servicios educativos de su demarcación, h) opinar sobre las medidas administrativas, pero sólo a solicitud del delegado, i) oír a través del representante de la junta de vecinos, a quienes planteen problemas con la administración y la prestación de servicios públicos en la Delegación, o las propuestas que estimen convenientes, j) informar al Consejo Consultivo los problemas administrativos que no hayan sido resueltos, y k) proponerle la expedición, reformas o derogación de reglamentos gubernativos y de policía, l) rendir mensualmente un informe de gestión al Consejo, m) participar en ceremonias cívicas organizadas por el DDF, n) promover actividades de colaboración ciudadana y ayuda social a petición del delegado, o) cooperar en casos de emergencia con las autoridades del DDF, entre otras. (Ibíd., pp. 35-36)

El Consejo Consultivo se integraría a su vez con los presidentes de cada una de las Juntas de Vecinos (ídem), los cuales nombrarían a un Secretario y su suplente. Sus sesiones

eran presididas por el Jefe del DDF y se deberían reunir una vez al mes cuando menos, para sesionar o a solicitud del Jefe del DDF. Además deberían de designar comisiones de trabajo y sus integrantes. (Ibíd., p. 34)

El Consejo Consultivo tuvo un cambio sustantivo, paso de ser una representación sectorial a ser integrado por representantes de las juntas de vecinos, en realidad una junta de notables, quienes se reunía para celebrar sesiones públicas presididos por el Jefe del DDF. Las juntas de vecinos estaban subordinadas al Consejo y este a su vez al Jefe del DDF; los miembros de estos órganos eran elegidos por los delegados, conforme a criterios discrecionales (González Gamio, M. 2005:127-128).

En cuanto a las facultades, encontramos: a) colaborar con el Jefe del DDF en la administración pública y en la eficaz prestación de servicios, b) someter a consideración del Jefe del DDF proyectos de leyes, reglamentos y reformas o derogación de leyes y reglamentos, para ser sometidas al acuerdo del Presidente, c) informar de las deficiencias de la administración pública del DF y sus servicios, d) proponer que actividades regulares sean declaradas servicios públicos, conforme al interés y utilidad general, e) recomendar que algún servicio prestado por particulares, empresa estatal u organismo descentralizado, pase a ser prestado por el DDF o viceversa, f) recomendar la declaración de nuevos servicios públicos, g) emitir, a solicitud del Jefe del DDF, opinión sobre los estudios de planeación urbana, h) emitir opinión sobre las prácticas fiscales del DDF, i) informar al Jefe del DDF de los problemas que enfrentan los vecinos en las delegaciones, j) emitir opinión sobre los sistemas administrativos o servicios públicos cuando lo solicite el



Jefe del DDF, k) opinar sobre proyectos de reglamentos gubernativos y de policía, l) visitar periódicamente centros de interés o utilidad públicos, m) emitir opinión sobre sistemas y funcionamiento del sistema penal del DF, n) opinar sobre el funcionamiento del sistema de procuración e impartición de justicia local, o) reunirse para conmemorar acontecimientos protocolo internacional, históricos y cívicos, p) coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos, q) intervenir ante el Jefe del DDF cuando haya conflicto entre las Juntas y los Delegados, r) promover actividades de colaboración ciudadana y ayuda social a petición del Jefe del DDF, s) cooperar en casos de emergencia con las autoridades del DDF, y t) aplicar medidas disciplinarias a sus miembros o a los de las Juntas de Vecinos. (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1970: 38-41)

Al revisar encontramos las conjugaciones de los verbos: colaborar, someter informar, proponer, recomendar y emitir opinar; todas se refieren a acciones que podemos englobar como facultades consultivas ya que no obligan al Jefe del DDF. (Ibíd., p. 41), sólo recomendaban en torno a los servicios brindados por el Departamento, pero también podían hacer recomendaciones de carácter particular, solicitando el apoyo a particulares, lo que sirvió para crear fuertes vínculos personales y de corrupción, limitando la ya mermada autonomía de estos órganos (González, 2005:126-127).

#### 2.2.5 LA LEY ORGÁNICA DEL DDF DE 1978, MODIFICACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Departamento del Distrito

Federal, la cuarta después de la desaparición de los ayuntamientos, y un año después de la reforma político electoral de 1977.

En dicha Ley se mantuvo la división territorial de las 16 Delegaciones<sup>9</sup>; en cuanto a la estructura administrativa del Departamento se observan algunos cambios, se crean dos Secretarías Generales de Gobierno "A" y "B", se mantiene la Secretaría de Obras y Servicios, la Oficialía Mayor, Contraloría General, Tesorería y 17 Direcciones Generales: Acción Social y Cultural; Construcción y Operación Hidráulica; Información, Análisis, Estadísticas, Programación y Estudios Administrativos; Jurídica y de Gobierno; Obras Públicas; Planificación; Policía y Tránsito; Promoción Deportiva; Promoción Económica; Protección Social y Servicio Voluntario; Reclusorios y Centros de Rehabilitación Social; Registro Público de la Propiedad; Relaciones Públicas; Servicios Administrativos; Servicios Médicos; Trabajo y Previsión Social y Turismo.

Todas las anteriores unidades administrativas fueron clasificadas como órganos administrativos centrales, mientras que los desconcentrados eran, además de las 16 Delegaciones, los Almacenes para los Trabajadores del DDF; la Comisión de Desarrollo Urbano del DF; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano; el Servicio Público de Boletaje Electrónico; y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del DF. (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial, 1978: 25)

---

<sup>9</sup> En el actual proyecto de Constitución de la Ciudad de México se mantienen las 16 demarcaciones, pero ya no como "...órganos unipersonales de gobierno de las delegaciones." sino como Alcaldías, las que tendrán competencia en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, desarrollo urbano, rural y social, protección civil, bienestar colectivo y seguridad ciudadana, promoción económica, cultural y deportiva, sin embargo, la "...determinación de estas facultades será un debate fundamental de la Asamblea Constituyente y de los procesos legislativos que la complementarán." (Recuperado de [https://es.scribd.com/document/324132481/Proyecto-Constitucion-Politica-de-La-CDMX#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/324132481/Proyecto-Constitucion-Politica-de-La-CDMX#from_embed)).

Como podemos observar la anterior Comisión de Planeación Urbana que contemplaba la Ley de 1970 se transformaba en la Comisión de Desarrollo Urbano del DDF, sin embargo, desaparece la Procuraduría de las Colonias Populares, sin duda en un momento en que la gestión de la tierra y las colonias irregulares representaban un gran problema para la ciudad de México.

En cuanto a la materia ciudadana, la administración del Jefe del Departamento tenía la responsabilidad de promover la integración de los órganos de colaboración ciudadana y vecinal. (Ibídem, p. 34) Éstos muestran una ampliación desde la cumbre hacia la base, creación de una estructura que antes carecía el DDF, pues con esta nueva ley se contemplaban los Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes que complementarían a las Juntas de Vecinos y al Consejo Consultivo. (Ibídem, p.34)

Ya en esta ley, podemos observar por un lado, la estructura organizacional que desde el gobierno se diseñó para la participación vecinal y sus limitadas atribuciones que posteriormente describimos, sino también procesos de participación que tienen como referencia la reforma política de 1977.

Regresando al tema organizacional, se preveía que en cada delegación habría comités de manzana, en donde se los vecinos designarían de manera directa a su jefe de manzana. De los jefes de manzana aglutinados en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, se constituiría la Asociación de Residentes, de éstas, con su participación en cada delegación se integraba la junta de vecinos. Del conjunto de los presidentes de estas juntas se integraba, en la cúspide, el Consejo Consultivo, (Ibídem, p.37) de quienes entre ellos se

designaban al presidente y su respectivo suplente, mediante cédula de votación (Ibíd., p. 38)

En cuanto a sus atribuciones, en los reglamentos respectivos serían señalados para los comités de manzana y las asociaciones de residentes, mientras que para las juntas de vecinos de cada delegación, estas eran: a) recibir informes mensuales sobre los servicios prestados por la autoridad; b) proponer medidas para mejorar los servicios públicos y sugerir nuevos servicios; c) informar al Consejo Consultivo y al delegado del estado de los lugares de interés público, artístico, cultural y social; d) opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos (públicos y privados) prestados en la delegación; e) dar opinión al delegado sobre las medidas administrativas de las delegaciones, así como darle a conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer soluciones; f) informar al Consejo Consultivo sobre los problemas no resueltos y entregarle el informe mensual; g) cooperar en casos de emergencia con las autoridades locales; h) opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y asuntos de interés social; i) conocer con oportunidad los programas de obras y servicios que afecten a la comunidad y proponer adiciones y modificaciones a los mismos; y j) recibir contestaciones y explicación sobre sus opiniones y proposiciones por parte de la autoridad competente. (Ídem)

Mientras para el Consejo Consultivo, las atribuciones eran las siguientes: a) colaborar con el Jefe del Distrito Federal para la debida administración pública y eficaz prestación de los servicios generales conforme a la normatividad; b) proponer a consideración del Jefe del DDF proyectos de leyes, reglamentos, reformas o derogaciones de éstas, así como

opinar sobre los existentes y nuevos proyectos que procedan por la autoridad del DF, así como proponer al Jefe del Departamento la instauración del referéndum y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular; c) informar al Jefe del DDF las deficiencias de la administración pública y de manera especial la prestación de los servicios generales; d) Proponer que alguna función o actividad realizada regularmente se declare servicio público, cuando se estime de interés público y utilidad general, así como proponer que algún servicio prestado por particulares, o empresa de participación estatal u organismo descentralizado, pase a serlo por el Departamento del DF o viceversa, y proponer la creación de nuevos servicios públicos; e) opinar sobre los estudios de planeación urbana; f) emitir opinión al Jefe del DDF acerca de la política fiscal local; g) coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos; h) conocer oportunamente los planes y programas de obras y servicios del DF y proponer adiciones o modificaciones a los mismos; i) recibir contestación por escrito donde se explique suficiente sobre las resoluciones de la autoridad competente en relación con sus proposiciones y opiniones. (Ídem)

Cómo bien se observa, la estructura de la organización vecinal es una pirámide que buscaba relacionar las decisiones de gobierno con los ciudadanos, no al revés; su intención era la de legitimar, en la mayor medida posible, la gestión gubernamental, la cual está completamente centralizada en la figura del Jefe del Departamento, quien cuenta con una desarrollada estructura burocrática.

En cuanto a los instrumentos de participación, que entendemos como procesos, la ley establecía que los ciudadanos que residían en el Distrito Federal, además de los derechos que

la Constitución y las Leyes les otorgaban, tenían el de emitir su voto sobre ordenamientos legales vía el referéndum u otorgar su apoyo a las iniciativas populares. (Ídem)

Por supuesto que la base de esta ley era la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la reforma política de 1977 consideraba la modificación del artículo 73 constitucional:

*Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:*

*I a V.- ...*

*VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:*

*1ª.- ...*

*2ª.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley en la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale. (Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1977: 3)*

Un año después, la Ley Orgánica del Distrito Federal conceptualizó cada método referido en la reforma constitucional:

*El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del distrito federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentarios relativos al Distrito Federal.*

*La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal. (Ibídem, p. 38)*

Los procesos, sin embargo, aunque señalados en sus líneas generales, requerían de reglamentación, así como las materias a las que se aplicarían estos *métodos*.

Los procedimientos para el referéndum, en el caso de leyes, su inicio le correspondía al presidente y a ambas cámaras del Congreso (para esto se debería contar con el apoyo de una tercera parte de los diputados, que a partir de 1979 deberían ser 133, y la mitad de los senadores, en este caso 32); para los casos de reglamentos, sólo le correspondía al Presidente. (Ibídem, p. 39)

En cuanto a la iniciativa popular en torno de leyes y reglamentos, los ciudadanos tenían que solicitarla, en número mínimo de 100,000, debiendo contar a su vez con un mínimo de 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones. Si consideramos que de acuerdo con el censo de 1980, la población total del Distrito Federal era de 8, 831,079 habitantes (INEGI, 1980. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=16762&s=est> ), de los cuales los ciudadanos de 18 años en adelante eran 4, 945,181; de manera que se requería de la demanda de un 2% de éstos y que la autoridad competente realizara los trámites requeridos (Ibídem, p. 39), por lo que se requerían ciertos recursos para ejecutarlo.

Podemos observar que el requisito de apoyo ciudadano no era muy alto, sin embargo, es evidente que el filtro de la tramitación se completaba con el hecho de que se cumplieran los requisitos del artículo 72 de la Constitución. Por otra parte, como señala González Gamio, "...la normatividad era poco precisa y de manera operativa nula." (2005:131), el fin era eminentemente político.

Si leemos los objetos del referéndum y la iniciativa popular (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial, 1978: 39), para el primero es aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos; para el segundo es proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos, cuestiones que claramente resultarían vinculantes, sin embargo, en esto que supone la participación, su falta de uso hacen de esta legislación un mero sucedáneo de las necesidades de participación de los ciudadanos y un ropaje democrático para una administración local que requiere de legitimidad derivado de la crítica al régimen centralista presidencial.

El referéndum podía ser obligatorio o facultativo, el primero caso procedía cuando en ordenamientos legales y reglamentos estuviere señalado el marco que regulara o tuviera efectos en la población del Distrito Federal y que tuvieran que ver con necesidades de carácter social. Para ser facultativo se requería que no tuviera las características del anterior, de modo que fuera a juicio de la autoridad ordenar la práctica de este instrumento, aunque también quedaba a su total discreción, que para el caso en que la ley obligara a ésta, al final se podría argumentar las razones por las cuales sería notoriamente inconveniente y fundarlo con cuestiones jurídicas, económicas y sociales. (Ídem) Por supuesto que la materia fiscal y de hacienda pública no entraban como materia para referéndum.

Como bien podemos observar, aún había una serie de limitaciones; se había dado un paso al conceptualizar y establecer el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal a participar en la gestión pública, sin embargo, nunca se



usaron dichos instrumentos de participación ciudadana, los que habíamos señalado como procesos; al parecer la estructura vertical que tenía su base en los recién creados Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes, sustentarían las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo, los cuales, con sus mínimas facultades de representación y consulta, legitimarían la acción de la gestión pública del Departamento del Distrito Federal.

### **2.3. CAMBIO CONSTITUCIONAL DE 1986 Y LA EMERGENCIA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES**

Nuestro siguiente evento es el inicio de un cambio gradual que define nuestra actual situación político-institucional en el Distrito Federal. Éste es el resultado de varios factores que es preciso describir, pues crearon el contexto y conocerlo nos permite comprender su sentido y valorar la trascendencia que ha tenido hasta nuestros días la reforma de 1986 que dotó a la entidad de la Asamblea de Representantes.

Estas condiciones que denominaremos ambientales, las presentaremos de manera temática, por lo tanto iniciaremos con los cambios demográficos, seguidos de los económicos, que trajeron como consecuencia una gran demanda de vivienda y servicios urbanos y sociales, por último una descripción del momento político y las consecuencias de la crisis de deuda que inició en 1982 y cómo esto afectó la vida de los ciudadanos.

#### **2.3.1 CAMBIOS DEMOGRÁFICOS EN EL DISTRITO FEDERAL**

Es importante recordar que entre las décadas de los 60 y 80 se registra el mayor crecimiento de la población en el DF, lo que se denominó como macrocefalia o superconcentración urbana

(Connolly, P. 1989:149). De acuerdo con los datos de los Censos Nacionales de Población, de 1960, 1970 y 1980, tenía una tasa de crecimiento anual de alrededor del 4% y 3% respectivamente. Así, en cada década se registra dos millones de personas más, lo que implica la demanda de diversos servicios urbanos, principalmente el de vivienda.

El siguiente cuadro permite observar las cifras del crecimiento poblacional registrados en la entidad desde el primer censo de 1895, hasta el del año 2010.

CUADRO POBLACIÓN NACIONAL , DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE MÉXICO: 1895-2010			
Año	Nacional	D.F.	Edo. Méx.
1895	12,632,428	476,413	841,618
1900	13,607,272	541,516	934,463
1910	15,160,369	720,753	898,510
1921	14,334,780	906,063	884,617
1930	16,552,722	1,229,576	990,112
1940	19,653,552	1,757,530	1,146,034
1950	25,791,017	3,050,442	1,392,623
1960	34,923,129	4,870,876	1,897,851
1970	48,225,238	6,874,165	3,833,185
1980	66,846,833	8,831,079	7,564,335
1990	81,249,645	8,235,744	9,815,795
1995	91,158,290	8,489,007	11,707,964
2000	97,483,412	8,605,239	13,096,686
2005	103,263,388	8,720,916	14,007,495
2010	112,336,538	8,851,080	15,175,862

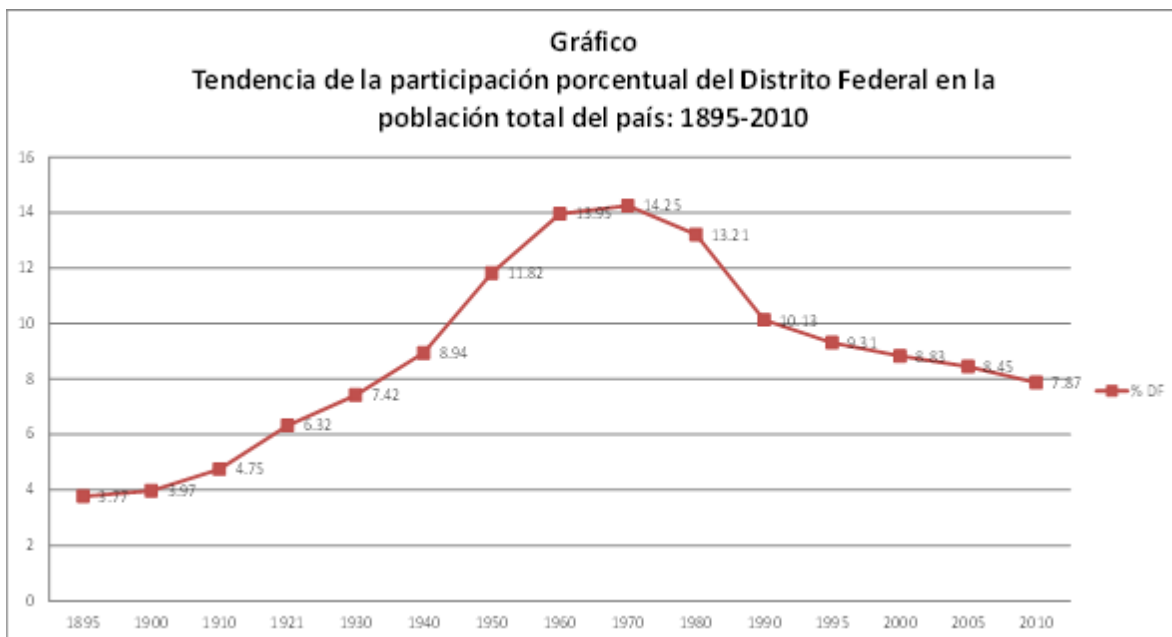
Fuente: INEGI

En 1950 la población total era de 25, 791,017 millones de habitantes, de los cuales 3, 050,442 residían en el D.F. y 1, 392,623 en el Estado de México. En 1970 eran 48, 225,238 millones de mexicanos, y en el DF residían 6, 874,165 millones y en su vecino 3, 833,185. Esto nos muestra un crecimiento muy dinámico de ambas entidades, lo cual sucedió durante el famoso periodo de crecimiento económico conocido como el *desarrollo estabilizador*.

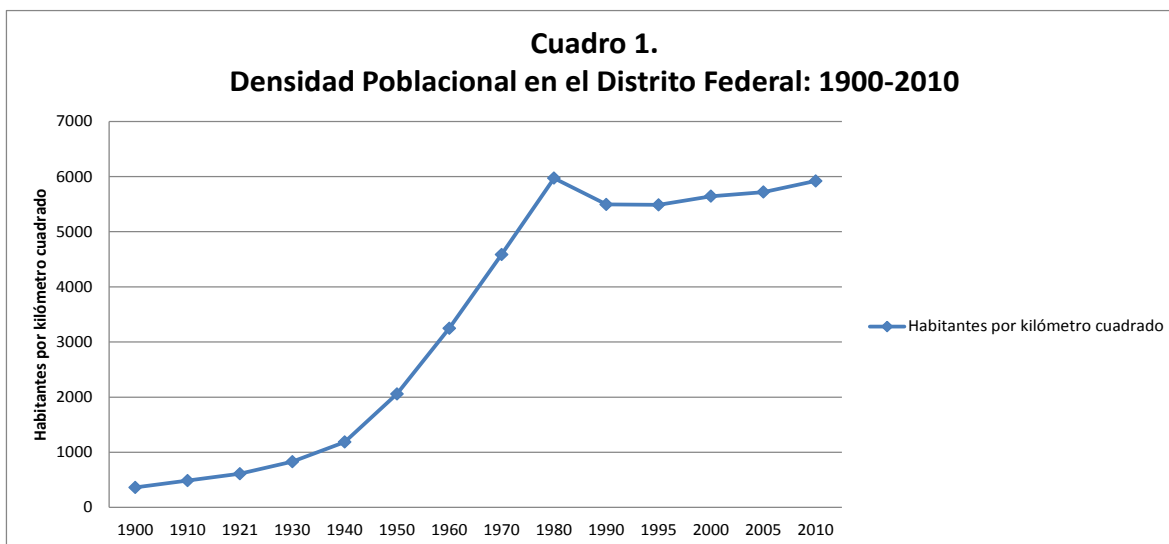
Para 1980 la población era de cerca de 8,831,079 millones de habitantes, su nivel más alto, para ese entonces la vecina

entidad del Estado de México contaba con 7,564,335 millones de habitantes, de los cuáles una gran cantidad vivían en municipios conurbados al Distrito Federal, creando una de las mayores concentraciones urbanas del planeta.

Curiosamente para la década de 1990, la población de la ciudad de México decayó en comparación con la de su vecina entidad que creció, para entonces la población total nacional que en 1980 era de 66 millones, para 1990 era de 81, 249,645.



Lo anterior nos muestra que en 1960, en el DF, se concentraba el 13.95% de la población total nacional; para 1970, era el 14.25%, y en 1980 bajó al 13.21%, pero seguía siendo la principal entidad en población y por supuesto el primer centro urbano. La entidad tenía el primer lugar en densidad poblacional, tal como se muestra en la siguiente gráfica, cuyo mayor nivel fue precisamente en 1980.



Esto planteaba un gran problema en materia de vivienda, una de las principales demandas de la población urbana, seguida del equipamiento y servicios públicos. Para darnos una idea más precisa, la Secretaría de Programación y Presupuesto calculaba con datos del censo de 1980 que el déficit de viviendas en el país era de 4 millones (Schteingart, 1989:163), a esta demanda habría que añadir el proceso inflacionario, las altas tasas de interés y la falta de recursos, que hacían que los programas de vivienda para sectores sociales medios no fueran aplicables (Schteingart, 1989:170).

Particularmente la población de bajos recursos no tenía acceso a dichos programas, particularmente al de vivienda y servicios urbanos, a lo que se sumó un gran sentido político de defensa de las formas de propiedad social y pública por parte de sectores sociales aglutinados en movimientos de carácter popular.

Si consideramos que para esa década la población de la ciudad de México y su área conurbada crecía ya de manera que modificaría las formas de hacer política, cómo se apreciaría más tarde con el auge petrolero, la reforma política de

inicio de los años ochenta y, sin dejar de lado, que el sexenio del Presidente José López Portillo concluyó en medio de una gran crisis de deuda, y que la siguiente administración de Miguel de la Madrid se manejó en un contexto de crisis financieras y un gran proceso inflacionario para la población del país, por supuesto que los sectores sociales medios y de bajos ingresos fueron los que más sufrieron los efectos devastadores de esta crisis y vieron desmantelarse ciertos sectores de la producción en manos del gobierno, que fueron desincorporados (esta era la manera que los técnicos financieros del gobiernos llamaron a la privatización de activos del gobierno).

### **2.3.2 EL MARCO ORGÁNICO Y REGLAMENTARIO DEL DDF EN 1992, UNA MIRADA AL CAMBIO ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Por otra parte se reafirmaba la condición especial del Distrito Federal. El régimen por sus características sin duda era autoritario, pero el posterior desarrollo de las instituciones políticas, es decir, de la forma de gobierno, sistema de partidos, sistema electoral, instituciones de gobierno, electorales y partidistas, fueron transformando al sistema político mexicano y particularmente el estatus del Distrito Federal.

Durante el desarrollo histórico de los gobiernos emanados del PRI, el acuerdo constitucional que establecía el ejercicio de gobierno del Distrito a quien ganara la elección presidencial, dotó a la entidad de un gobierno democrático cuya especificidad era que la elección se circunscribía a todo el territorio nacional, de manera que había una sobrerrepresentación, la cual si bien no importaba mientras

el PRI ganara la elección a nivel local, si fue cuestionada cuando la perdió en 1988.

De manera que la participación ciudadana no encontraba aun lugar concreto y tangible, sin embargo, el desastre acontecido con el terremoto del 1985 ya anunciaba la urgencia para que el marco jurídico y conceptual ubicará la participación de los ciudadanos, que más adelante sumaría nuevamente a diversos movimiento sociales, en los que destacó el movimiento estudiantil en la UNAM que alcanzó a otras instituciones educativas, en particular al Instituto Politécnico Nacional.

Derivado de ello, es necesario matizar el singular contexto político que caracteriza al Distrito Federal donde, desde luego, la participación ciudadana con reconocimiento jurídico queda inserta. Al respecto, es importante remarcar que la ciudadanía en el D.F. es relativamente reciente. El capitalino, beneficiado -supuestamente- por el centralismo administrativo propio del país, fue siempre inferior a cualquier otro ciudadano del resto de las entidades nacionales, al no poseer plenos derechos políticos durante buena parte del siglo XX. (Valdés,1998: 57)

El gobierno del Distrito Federal gozó de un régimen municipal hasta 1928, año en el cual el presidente de la República asumiría directamente la labor del gobierno capitalino al delegar en la figura de *regente* el control sobre un aparato administrativo llamado Departamento del Distrito Federal (DDF), creando así una institución de gobierno híbrida que operaba como secretaría de Estado a la vez que tenía que atender y resolver problemas propios de un gobierno local (Sánchez; Álvarez, 2003: 210). A su vez correspondía al propio regente (previo acuerdo con el presidente) la

selección de los 16 funcionarios que fungirían como jefes máximos de las delegaciones en las que subdividía el propio Departamento. Así, la única representación real que los capitalinos tenían, se encontraba a nivel federal (diputados y senadores en el congreso).

Hacia 1970, enmarcado dentro del conjunto de reformas electorales que se presentaban en el país, sería modificada la Ley Orgánica del Distrito Federal, impulsando, por una parte, un proceso de desconcentración de funciones hacia las delegaciones; a la par se crearían espacios de participación vecinal. Ambas medidas gozaron de alcances muy limitados, sin embargo, significaron un avance más hacia la apertura institucional que se iría ampliando con posterioridad.

El primer paso importante en dotar de autonomía al D.F., y en parte también para abrir espacios democráticos, fue la constitución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1987), acción mediante la cual podían ser elegidos de forma directa representantes políticos. Esta reforma debe ser enmarcada en el final del sexenio de Miguel de la Madrid y la compleja coyuntura derivada del sismo de 1985, lo que se tradujo en una fuerte presión social generada desde las organizaciones sociales de damnificados del siniestro. Es de esta forma como se crea una Asamblea de Representantes que se encarga de emitir bandos y reglamentos, de hacer trabajo de gestoría y participar en el nombramiento de magistrados del Tribunal e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

La reforma era todavía un intento escueto y mínimo, al construir un órgano más bien de carácter consultivo con pocas facultades de decisión; no obstante, se trató de un mecanismo importante para gestionar las problemáticas locales y se mostró como un interlocutor político entre el gobierno de la

ciudad y las organizaciones ciudadanas, convirtiéndose así en un espacio para el debate público de los problemas de la ciudad (Sánchez Mejorada, 2000: 79)

Presionado por un contexto político y social cada día más demandante, hacia el año 1991, Manuel Camacho Solís identificó con claridad que una reforma política en la ciudad de México era ya impostergable, comprometiéndose así con la Asamblea de Representantes a impulsar una genuina transformación del gobierno de la ciudad.

Es de esta forma como en 1992 la sociedad sería convocada a manifestar su opinión respecto a la reforma política para el Distrito Federal, cuyos principales puntos versaban en torno a: a) Una mayor capacidad decisoria de la Asamblea de Representantes (funciones legislativas; b) el establecimiento de Consejos de Ciudadanos electos, con atribuciones para supervisar el presupuesto y los programas delegacionales, así como la operación de los servicios públicos (una suerte de acompañamiento de los delegados); c) elección indirecta del *Jefe de Gobierno* (seleccionado por los miembros de la Asamblea); d) la reforma administrativa encaminada a una mayor descentralización de funciones. Con base en estos puntos, el 26 de Julio de 1994, sería publicado el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación. (Sánchez, Álvarez, *Ibíd.*: 227)

A pesar de ser un paso importante en aras de la democratización de la vida del DF, se trató de una reforma que, a decir de Ziccardi, sencillamente abordó temas muy generales, manteniendo inalterado el estatuto de la capital al interior del pacto federal, al tratarse únicamente de mejoras en los mecanismos para institucionalizar la participación ciudadana, pero obviándose, en contrasentido,



las propuestas necesarias para las transformaciones institucionales requeridas para perfeccionar la gestión urbana, tales como el traspaso de funciones y recursos del DDF a las delegaciones.

El Estatuto de Gobierno del D.F. sería reformado nuevamente hacia 1996 (enmarcado dentro de las reformas políticas impulsadas por el presidente Zedillo, cuyo sello particular fue la ciudadanización de los organismos electorales), en respuesta de las fuertes presiones gestadas desde diversas esferas de la sociedad civil y las negociaciones institucionales (especialmente entre el Departamento y la Asamblea de Representantes con las comisiones del Distrito Federal en el Congreso de la Unión) también llevadas a cabo. Uno de los cambios más significativos generados por esta reforma era aquel que facultaba a los capitalinos para elegir a sus representantes legislativos, así como al Jefe de Gobierno para el año de 1997 (la elección de los delegados se postergó para el año 2000). Estas primeras elecciones llevadas a cabo en el D.F. serían favorecedoras al Partido de la Revolución Democrática (PRD)<sup>10</sup>, quien desde entonces ha ganado las elecciones para jefe de gobierno en tres ocasiones consecutivas (2000, 2006, 2012).

Respecto a esta reforma Nassif y Ziccardi (2001) observan que, sin desatender el incuestionable avance que esta nueva legislación significó, el estatus político del D.F.

---

<sup>10</sup> El PRD es un partido político de identificación de izquierda surgido en 1989 a raíz de la derrota del propio Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones presidenciales de 1988 y las diversas anomalías presentadas en los comicios. Se caracteriza por condensar en su seno a diversas fuerzas políticas y movimientos sociales, fundamentalmente de dicha tendencia. Ideológicamente se identifica con posturas del nacionalismo revolucionario. Históricamente su funcionamiento como organización partidista ha discurrido entre las luchas intestinas entre las diversas fuerzas que lo componen y la articulación y cohesión entorno a algún líder moral: siendo Cárdenas en un primero momento, seguido por Andrés Manuel López Obrador; ambos fueron Jefes de gobierno del DF y también candidatos a la presidencia (Cárdenas lo fue en tres ocasiones y López Obrador en dos.) “Es pues otra impronta más de un partido originado a partir de la sumatoria de disímiles fuerzas políticas y sociales formadas en distintas prácticas y marcos políticos e ideológicos”. (Kuri Pineda, 2004: 82).

continuaba manteniéndose esencialmente acotado, lo que a su vez no beneficiaba el ejercicio del gobierno local, ya que en vez de fortalecerlo y dotarlo de una estructura fuerte y autónoma, configura un régimen que debilita la gobernabilidad de la ciudad, quedando condicionada a la buena voluntad de los poderes federales.

Aún con esta innegable evolución que en materia de derechos políticos se ha presentado en la capital, el D.F. desde ningún punto de vista goza de un status similar al del resto de las entidades federativas. Un ejemplo claro de ello puede ser observado en que la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, a pesar de haber ganado nuevas atribuciones, siguen estando condicionados en múltiples sentidos a los poderes federales. Esta situación quedó claramente expresada en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <sup>11</sup>, en donde queda de manifiesto que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa (las cuales son administración pública, protección civil, desarrollo urbano, prestación de servicios públicos, fomento económico, expedición de Ley Orgánica de los tribunales); igualmente, es el poder legislativo federal, quien tiene atribuciones para expedir el Estatuto de Gobierno Federal y legislar en materia de deuda pública. A la par el presidente de la República también ejerce una fuerte influencia dentro de la capital, ya que el mismo artículo constitucional establece que la figura tiene capacidades para iniciar leyes sobre el D.F., puede también proponer al senado la persona que sustituya al Jefe

---

<sup>11</sup> De acuerdo y con base en modificaciones al artículo 44, y al 122 de nuestra carta magna, el 15 de diciembre del 2015, el Senado de la República aprueba y emite el dictamen que da inicio al proceso de reforma política

de Gobierno en caso de una remoción y fijar los montos de endeudamiento del gobierno local.

Situación similar se presenta en lo referente a las elecciones locales. En primera instancia, la ciudad no contó con ningún órgano local que rigiera los comicios (las primeras elecciones de Jefe de Gobierno llevadas a cabo fueron organizadas y supervisadas por el Instituto Federal Electoral.<sup>12</sup>

Así entonces, la ciudad de México seguía mermada en su autoridad ante los poderes federales para resolver en condiciones similares al resto de las entidades federativas en materia política, jurídica y financiera (especialmente en su incapacidad para contraer deudas e iniciar proyectos a largo plazo). Tradicionalmente los conflictos que entre el gobierno local y la federación se han presentado, pasan fundamentalmente por la cuestión financiera y no tanto en la parte política referente a nombramiento o remoción de servidores públicos.

Como puede observarse la autonomía en la ciudad aún no es del todo completa y persiste un fuerte mando vertical proveniente del nivel federal, esto, desde luego, complejiza las labores de gobierno en términos de gobernabilidad democrática, eficacia administrativa y participación ciudadana.

### **2.3.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA**

Íntimamente ligado con este proceso de conformación histórica, se encuentran las diversas transformaciones que en materia de participación ciudadana institucionalizada han

---

<sup>12</sup> El órgano local -Instituto Electoral del Distrito Federal- surgió hasta 1999 y no fue hasta 2008, cuando fue autorizada la consolidación de partidos locales (pues únicamente los partidos con registro federal podían competir en los comicios) sin que hasta la fecha haya sido posible la consolidación ningún partido local.

sido implementadas. Como se puede apreciar, tanto desde la revisión teórica como de la conformación de las normas, el papel de los ciudadanos ha adquirido un mayor peso, toda vez que las figuras de participación en buena medida se han consolidado como un mecanismo para suplir la carencia de derechos políticos de la ciudad.

De manera que, enmarcada dentro de la supresión del estatus municipal que hacia 1928 sufriría la ciudad, hacen su aparición los primeros intentos institucionales de vincular la dinámica ciudadana hacia el poder público. Los dos mecanismos creados para este fin fueron: a) Las organizaciones sociales insertas dentro del sistema corporativo b) El Consejo Consultivo de la ciudad de México (CCCM), que aludía a un órgano de participación ciudadana dirigido a fomentar la vinculación entre ciudadanos y autoridades y a cumplir funciones de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno, tanto al jefe del DDF, como a los respectivos delegados.

El primer modelo buscaba realizar una articulación gobierno-partido-sociedad, valiéndose de una estructura corporativa que vinculaba a la sociedad con las instancias gubernamentales a través de las organizaciones que los representaban lo que, obligadamente, construía una representación grupal y excluía la intervención individual y autónoma de los ciudadanos en el proceso decisorio. Dicha configuración permitiría a su vez fortalecer los liderazgos y cacicazgos locales, articulando una red muy funcional de relaciones clientelares. (Álvarez Enríquez, 2006:58)

Por lo que respecta al CCCM, el mismo autor nos refiere que fue una herramienta de carácter compensatorio ante la supresión del régimen municipal y concomitantemente de los

derechos políticos de los habitantes de la ciudad. Este mecanismo, por tanto, era una suerte de paliativo, pero de ninguna forma constituía una manera auténtica de representación en el plano local.

Aún con todo, el CCCM destaca por haberse convertido durante varios años en prácticamente la única instancia de interlocución ciudadana con el gobierno. Esta misma condición le llevó a ser un nicho de poder ampliamente ambicionado por diversos sectores que buscaban obtener algún tipo de incidencia en la agenda pública local. Pese a ello, los Consejos eran órganos sin ningún tipo de capacidades decisorias ni recomendaciones vinculatorias; su rol se limitaba a ser espacios de consulta y colaboración y quedar fuertemente sublevados al gobierno. Espinosa (2004:34) menciona, respecto a los CCCM, que se trataban más bien de un mecanismo altamente corporativo subordinado a las decisiones del regente y de los delegados.

De esta forma, se intentó transformar y acotar la participación política, más bien la de carácter social. Ambos órganos poseían funciones muy limitadas y el pacto corporativo que privaba durante aquellos años mermaba aún más todo intento de regulación y contrapeso político que estas instancias pudieran tener.

Para 1941, con la publicación de la Ley Orgánica del Distrito y de los territorios Federales, fueron normadas el conjunto de disposiciones que regirían la vida capitalina por cerca de 60 años. Así mismo, la Ley Orgánica estableció las áreas de competencia del gobierno de la ciudad que se presentaría en los renglones de: Administración, Política y Gobernación, Policía y Tránsito, Servicios Públicos y Acción Cívico-

Social. De manera general este ordenamiento limitaba aún más los derechos ciudadanos e incluso la esfera de acción de la propia autoridad local, al ceñir sus ámbitos de competencia a meros actos de gestión urbana mediante canales administrativos. Seguía privando una lógica corporativa y la instancia de representación ciudadana siguieron siendo los consejos consultivos, que continuaron reproduciendo sus carencias y ausencia de genuino poder. (Sánchez; Álvarez, op, cit: 210-211).

Hacia 1970, con una nueva reforma a la Ley Orgánica que en buena medida respondía a la asfixiante coyuntura de 1968, se presentaron cambios institucionales de mayor envergadura, especialmente en lo referente a desconcentración política y traslado de funciones a las instancias delegacionales. En este sentido se creó un nuevo órgano de representación que hizo especial énfasis en el plano más local: la junta de vecinos; el arcaico Consejo Consultivo sería transformado también, dejando de lado la condensación de diversas organizaciones y corporaciones y enfocándose a la representación por colonias y vecinos.

Ocho años después, en 1978, tendría lugar una nueva reforma a la Ley Orgánica del DDF (LODFD) añadiéndose, a los ya existentes Consejos Consultivos y Juntas de Vecinos, dos instancias llamadas *Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana*<sup>13</sup> y cuyas funciones principales serían: Identificar las demandas y necesidades de la colonia y remitirlas al representante vecinal; organizar a los colonos para participar en la realización de obras y prestación de

---

<sup>13</sup> No debe pasarse por alto que esta estructura organizacional persistió desde su implementación en los años setenta hasta la publicación de la primera Ley de Participación Ciudadana en 1995. Dicha situación pone en evidencia el poco interés existente por parte de las autoridades, pero igualmente de los propios ciudadanos para constituir alguna figura que cumpliera de mejor forma las labores de mediación para su propio beneficio.

servicios; informar a los colonos de las gestiones que realice la delegación política para atender sus demandas. Lo innovador y plausible de estas nuevas instancias era que por primera vez, desde que fue abolido el régimen municipal, los comités serían electos libremente y no impuestos por el gobierno. (Mellado, 2001: 51)

Estas figuras, pese a significar una genuina apertura institucional, no terminaron por convertirse en una herramienta de utilidad y alcance para el ciudadano capitalino. Sus funciones se limitaban, tal como se reseñó, a informar, opinar, sugerir, conocer y cooperar, pero en ningún sentido gozaron de capacidad de aprobación o ejecución. No fue, por tanto, una estructura local de participación ya que lejos estuvo de ser un órgano de diálogo y su rol era exclusivamente el de recibir quejas ciudadanas respecto a los servicios urbanos. Un punto adicional que contribuyó a su falta de éxito, es que fueron rápidamente cooptado por los actores que tradicionalmente acaparaban estos órganos de representación (grupos clientelares y corporativos) por lo que estos nuevos organismos trajeron amplios beneficios electorales para el PRI, lo que les significó ser vislumbrados como instancias de articulaciones con fines de promoción electoral. (Martínez Assad, 2005: 375).

A partir de estas características, Espinosa (2004) concluye que la estructura vecinal imperante en los años 70 mantuvo, en sentido general, las dinámicas y formas de participación ciudadanas originadas a partir de 1928, estructurando, burocratizando e instaurando innovadoras formas de control institucional sobre la acción ciudadana:

...aun cuando se afirme que la LODDF de 1970 fue impulsada por la efervescencia política promovida

por el movimiento estudiantil de 1968, es decir, por una fuerte crítica ciudadana hacia el sistema político, en los hechos esto no se tradujo en la creación en una 'nueva' estructura vecinal que incentivara la participación ciudadana de los habitantes de la Ciudad de México, sino en un sofisticado modelo de participación con un claro perfil territorial para fortalecer y refuncionalizar la estructura del partido de Estado (PRI)" (p. 17)

Por último, esta reforma introduciría, por primera vez en la ciudad, figuras de democracia directa como lo son el referéndum y la iniciativa popular, sin embargo, en realidad nunca gozaron de potencialidades de aplicación, al no existir siquiera normatividades secundarias que reglamentaran su funcionamiento. Poco tiempo después ambos mecanismos fueron derogados, pasando totalmente inadvertidos por ciudadanos y partidos políticos.

Para la década de los ochenta, con el arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia, el debate sobre el DF y sus limitados canales de participación política fue retomado nuevamente. El ejecutivo entrante asumió en su discurso el compromiso de abrir espacios institucionales en el gobierno capitalino para la gestión de las amplias y múltiples demandas ciudadanas. Esto se vio reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) que manifestaba la necesidad de ampliar la participación ciudadana a nivel delegacional y en los actos de planeación urbana. (Mellado, op. cit.: 63).

Sin embargo, todo este proceso se vio repentinamente alterado a razón del sismo de 1985 y el notable impacto que generó. Por una parte se manifestó una cierta tibieza e inmovilidad de las autoridades ante la tragedia, toda vez que la primera



declaración presidencial se suscitó 35 horas después del primer siniestro. Dichas acciones fueron altamente contrastantes con la intensa movilización ciudadana para la atención y solidaridad con las víctimas. Esto derivó, de acuerdo con Assad, en una palpable dificultad por parte del gobierno para encauzar la participación ciudadana; nadie confiaba en las autoridades y se presentaba una creciente pérdida de legitimidad y riesgo de ingobernabilidad (Assad, op. cit. 381)

Esta compleja situación tendría como corolario la reforma política de 1987 y el establecimiento de una Asamblea de Representantes, con las peculiaridades que previamente fueron reseñadas. Seguiría a ello el plebiscito de 1993 y la promulgación del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, cuyo diseño fue medular para los cambios venideros en materia político-administrativa, pero también porque permitió institucionalizar por vez primera la participación ciudadana, esto mediante la Ley de Participación Ciudadana (LPC), de 1995.

La LPC del 95 presenta varias particularidades que la hacen por demás llamativa y ponen de manifiesto la intención política que subyacía a su promulgación. No es, por tanto, casual que haya sido aceptada entre fuertes discusiones que colocaban, por un lado, a los asambleístas del PRI quienes eran entusiastas defensores de la ley en tanto ellos mismos la impulsaban y, por el otro, a los partidos de oposición que cuestionaban la exclusión de las organizaciones partidarias del proceso de elección de consejeros ciudadano (nueva figura de representación vecinal introducida por la ley, a la cual se aludirá más adelante). La ley, polémica desde el principio, fue denunciada como inconstitucional ante la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, por assembleístas de los partidos PAN, PRD, PT y PVEM.

Esta ley mantendría las figuras de representación vecinal ya existentes, como lo eran los jefes de manzana y las asociaciones de residentes. Impulsaba también nuevas formas de participación a través de audiencia pública, difusión pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, recorrido de los delegados<sup>14</sup>, entre otros. No obstante, la figura de mayor relevancia introducida por este ordenamiento era la de los Consejos Ciudadanos -que remplazaba la junta de vecinos- y que tenían a su encargo la gestión, supervisión y, en su caso, consulta o aprobación de los programas que para las delegaciones determinaran las leyes correspondientes (Sánchez Mejorada, 2000:82). En total, la ciudad quedaría conformada por 365 Consejeros que integrarán a su vez 16 Consejos de Ciudadanos, uno por cada delegación. Las elecciones, que serían libres y secretas, quedarían a cargo de la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, que a su vez estaría conformada por un comité central<sup>15</sup>. De acuerdo con Martínez Assad una característica especialmente notable de estas elecciones era el hecho de que por primera vez serían conducidas por ciudadanos -al no existir ningún órgano electoral en el DF- lo que significaba a su vez un avance significativo en la compleja labor de ciudadanizar el ejercicio público. (2005: 384-385).

Como se mencionó, existían detrás de la creación de la figura de comités ciudadanos intenciones políticas claramente

---

<sup>14</sup> Una de las atribuciones más relevantes a las que estas figuras accedían era la referida a sugerir a los delegados la adopción de ciertos acuerdos o la realización de ciertos actos convenientes para la comunidad y que podían adoptarse a través de la consulta vecinal

<sup>15</sup> Las elecciones de consejos ciudadanos llevados a cabo el 12 de noviembre de 1995 registraron aproximadamente 21% de participación. *Cfr* Berrios Pilar; Bolívar Espinoza Augusto, Reforma política y reforma del Distrito Federal. En: Revista El Cotidiano, Mayo-Junio 1996, No. 76

identificables. Siguiendo con Martínez Assad (op. cit. 387) quien destaca que la instancia en comento buscaba sustituir a los ayuntamientos que fueran cancelados 70 años atrás; así, los ciudadanos podrían elegir a sus representantes en los comités mediante elecciones abiertas y libres, intentando con ello equilibrar la ausencia de otras formas de representación política más sofisticadas. Claramente el instrumento era absolutamente insuficiente para suplir las funciones de un cabildo local por lo que, de inicio, quedaba fuertemente cuestionable su labor.

Adicional a esta situación, Sánchez y Álvarez (op. cit. 66) aseveran que la implementación de los Consejos Ciudadanos, si bien remplazaban a la junta de vecinos, mantuvo formas alternas de representación vecinal mediante los comités de manzana y las asociaciones de residentes; dicha situación generó una dificultosa superposición de instancias de participación lo que volvía a mermar la dinámica de los Consejos.

Un punto especialmente relevante de estas elecciones, y que condicionó en buena medida todo el ejercicio, era la reforma política en ciernes que, entre otras cosas, autorizaría la elección de del jefe de gobierno para 1997. Esto derivó en que los partidos políticos emplearan la jornada más bien como un medidor de su potencial electoral, y comenzarán a articular -dentro de unas elecciones que debieran ser exclusivamente ciudadanas- las redes clientelares que les permitiesen alcanzar el triunfo dos años después.

Como se ha señalado la LPC de 1995 nunca gozó de consenso entre los partidos contrarios al PRI, por ello, una vez que el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas arribó al poder representando a un partido identificado con principios de izquierda (PRD)

abrogó la mencionada ley<sup>16</sup>, sustituyéndola por un ordenamiento propio promulgado el 26 de noviembre de 1998. Esta acción además de responder a la censura de la cual la LPC era objeto, se enmarcaba también dentro del discurso de campaña difundido por el propio Cárdenas, que situaba a la participación ciudadana como un eje cardinal de su administración y por ello era necesario redactar una legislación que fuera capaz de atender las demandas de la ciudadanía.

Para Mellado (2001) esta nueva ley de participación ciudadana era superior a la precedente en varios renglones. En primera instancia, buscaba una participación e involucramiento ciudadano más directo, a través de una gestión urbana más democrática; alentaba la expresión de necesidades y demandas y promovía la rendición de cuentas de las autoridades. (op. cit.: 110-111).

La LPC de 1998 recuperaba nuevamente los mecanismos de democracia directa (ya reconocidos jurídicamente por la normatividad que le precedía) y construía una nueva figura de representación ciudadana llamado Consejos Vecinales. Esta figura, de acuerdo con lo expresado por Zermeño (2004), centraba su atención en la colonia, el barrio, la unidad habitacional y el poblado. A diferencia de la ley anterior que hacía el acento en la *representación* el ordenamiento promulgado por Cárdenas buscaba privilegiar la participación de los ciudadanos en los espacios locales, expresando así las identidades colectivas básicas. (pp. 145-146)

---

<sup>16</sup> Adicional a las controversias de carácter partidista, la ley no beneficiaba la participación ni la representación ciudadana: la elección de los consejeros se daba en circunscripciones muy amplias, 20 consejeros para una población de 600 mil habitantes; dicha situación dificultaba la articulación de demandas ciudadanas concisas y restaba al órgano capacidad operativa. (Zermeño, 2004: 145)

Es así como en 1999 fueron constituidos 1, 352 consejos vecinales, con una participación en comicios de menos de 9% del total del padrón electoral. El resultado fue entonces una sobrerrepresentación. De acuerdo con datos de Zermeño (op.cit.), en Tlalpan, por ejemplo, en 1995 fueron electos 22 consejeros, mientras que para el año de 1999 se constituyeron 130 consejos vecinales. En delegaciones con más alta densidad demográfica (como Gustavo A. Madero o Iztapalapa) se eligieron entre 200 y 400 comités. Dicha situación generó la total inoperancia de los comités, al ser imposible iniciar cualquier tipo de discusión habiendo tantos interlocutores legalmente reconocidos y sin ninguna institución intermedia entre estos que permitiera articular sus demandas.

Álvarez (op. cit: 2003) concluye, respecto a la LPC impulsada por Cárdenas, que hizo avances significativos, especialmente en lo relativo a creación de instrumentos y cesión de atribuciones a los ciudadanos. No obstante, el modelo de representación vecinal fue incapaz de impulsar una ciudadanía autónoma:

*Se propicia así la constitución de espacios sociales de intermediación en la relación gobierno-sociedad, teniendo como referentes principalmente a las organizaciones territoriales y a las civiles. Sin embargo, el sujeto privilegiado y convalidado por la Ley de Participación Ciudadana fueron los comités vecinales, los cuales quedaron integrados en su mayor parte por los antiguos grupos clientelares de la sociedad capitalina, que reprodujeron en el seno de los comités sus prácticas tradicionales; de ahí que, con la excepción de una clara minoría, no lograron constituirse en una expresión más auténtica de ciudadanía. (p. 71)*

Para Tejera (2003), en la práctica, las elecciones de comités vecinales difícilmente pudieron ser fructíferas en tanto

fueron empleadas por los partidos políticos para sus fines electorales<sup>17</sup>. Adicionalmente, el que los comités vecinales quedaran integrados finalmente por miembros de partidos políticos de diferentes colores, generó fuertes tensiones:

*Esencialmente (las tensiones), han sido diferencias derivadas de la confrontación de identidades políticas contrapuestas, así como de los estragos que las contiendas por 'ganar el comité' causó entre grupos de vecinos. Estas elecciones, de carácter supuestamente vecinal, fueron, en realidad, contiendas político-electorales, por lo que los enfrentamientos entre planillas y entre los vecinos que las apoyaron han sido intensos, afectando a largo plazo las relaciones intervecinales. (...) la tendencia de los comités a disolverse cuando en ellos participan simpatizantes de diversos partidos ha encontrado, en ciertas ocasiones, un contrapeso en las relaciones vecinales. (p. 24)*

Hacia el 2000, con la realización de nuevos comicios electorales en la ciudad, un nuevo gobierno perredista se alzaría con la victoria con Andrés Manuel López Obrador a la cabeza. Una vez más el discurso del nuevo jefe de gobierno volvía a situar a la ciudadanía como un agente fundamental para la transformación de la capital, por ello, la sociedad civil se convertiría en el *cuarto nivel de gobierno*, teniendo en los comités vecinales su figura de representación primordial.

El objetivo del nuevo jefe de gobierno buscaba ser concretado mediante el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT) que hacía referencia a que el conjunto de

---

<sup>17</sup> Debe recordarse que para el año 2000 nuevamente habría elección de Jefe de Gobierno y, por primera ocasión, serían electos delegados para las 16 demarcaciones de la capital, por lo que el triunfo de determinadas planillas, que a su vez representaban a un partido político en específico, era considerada como una victoria estratégica, ya que después podría emplearse la estructura vecinal para labores electorales.

programas sociales<sup>18</sup> existentes en el DF sería discutido, modificado y en su caso aprobado por la ciudadanía vía los comités vecinales. El PIT funcionaría mediante la realización de asambleas vecinales, convocadas a su vez por los comités vecinales existentes. Para alcanzar esta meta el gobierno capitalino se propuso destinar \$500,000.00 anuales a los comités vecinales y modificar también la estructura de participación ciudadana (Hernández, 2007: 51; Kuri, op. cit.: 110)

Como se observa la estrategia de potencializar la participación ciudadana en el segundo gobierno perredista atravesaba por el rol medular que los comités vecinales debían asumir. No obstante, la situación de los propios comités era de notable precariedad. Como hace notar Zermeño (op. Cit, 2006) los comités acusaban fuertes problemas al interior (principalmente división y falta de consenso) y cerca del 60% ya habían desaparecido, empero la iniciativa de repartición monetaria propuesta por el Jefe de Gobierno hizo que, bajo un gran oportunismo, estos se reagruparan, reviviendo y maximizando las viejas fricciones y enconos, al grado tal que el propio López Obrador se vió obligado a intervenir bajo la objeción de que, si estas actitudes continuaban reproduciéndose, el financiamiento prometido sería suprimido.

Hacia 2004 se promulgó otra Ley de Participación Ciudadana en donde se integraron nuevas figuras de representación, de carácter fundamentalmente territorial: los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos y la Asamblea vecinal,

---

<sup>18</sup> 13 en total serían los sub-programas incluidos en el PIT: Prevención del Delito, Apoyo a Adultos Mayores, Becas a personas con Discapacidad, Becas a niños en condiciones de pobreza, Créditos para ampliación y rehabilitación de vivienda, Mantenimiento de Unidades Habitacionales, Creación de estancias infantiles, Créditos a microempresarios, Desayunos escolares, Becas para trabajadores desempleados, Apoyo a la producción rural, Construcción y mantenimiento de escuelas y Apoyo a mercados públicos.

esta última vendría a ocupar un lugar especialmente relevante. Los comités serían seleccionados mediante asambleas vecinales. El Consejo Ciudadano se encargaría de las labores de coordinación entre los comités y las autoridades del gobierno del DF. En su funcionamiento práctico, ambas instancias carecieron de toda operabilidad en tanto presentaban fuertes vaguedades en funciones y esfera de autoridad (Olvera J., 2009: 14). Desde la perspectiva de los comicios, la situación se volvió tan frágil que las elecciones para renovar los comités (planeadas para el 2002) debieron ser suspendidas ante la discusión existente respecto a reformar nuevamente la Ley de Participación Ciudadana; la norma establecía que las elecciones de comités no podían llevarse en año electoral (2003 serían las elecciones de diputados federales) por lo que se acordó que la realización de los comicios serían en abril del 2005; no obstante, partidos de oposición (el PAN especialmente) en alianza con corrientes perredistas determinaron posponer la elección de abril de manera indefinida "...hasta que las comisiones Unidas de Participación Ciudadana y de Asuntos Político - electorales de la ALDF acuerden formas de organización y representación adecuadas al contexto del Distrito Federal. (Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2005: 54)

Ante esta coyuntura, el gobierno de la ciudad se inclinó por favorecer una nueva figura de participación ciudadana llamada *Asamblea Ciudadana* en la cual podían intervenir tanto los vecinos organizados (vía los comités) como habitantes de forma individual y autónoma (lo que permitió la intrusión de funcionarios y la manipulación del proceso). Las asambleas se



reunirían de forma esporádica a lo largo de un año, pero terminarían finalmente por desaparecer.

De manera generalizada (Sánchez; Álvarez op. cit. 78; Kuri, op. cit: 111), la crítica recurrente a la política participativa en el periodo de López Obrador fue que encausó todo el acento hacia la política social. Así, las diversas becas y apoyos a grupos vulnerables eran obtenidos de forma individual y sin ninguna intermediación de por medio (el ciudadano demandaba y la instancia gubernamental debía responder; su estatus era entonces más bien de beneficiario) <sup>19</sup>. Por tanto, fue incapaz de ampliar sus derechos políticos, permitiendo que los vecinos estuvieran en capacidad de revisar, co-diseñar o modificar lo concerniente a políticas públicas. Adicional al caso del PIT, el segundo gobierno perredista privilegió, de forma casi exclusiva, la representación territorial, obviando otras formas de identidad como lo son la sectorial o la temática.

Una cuestión que llama la atención de este periodo es que es, durante el mandato de López Obrador, en donde serían utilizados con mayor frecuencia los mecanismos de democracia directa presentes desde 1995 (con sus antecedentes en los años setentas). Al respecto, cabe recordar que en 1993 -sin que estos mecanismos gozaran de reconocimiento jurídico- se realizó un primer plebiscito referente a la reforma política del DF, sin embargo, sería hasta el 2001 cuando se volvería a realizar un nuevo plebiscito -conforme a las disposiciones jurídicas presentes en la ley- que versaba en torno a la regulación de manifestaciones en la vía pública. El número de

---

<sup>19</sup> Únicamente los subprogramas referidos a prevención del delito y atención de unidades habitacionales los recursos fueron cedidos de forma grupal para que los vecinos los destinaran libremente.

votantes fue de 56 000 y fue abrumadoramente favorable a la regulación de estas marchas. (Zermeño, op. Cit.:156)

Para 2002 tendría lugar un nuevo plebiscito, este tendiente a cuestionar la viabilidad de la construcción de segundos pisos en algunos puntos neurálgicos de la ciudad. El plebiscito del 2002 fue convocado por asociaciones civiles y -conforme a las diversas disposiciones que marca la ley- se convirtió en obligación del Jefe de Gobierno llevarlo a cabo. Lo interesante de este plebiscito es que por primera vez fue puesto en práctica un mecanismo de democracia directa que llevaba a cabo todas las disposiciones de la LPC. Su realización estuvo a cargo del IEDF. Pese a todo esto, el plebiscito del 2002 volvió a aducir minúsculos márgenes de participación ciudadana, sólo un 6.6% del padrón electoral; adicional a ello, la iniciativa fue llevada a cabo en toda la ciudad, cuando lo más idóneo era realizarlo únicamente en las zonas que las construcciones afectarían. Aún con estos ínfimos márgenes de aprobación el ejercicio se convirtió en un excelente mecanismo legitimador -toda vez que favorecía la construcción de los segundos pisos lo que a su vez significaba que privilegiaba la perspectiva de la administración- y las obras fueron llevadas a cabo. Es oportuno preguntar qué habría pasado si el resultado hubiese desaprobado la política gubernamental<sup>20</sup>.

Es también durante estos años en donde encontramos el antecedente más directo de un ejercicio de presupuesto participativo, llevado a cabo en la delegación de Tlalpan, a

---

<sup>20</sup> Hacia 2007 (ya en la administración de Ebrard) tendría lugar la puesta en práctica de un nuevo mecanismo de democracia directa, la llamada "consulta verde" (se trataba, de acuerdo con los términos legislativos, de una consulta ciudadana) esta vez abordaba las acciones que debían realizarse en materia de transporte, agua y medio ambiente. Igualmente buscó definir el destino que debía tener la línea 12 del Metro. Solo 4.1% de los electores acudieron a las urnas a verter su opinión.

partir de los primeros comicios para jefes delegacionales que tuvieron lugar.

### **2.3.3.1 HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP): TLALPAN**

El antecedente de ejercicio de Presupuesto Participativo en la ciudad mejor documentado se encuentran en el programa *Hacia un Presupuesto Participativo* llevado al cabo al sur de la ciudad, en la Delegación Tlalpan <sup>21</sup>, durante la administración de Gilberto López y Rivas, quien fuera el primer jefe delegacional electo en el 2000 y hasta el año 2003.

Con la llegada a la jefatura delegacional de un miembro del PRD, de clara identificación con corrientes de izquierda, se planteó la necesidad de reestructurar el funcionamiento y relación entre el gobierno y los ciudadanos. Para llegar a respuestas claras fue organizado -bajo auspicio de la propia delegación- el *Foro de Participación Ciudadana, Corresponsabilidad y Transparencia en el Ejercicio del Gobierno*, que terminaría sirviendo como punto de partida para el diseño del subsecuente programa de Presupuesto Participativo. (Kuri, op. cit: 124).

El programa quedaría definido como:

*Un instrumento para la planeación de las acciones del gobierno y para la participación y la práctica ciudadana; el presupuesto participativo es un instrumento de acompañamiento de las políticas públicas en el que intervienen diversos actores: legisladores, administradores, funcionarios públicos de diferentes niveles y los habitantes de una zona o región (Programa de Construcción por*

---

<sup>21</sup> Aunque el de Tlalpan es el caso más emblemático no es el único. En la delegación Cuauhtémoc, también en el año 2000, fue puesto en práctica el PP. En 2010, en la delegación de Iztapalapa también fue implementando en el proyecto, sin que existan datos suficientes -en ambos casos- para realizar un análisis más puntual.

obra. México, 2001: 3. Citado en Kuri, Op. Cit. 125)

Por su parte, Roberto Morales, quien fuera Director General de Enlace Territorial en la Delegación de Tlalpan (instancia que tenía bajo encargo directo todo lo referente con el programa) observa que los principales objetivos buscados por la propuesta eran: establecer nuevas formas de relación democrática entre gobierno y ciudadanía; transparentar las acciones y las formas gubernamentales; promover la intervención corresponsable de autoridades y ciudadanía en la definición de obras e impulsar y favorecer la participación autónoma mediante espacios y canales permanentes de diálogo (Morales, 2003: 434)

De acuerdo con este mismo autor la propuesta de presupuesto participativo en Tlalpan contemplaba ocho etapas:

1. Difusión e información. El principal objetivo era dar a conocer públicamente el inicio del ejercicio y las formas de participación ciudadana.
2. Asesoría y capacitación. Esta etapa está encaminada a compartir información, generar acompañamiento y promover la apropiación del programa a fin de fortalecer su desarrollo.
3. Formación de equipos de monitoreo. Se trata de que, una vez superada la segunda etapa, los ciudadanos interesados en involucrarse en el ejercicio podrán integrarse de forma voluntaria. Estos grupos fueron llamados equipos de monitoreo.
4. Recorridos. Los equipos de monitoreo realizaban recorridos por diversas zonas de la delegación, buscando que los ciudadanos implicados pudieran observar de forma

amplia el contexto social de la delegación a fin de estar capacitados para priorizar las obras a implementar.

5. Elaboración y entrega de propuestas. Eran realizadas con base en un formato incluido en el manual de apoyo que contemplaba ciertos criterios técnicos; debía gozar en todo momento de la asesoría para su llenado, facilitada por el gobierno delegacional. El conjunto de estas propuestas ciudadanas son condensadas en una boleta de votación por cada unidad territorial, a fin de que los vecinos decidan y prioricen las obras y servicios que deberán realizarse. Hacia 2002 se realiza las *propuestas integrales* que buscaba una visión más global. Optimización de recursos y superar la fragmentación de las propuestas ciudadanas. -a partir de señalamiento técnicos de la delegación-
6. Votación en urnas y difusión de resultados. Las urnas son colocadas en espacios públicos y accesibles. Los resultados obtenidos definen las necesidades a resolver: 2002, 11, 427 en 350 urnas. 2003 185 casillas 20 379
7. Elaboración del anteproyecto de Programa Operativo Anual (POA). El ejercicio es realizado en el mes de mayo, para que una vez obtenidos los resultados el anteproyecto sea enviado a la Secretaría de Finanzas del DF en los meses de septiembre y octubre, la que a su vez -después de algunos ajustes- lo envía a la asamblea legislativa para su aprobación. En noviembre la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano hace un plan de trabajo para cumplir con las demandas ciudadanas y respetar también las necesidades determinadas por la delegación.

8. Seguimiento de obra y rendición de cuentas. Se forma comisiones ciudadanas para que den seguimiento a las obras seleccionadas. (Ibíd. 436-440).

Referido a las instancias de participación ciudadana las que cobraban mayor relevancia eran:

- Comités de Seguimiento de obra. Conformados por vecinos de las distintas zonas; tenían a su encargo el vigilar y supervisar las diferentes decisiones que habían sido tomadas, así como el estado que guardaban las obras a implementar
- Equipos de Monitoreo. Eran localizado en cada zona territorial y su función cardinal estribaba en servir de vínculo entre las autoridades y las necesidades que cada demarcación tenía.
- Comités Vecinales. En su calidad de figura legalmente reconocida por el propio gobierno del Distrito Federal, sin embargo, no tenían una función particular a lo largo del programa.

El programa gozó de números favorables, tanto del lado gubernamental como por parte de la esfera ciudadana. El indicador más cercano que se posee para observar la sedimentación que el programa comenzaba a realizar dentro de la sociedad es el nivel de votación: pasando de 11, 472 electores en el año 2002 a 20, 379 para el 2003. Además, pudo priorizar las demandas que más le aquejaban a la ciudadanía, situando como objetos de atención inmediata (en un 75%) las obras de drenaje, alcantarillado, reencarpetado y pavimentación (Morales, op. cit.: 434).

La Delegación Tlalpan debió también observar resultados positivos en tanto aumentó el porcentaje de recursos

asignados que era en 2001 de 36% y fueron extendidos para el año del 2003 a 58%.

Ahora bien, si se observaron balances tan alentadores, ¿cuál fue la causa para que *Hacia un presupuesto participativo* fuera suprimido a tan sólo tres años de su implementación?

La respuesta puede ser observada y analizada desde diferentes ángulos. El primero de ellos se refiere a la existencia de dos proyectos divergentes. En el seno de la Delegación Tlalpan se presentaron diversas fricciones y enconos a razón de la existencia de dos posturas antagónicas: en un polo se agrupaban aquel sector tradicional del ejercicio político - miembros del PRD- que vieron en el programa una herramienta útil para lograr sus objetivos político-electorales. Del otro lado, se hallaban las organizaciones sociales que estimaban el proyecto más como un mecanismo pertinente de democratización de la esfera pública y de empoderamiento ciudadano, que como una mera treta electoral. Igualmente se convirtió en una dificultad poder armonizar la acción de los técnicos y la de los ciudadanos, ya que los primeros (representados por la Dirección General de Obras) creían ostentar el monopolio de la definición y asignación del presupuesto, puesto que conocían a la perfección los vericuetos del ejercicio, mientras que la intervención de la sociedad civil únicamente desbalancearía este equilibrio. (Kuri, óp. cit.: 137-139).

Adicional a estas consideraciones, de carácter meramente operativo, existían razones de mayor peso e impacto político que condicionaron fuertemente la innovación de Tlalpan. En primer lugar debe observarse la fuerte concentración y centralización del poder que en la ciudad persiste. El propio Morales observa esta circunstancia al mencionar:

*Dado que no tenemos la autonomía suficiente para determinar techos y montos definitivos, el programa no se basa en la asignación de un monto específico del recurso, sino en la priorización de obras (...)*

Así, nos encontramos con una limitación de origen, dado que es el gobierno central quien se encarga de definir la política presupuestaria de toda la ciudad, careciendo la delegación de recursos adicionales ni atribuciones jurídicas para asignarle un mayor peso al ejercicio participativo si el gobierno no lo considera pertinente. A esta situación se le debe sumar que la mayor parte del presupuesto que la delegación recibe es utilizado para sus gastos corrientes (pago de servicios como luz, agua, teléfono, salarios de servidores públicos) por lo que tan sólo una reducida fracción de estas asignaciones financieras quedan libres para ser encauzadas hacia las labores del programa de presupuesto participativo.

Una evaluación del CESEM (Cesem, 2003: 76-78) citado en Coulomb, 2006:142-143) menciona tres hechos fundamentales que dificultaron la institucionalización del proyecto:

- A) La inexistencia de una autonomía real por parte de la delegación.
- B) Al tratarse de una experiencia que rompe con la tradición clientelar de los partidos políticos, suele ser ignorada por los mismos. Incluso el PRD, partido del cual provenía el jefe delegacional que impulsó el proyecto, se mostró timorato respecto a brindar un apoyo decidido al presupuesto participativo
- C) Al carecer de una normatividad claramente especificada, el presupuesto participativo en Tlalpan quedó



condicionada a la voluntad política delegacional, lo que eventualmente condujo a su desaparición.

Por último, la crítica de Zermeño (op. cit., 2006: 175) al ejercicio de Presupuesto Participativo en Tlalpan, pasa por la sublevación que tuvo la esfera ciudadana ante la propia acción gubernamental y la falta de transparencia de la misma. Los monitores del PP en Tlalpan manifiestan que eran las autoridades quienes condesaban, articulaban y procesaban las demandas de los vecinos, sin que ellos tuvieran en claro el trayecto que seguían estas demandas, las jerarquizaciones o los tiempos a las cuales estaban sujetos. Este hermetismo, finalmente, condicionaría de manera sustancial el proceso mismo.

#### **2.3.3.2 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL DF**

El tortuoso camino para construir ciudadanía en la capital, a través de diversas instancias de representación vecinal, así como de mecanismos de participación ciudadana, vería un paso más cuando en la Ley de Participación Ciudadana del 2010 se haría extensivo el ejercicio de presupuesto participativo a toda la ciudad, esto dentro del contexto del arribo de un nuevo Jefe de Gobierno (Marcelo Ebrard Caussubon) en el año 2006 - que a la vez consolidaría el tercer mandato consecutivo del PRD en la ciudad- y una serie de reformas profundas que tendría la LPC promulgada por López Obrador.

La nueva administración, como lo han sido todos los gobiernos perredistas, centraba en su discurso a la Participación Ciudadana como un eje toral; este hecho puede corroborarse en el Programa General de Desarrollo 2007-2012, que observa en su Eje 1 (referido a la Reforma política: derechos plenos a

la ciudad y sus habitantes) como uno de sus principales objetivos:

*Lograr una democracia participativa basada en el estricto respeto al derecho, la evaluación ciudadana, el seguimiento de la gestión y la corresponsabilidad de los ciudadanos en las decisiones y políticas gubernamentales.*

Y señala entre sus líneas de política, del propio Eje 1:

- *El gobierno elaborará políticas públicas y propuestas de reforma a la Ley de Participación Ciudadana, para fortalecer la participación y consolidar instrumentos como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular.*
- *Se incluirán mecanismos que promuevan y faciliten la participación ciudadana en la definición e instrumentación de políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión, el desempeño y la administración de los recursos.*
- *Se instaurará un Consejo ciudadano independiente, donde se realizarán evaluaciones permanentes de desempeño, certificaciones de competencias y vigilancia de patrimonio.*

Como puede observarse la administración de Ebrard veía en la participación ciudadana un elemento fundamental para la construcción de un gobierno genuinamente democrático. Igualmente estimaba que su inclusión no debía únicamente circunscribirse a los canales tradicionales, sino que debían tener incidencia en todo lo referente a planeación de políticas públicas y control y seguimiento de las acciones de la autoridad. En este tenor, luce por demás congruente el considerar implementar dinámicas de cogestión como lo es el Presupuesto Participativo.

Es así como al arribo de una nueva administración, se presentó también una nueva Ley de Participación Ciudadana<sup>22</sup>. Una de las razones que mayor peso tuvo para impulsar la creación de esta nueva ley era el criticable hecho de que desde 1999 no había existido una renovación de los comités vecinales. A raíz de esto, se convocaron diversos foros organizados por la ALDF y el IEDF en donde se puso de relieve que la ley precedente era insuficiente para cubrir las demandas de la sociedad. Fue así como se optó por reabrir del debate sobre los mecanismos y figuras a las que los ciudadanos tendrían acceso para desempeñar un papel más relevante en planeación y diseño de políticas públicas.

El PP es reconocido entonces a partir de la publicación en mayo del 2010 de la nueva Ley de Participación Ciudadana. Así, el 27 de abril del 2010, durante la discusión para la reforma de la LPC Lizbeth Eugenia Rosas Montero perteneciente a la comisión de Participación Ciudadana refería:

*Una Ley de Participación Ciudadana tiene como característica constituyente ser progresiva en su carácter vinculante en cuanto a las decisiones de la ciudadanía y hoy avanzamos en este sentido, construimos una figura de presupuesto participativo para que un porcentaje del gasto de las Delegaciones pueda ser decidido por las propias comunidades a través de un proceso de capacitación y educación, que fortalecerá no sólo la legitimidad de las acciones de gobierno, sino la propia ciudadanía en nuestra Ciudad. (Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2010)*

La diputada Rosas era miembro de la bancada perredista, por lo que su voz y el paquete de reformas que presentaban y defendían atendían a los intereses y fines del propio PRD, sin embargo, durante estas discusiones se hace evidente

---

<sup>22</sup> Sobre el tema de esta nueva LPC se ahondará en el apartado referido al diseño institucional

también que si por un lado el partido se apropiaba de la bandera de la ciudadanización del ejercicio público a través de impulsar proyectos como el PP, por el otro no terminaba por demostrar un compromiso enfático y decidido para con el mismo proyecto; lo que se vio fueron más bien un conjunto de reformas medrosas y tibias. Para muestras un significativo ejemplo: el propio grupo assembleísta del PRD presentó un paquete de artículos reservados (dado que las reformas a la ley habían sido aprobadas en lo general por todos los partidos) entre las cuales se encontraba la reducción del porcentaje de recursos asignados para presupuesto participativo, pasando de un porcentaje de 3 o 5% como máximo a un 1 o 3% como máximo.

Como otro elemento relevante de análisis, que pone de relieve el carácter ramplón de este conjunto de reformas a la participación ciudadana en la ciudad, puede observarse los cambios introducidos a la Ley de Desarrollo Urbano (LDU) en el mismo año 2010.

La LDU es un ordenamiento que:

*...tiene por objeto establecer las bases de la política urbana del Distrito Federal, mediante la regulación de su ordenamiento territorial y que contemple la protección de los derechos a la Ciudad de México, el crecimiento urbano controlado y la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana, en beneficio de las generaciones presentes y futuras del Distrito Federal.*

Como salta a la vista, una correcta coordinación entre el presupuesto participativo (dado los fines que persigue) y la LDU no sólo es recomendable sino altamente necesaria, sin embargo, las discusiones en torno a la modificación de este ordenamiento se inclinaron más bien a situar al gobierno con

el actor central en la dirección de la planeación urbana, relegando a la ciudadanía a un rol absolutamente secundario, y limitando su accionar (una vez más) a proponer, sugerir, dar seguimiento y una serie de labores carente de naturaleza vinculante.

Instrumentos tales como las *Áreas de Gestión Estratégica* o los *Polígonos de Actuación* permiten que la ALDF y el Jefe de Gobierno sean quienes se hagan de un poder relevante en el diseño urbano, lo que significa no únicamente mermar el accionar ciudadano, sino también consolidar un modelo de mando vertical y centralizado, que es totalmente desfavorecedor para la participación ciudadana. En sentido estricto, los ciudadanos son únicamente incluidos mediante los comités técnicos y el mecanismo de consulta, pero carece de obligatoriedad de aplicación cualquier recomendación emitida en esas instancias.

Como puede observarse el PP termina por desempeñar un rol bastante tangencial en la labor de planificación urbana, toda vez que la ley consagrada para ese fin específico lo obvia por completo, aun cuando la discusión de esa LDU se dio de forma más o menos simultánea. La conclusión apunta entonces a una suerte de simulación representada por la LPC y los diversos mecanismos y elementos que enmarca, al contrastar fuertemente con las disposiciones alternas expedidas por otro tipo de ordenamiento, presentes en la legislación de la ciudad que acota su funcionamiento en la aplicación real.

### **3. MARCO INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. UN ACERCAMIENTO A PARTIR DE LA LEY DE 1995 HASTA 2012: TENDENCIAS DE CAMBIO Y COMPARATIVO CON LAS LEYES DE LA MATERIA EN LA REPÚBLICA MEXICANA**

La necesidad de ampliar el campo de acción de los ciudadanos de la ciudad de México, a través de un marco que instituyera nuevas organizaciones y procesos, así como regulara las prácticas y canales de participación, llevó a la administración del DDF y al PRI local, a negociar con la oposición la Ley de Participación Ciudadana de 1995. Ésta fue un producto resultante de la negociación de la reforma política de 1993, sin embargo, para su aprobación las diferencias en algunos puntos y en el proceso, llevó a que el PRI la avalara sólo en la Asamblea, de manera que perdió legitimidad ante los ciudadanos, pero sobre todo no fue un producto consensado por todas las fuerzas políticas.

Este fenómeno debe ser visto como un esfuerzo desde la cima del poder público, pues aunque aparece como la respuesta a las demandas de los ciudadanos del Distrito Federal por ampliar los cauces de acción política y social, que no fueran limitadas desde el poder, y que tuvieron como referente concreto las experiencias de gestión del territorio y de los servicios urbanos y sociales por parte de grupos sociales, precisamente fue un ejercicio limitado.

La Asamblea, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución, al estar dotada de la atribución para legislar, entre otras materias, sobre participación ciudadana, la legislatura de diciembre de 1994 a noviembre de 1997, se dedicó a la tarea del diseño de una ley en la materia. De ésta, presentaremos nuestras observaciones en el siguiente subcapítulo, así como la descripción de las siguientes leyes que se fueron sucediendo en 1998 y 2004, esta última con las

reformas de 2010, para darnos una idea de la tendencia desarrollada en esta materia desde la parte jurídico-formal.

Este capítulo se subdivide en dos partes; en la primera, se revisará de cada ley sus respectivos instrumentos de participación. La primera distinción es entre las formas de organización de los ciudadanos y sus funciones, de aquellas que son procedimientos formalizados. Por lo tanto, se describirá el concepto de cada instrumento en general, pero sobre las formas de organización se identificarán sus características: a) integración (cantidad), requisitos y fórmulas o formas de integración, b) estructura y organización, c) atribuciones o facultades, y d) resultados de su aplicación o gestión.

La segunda distinción tiene que ver con los diferentes instrumentos que por sus características son procedimientos, de estos tenemos que señalar: a) concepto, b) responsables, c) etapas, d) productos, e) incidencia o vinculación de dichos productos en órganos de gobierno (federal, local, delegacional).

Hecho el análisis de cada instrumento pasaremos a comparar las tres leyes que durante el periodo se emitieron y con esto tener elementos objetivos para evaluar a cada una de estas.

La segunda parte del capítulo tiene como objeto, ya evaluada la Ley de Participación Ciudadana vigente en el Distrito Federal, compararla con los diferentes ordenamientos en la materia que hay en el país con el objeto de contar con una valoración que a partir de los instrumentos, sus características y alcances en cuanto a vinculación de los ciudadanos con los gobernantes e incidencia en las decisiones de gobierno, nos permita valorar el nivel que cada legislación estatal tiene y contar con una tabla de medición

que nos permita definir entre mayor o menor participación de acuerdo con los marcos institucionales.

### **3.1 MARCO INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL: LAS LEYES DE 1995, 1998 Y 2004**

#### **3.1.1 LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL 1992-1993. ACERCAMIENTOS AL PROBLEMA QUE REPRESENTA LA DICOTOMÍA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA VERSUS LA PARTICIPATIVA**

Antes de proceder a la revisión y análisis de las Leyes de Participación Ciudadana, se hace necesario recordar algunos puntos de inflexión y cambio que iniciaron con la reforma política de 1977, que fue la base de los actuales sistemas de partidos y electoral, pero particularmente en el texto constitucional quedó reservado el coto de la representación y en la vida democrática, y como organizaciones de la acción política en los partidos políticos, considerados entidades de interés público; vehículo para promover la participación ciudadanos que les permiten a estos el ejercicio del poder público. (Decreto que reforma y adiciona los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, óp. cit.: 2)

Por supuesto que esto nos lleva a observar que la centralidad de los partidos políticos en los procesos de negociación crecería a partir de dos condicionantes: primera, el diseño del sistema electoral mixto que fue adoptado en dicha reforma y que dotó de 100 diputados de representación electoral, los que se sumaron a los 300 diputados de mayoría relativa; y



segunda, producto de la relativa liberalización que esto significó, ya que la oposición se envuelve en un proceso de consolidación de su representación en la Cámara de Diputados, aunado a la creciente tendencia de votos a su favor en el conjunto del país, pero sobre todo de manera más dramática en el Distrito Federal, como se registra en el cuadro 1.

<b>Cuadro 1. Porcentajes de votación nacional y D.F. de diputados. Comparado PRI vs Oposición: 1976-2006</b>				
Año	Nacional		Distrito Federal	
	PRI	Oposición	PRI	Oposición
1976	80	13.9	55.6	28.9
1979	69.7	24.3	46.7	38.6
1982	69.3	30.7	48.3	50.9
1985	64.8	30.4	42.6	47.6
1988	51.1	48.9	27.6	72.4
1991	58.6	37.1	44.2	51.3
1994	50.2	49.8	40.6	59.4
1997	39.1	60.9	23.6	76.4
2000	36.9	63.1	22.5	77.5
2003	36.8	63.2	11.8	88.2
2006	28.2	71.8	11.7	88.3

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Los datos de 1976 a 1991 son de Gómez Tagle Silvia. La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

Los datos de 1994 a 2006 son del IFE. "Atlas Electoral Federal de México 1991-2006. Disco Compacto. Versión 1.0. México, 2006.

\*Las columnas que horizontalmente no suman 100% se debe a que no están considerados los votos anulados. Donde sí suman es porque no existen datos sobre anulados.

Por otra parte, el diseño de gobierno para el Distrito Federal estaba marcado por un gran centralismo político, el principal eje era el gobierno ejercido de manera directa por el Presidente de la República<sup>23</sup> y el Congreso legislaba para

<sup>23</sup> Desde las observaciones que se hacen al sistema presidencial en México, un referente básico es la crítica de Jorge Carpizo, el cual señala: "En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

la entidad. La creación de la Asamblea de Representantes en 1988 dotó de un órgano que asumía las atribuciones reglamentarias del Ejecutivo Federal en una serie de materias ya descritas en el anterior capítulo.

A este diseño organizativo e institucional ya descrito, y la tendencia electoral positiva de la oposición frente a la negativa del PRI, se presentó un fenómeno político que aglutinó a su alrededor a sectores sociales populares y medios de la ciudad de México y su área conurbada.

El proceso de reforma interna, de tendencia democratizadora, en el PRI que dio como resultado la separación de este instituto político de lo que se conoció como la Corriente Democratizadora, dirigida entre otros por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, dieron como consecuencia una elección en la que Cárdenas, como candidato presidencial del PARM, reunió a los partidos políticos considerados satélites del PRI y en último momento al PMS, con la renuncia de Heberto Castillo a favor del candidato de lo que entonces era el Frente Democrático Nacional (FDN).

Lo anterior, llevó a una candidatura competitiva que tuviera la capacidad para enfrentar al PRI; el resultado fue apabullante, pues de acuerdo con las cifras electorales

---

d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tienen respecto a los medios masivos de comunicación.

g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo.

h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.

j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.

k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione. En *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI. 7ª edición. México. 1987 p. 25-26

Cárdenas logró el 48.04% de los votos en el DF, mientras Salinas obtuvo el 27.16%, y Clouthier quedaba en tercer lugar con 21.94%, de acuerdo con el cuadro siguiente:

<b>Cuadro 2.</b>						
<b>Votación de elección Presidencial por los tres principales fuerzas políticas: 1976-1988</b>						
<b>Año</b>	<b>Nacional</b>			<b>Distrito Federal</b>		
	<b>PAN</b>	<b>PRI</b>	<b>PCM/FDN/PRD</b>	<b>PAN</b>	<b>PRI</b>	<b>PCM/FDN/PRD</b>
<b>1976</b>	0	<b>87.84</b>	0	0	<b>69.26</b>	<b>0</b>
<b>1982</b>	15.69	<b>68.43</b>	3.48	23.37	<b>48.55</b>	7.51
<b>1988</b>	16.79	<b>50.71</b>	30.59	21.94	27.16	<b>48.04</b>

Cuadro: Elaboración propia.

Fuente: Los datos de 1976 a 1988 son de Gómez Tagle Silvia. *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*. Colegio de México. Base de datos. Discos de 3.5.

A pesar de este triunfo de Cárdenas y los candidatos al Senado del FDN, el PRI logró la mayoría de las diputaciones federales de la entidad y de los representantes a la Asamblea, derivado de que los partidos políticos aglutinados en el FDN no presentaron candidaturas comunes para dichos cargos, sólo se ganaron tres representaciones de Mayoría Relativa por parte del PFCRN que los postuló en candidatura común con el PPS. Mientras el PRI obtenía 34 Representantes y el PAN 18, como se expone en el cuadro siguiente:

<b>Cuadro 3.</b>					
<b>Integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1988</b>					
<b>Partido</b>	<b>Representantes de Mayoría Relativa</b>	<b>Representantes de Representación Proporcional</b>	<b>Total de Representantes</b>	<b>% votación</b>	<b>% de representación</b>
PAN	13	5	18	24.68	27.27
PRI	24	10	34	28.00	51.51
PPS	-	3	3	16.25	4.54
PMS	-	3	3	9.00	4.54
PFCRN	3*	3	6	14.31	9.09
PARM	-	2	2	7.76	3.03
<b>totales</b>	<b>40</b>	<b>26</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Cuadro: Elaboración propia.

\*Los Representantes de Mayoría Relativa del PFCRN fueron ganados gracias a las candidaturas comunes con el PPS.

Fuente: diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Año I, Núm. 4. 7 de octubre de 1988, p. 7-10.

El triunfo de Salinas fue cuestionado y duramente criticado, sin embargo, independientemente de las acusaciones de fraude, hay que señalar que en ese momento se manifestaba una gran contradicción en el diseño organizacional-institucional y en los resultados electorales, siendo éste el hecho de que Salinas perdiera en la capital y ejerciera el gobierno de la entidad a través del nombramiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Esto llevó a enfocar, por parte de la oposición tanto de derecha como de izquierda, el estatus que la Constitución le otorgaba a la capital de la República, al que consideraban injusto. Nuevamente retomaba fortaleza el discurso que señalaba las limitaciones políticas de los ciudadanos del Distrito Federal y su calificación de segunda. El mote que la conseja popular hacía del Jefe del DDF, al llamarlo *Regente*, no era sino la manera de concebir a los habitantes de la entidad mayores de 18 años como eternos menores de edad bajo el régimen presidencial priista.

Salinas designó como Jefe del DDF a Manuel Camacho Solís<sup>24</sup>, quien le llevó a establecer una estrategia que fue diseñada y aplicada para recuperar electoralmente la entidad en 1991 y segundo, con el control de ésta, pasar a la negociación y elaboración de una nueva reforma política para la entidad<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Es interesante hacer notar, que esta designación tenía como referencia el hecho de que ser amigo y colaborador de Salinas cuando éste fue Secretario de Programación y Presupuesto, durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Camacho posteriormente, durante dicho sexenio, concretamente a partir del 17 de febrero de 1986 fue nombrado Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, desde dónde se encargó de la reconstrucción de la ciudad de México después de los sismos de 1985, en dicha labor fue acompañado por uno de sus allegados, Manuel Aguilera, quien estuvo a cargo del Programa de Reconstrucción Habitacional en el gobierno del DDF, en la administración de Ramón Aguirre, Jefe del DDF en esos años. (Rousseau, I. 2001:260-261)

<sup>25</sup> En una comparecencia el 16 de abril de 1991 ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Camacho “convocó a la discusión sobre una nueva reforma política para la capital, resucitando con esto los viejos debates sobre la democratización y los derechos políticos del DF iniciados muchos años atrás. En esa comparecencia ... se comprometió a modificar la relación entre el gobierno y los capitalinos avanzando en el cambio de la elección directa de los gobernantes. (Mellado H. Roberto. 2001:70)

Pero no fue sino hasta el 21 de abril de 1992, concluida su comparecencia ante el pleno de la ARDF (para entonces ya revertidos los números rojos de la elección de 1988 por la recuperación electoral de la elección de 1991), que Camacho Solís, por instrucciones del Presidente Salinas de Gortari, anunció la convocatoria a un diálogo con las fuerzas políticas nacionales para entrar de lleno a la reforma política del Distrito Federal (Rojas S., Miguel. 2003:179; Mellado H. Roberto. 2001:70).

A partir de esa fecha iniciaron los trabajos, reuniéndose con legisladores de los diferentes grupos parlamentarios de la Asamblea de Representantes, la Cámara de Diputados y el Senado de la República; así como las dirigencias partidistas nacionales (Rojas S., Miguel. 2003:179-182).

### **3.1.2 LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1995, LA NOVEDAD INSTITUCIONAL DE UNA VIEJA DEMANDA.**

Uno de los grandes productos de la reforma constitucional de 1993 fue la expedición del Estatuto de Gobierno, el cual fue publicado el 26 de julio de 1994. En este documento se consideraba como un principio estratégico la participación ciudadana (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994:47) En el apartado de derechos y obligaciones públicas, se distinguen claramente dos figuras: habitante y ciudadano, de modo que ambos tienen características distintas.

En la primera figura se establece en materia de derechos la protección de las leyes y demás marco jurídico, la prestación de servicios, la utilización de bienes de uso común, indemnización por daños y perjuicios ocasionados por los funcionarios del DDF, y ser informados de toda legislación y

reglamentos expedidos por las autoridades políticas y administrativas (Ibídem, p. 48); sus obligaciones son respetar el marco de derecho desde la Constitución hasta el reglamento y demás normatividad aplicable en la entidad, contribuir en los gastos de la federación y la entidad, utilizar los espacios públicos de acuerdo con su naturaleza y ejercer sus derechos sin perturbar el orden ni las actividades de los demás habitantes. (ídem)

Las obligaciones parecen un tanto alejadas del comportamiento de los habitantes, pues difícilmente cumplen con el respeto al Estado de Derecho; a participar en los gastos de la federación y el Distrito Federal; y el uso del espacio público las más de las veces es enajenado por las actividades particulares y muchas demandas de los habitantes, tanto de la ciudad como de otras entidades, y por lo regular no respetan los derechos de terceros al violentar sus actividades normales.

En cuanto a los derechos y obligaciones de los ciudadanos, el Estatuto establece claramente el derecho político de votar y ser votado para integrar la representación política y los órganos de representación ciudadana y vecinal; así como la preferencia, en igualdad de circunstancias para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público. (ídem) En cuanto a las obligaciones, se observa el de votar en las elecciones, inscribirse en los padrones de contribuyentes, desempeñar los cargos de representación o las funciones de consejero ciudadano, la información requerida en censos y las demás que establezca la Constitución y el marco jurídico. (ídem)

Como la reforma le otorgó a la Asamblea de Representantes la función legislativa en el Distrito Federal (op. cit., p. 50),

esta tenía entre sus materias la de participación ciudadana. (Ibídem, p. 51) Por otra parte no se menciona ninguna relación entre el Jefe del DDF y la estructura administrativa central con los órganos de participación ciudadana, sin embargo, los órganos administrativos desconcentrados, las delegaciones, sus titulares estaban claramente obligados por el Estatuto a trabajar con dichos órganos ciudadanos y sus procedimientos de participación. (Ibíd., pp. 60-61) Por último, en el Estatuto se establecía en el Título VI, de los Consejos Ciudadanos, todo lo relativo a su integración, instalación y funciones; cuestiones que serán vistas más adelante en el contexto de la ley en la materia.

El 12 de junio de 1995 el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Participación Ciudadana elaborada en el seno de la Asamblea de Representantes.

La estructura del documento que fue presentado "comprende tres grandes apartados que establecen los conceptos fundamentales en la materia y desarrollan las diversas instancias y órganos de Participación Ciudadana".

Las ocho instancias que la ley determinaba se describen en el siguiente artículo:

*Artículo 1o. La participación de los habitantes y de los ciudadanos del Distrito Federal, se realizará conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de esta ley y de los demás que resulten aplicables, a través de las siguientes instancias:*

*I. Los Consejos Ciudadanos, en las funciones que les otorgan el mencionado Estatuto de Gobierno y leyes, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del*

*Distrito Federal que para las delegaciones determine el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;*

*II. Audiencia Pública;*

*III. Difusión Pública;*

*IV. Colaboración ciudadana;*

*V. Consulta vecinal;*

*VI. Quejas y denuncias;*

*VII. Recorridos periódicos del delegado*

*VIII. Los órganos de representación vecinal por manzana, barrio o unidad habitacional. (Ley de Participación Ciudadana, 1995:89)*

### **3.1.1.1. ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN CIUDADANA Y VECINAL DE ACUERDO CON LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1995**

De la LPC de 1995 encontramos que las formas de organización de los ciudadanos son dos: los Consejos Ciudadanos y las estructuras de los órganos de representación vecinal de manzana, barrio, colonia o unidad habitacional. Así, se creó un órgano facultado para operar en cada delegación y acompañar a la autoridad administrativa, representando las necesidades de los vecinos.

Aunque era un órgano vecinal, pero también de participación de los ciudadanos, derivado de que sus integrantes actuaban en esa calidad como representantes de los ciudadanos del Distrito Federal, originalmente se preveía en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (1994) que los ciudadanos serían presentados en fórmulas de propietario y suplente por parte de los partidos políticos (p.61), pero en las negociaciones de la Ley, el PRI propuso dejar fuera a los partidos, lo que llevó la reforma del Estatuto<sup>26</sup>, (Ibidem,p.3)

---

<sup>26</sup> El 14 de junio de 1994 se emite el decreto por el que se reforman los artículos 123 y 125 y se adiciona un artículo décimo séptimo transitorio por el que se expidió dicho el Estatuto en comento en el Diario Oficial de la Federación.



dejando a los partidos participar en el proceso de integración de los Consejos, participando en la organización y vigilancia de la elección.

Esto dejó solo al PRI en las aprobaciones de la reforma al Estatuto y de la Ley de Participación Ciudadana<sup>27</sup>, razón que llevó a la presentación el 3 de julio de 1995 de la Acción de Inconstitucionalidad 1/95 por parte del PAN, la cual fue declarada improcedente por ser la materia electoral una causal de improcedencia, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 105 de la Constitución (Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/criterios-electorales>)

Por otra parte tenían que convivir con las fórmulas organizacionales creadas en 1979 por la Ley Orgánica del Distrito Federal, los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, los cuales mantuvieron las mismas atribuciones de gestión vecinal, situación que los llevó en ocasiones a duplicar funciones con los Consejos (González G, M. 2005:138).

De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana (1995), los Consejos de Ciudadanos son órganos de representación vecinal y participación ciudadana instalados en cada Delegación, son canales de comunicación de los intereses de la comunidad en relación a sus necesidades y calidad de los servicios que reciben. (pp. 12 y 36)

Se integran por ciudadanos que deben cumplir con los siguientes requisitos: a) ciudadano del Distrito Federal en

---

<sup>27</sup> Ya lo señalaba un estudioso del tema: “En un apurado procedimiento legislativo, la Asamblea de Representantes recibía la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana y esta era turnada a la Comisión de Participación Ciudadana el mismo día, el 5 de junio de 1995. La mayoría del PRI voto la citada ley con el voto en contra de la oposición el 9 y publicada el 10 de junio de 1995. Lo anterior en virtud de que en las elecciones de Consejos Ciudadanos los partidos políticos eran eliminados de la participación electoral y se consagraba la participación de ciudadanos solamente.” En Rojas Sandoval, Miguel Angel. Op. cit. P. 194

pleno goce de sus derechos, b) residir en el área vecinal de la delegación correspondiente con una antigüedad de dos años, c) no haber sido condenado por delito alguno, d) no ser servidor público de confianza en la delegación o haberlo sido con 3 meses antes de la fecha de la elección. (Ibídem, pp. 92-93)

Se elegía a sus integrantes por fórmulas de propietario y suplente, no había reelección para el propietario, sólo el suplente podía ser elegido para el siguiente periodo a condición de no haber participado en calidad de propietario en los trabajos del Consejo. (Ibídem, p 93) El Consejo duraba tres años y se renovaría completamente, la elección se haría junto con las federales. (Ídem)

En cuanto a la estructura, cada delegación contaba con un Consejo, el cual se integraba con un mínimo de 15 Consejeros, se estimaba esta cantidad como una base por los primeros cien mil habitantes, y por cada cincuenta mil más se añadía un Consejero. (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994:61) Para su elección se dividía el territorio de la delegación en áreas vecinales, las cuales cuidaban la inclusión de colonias, barrios y unidades habitacionales, de acuerdo con criterios de densidad poblacional, histórico-culturales (Ibídem, p. 97)

Cada Consejo designaba una Directiva que duraba 6 meses, integrada por un Presidente, Vicepresidente, Secretario y dos Vocales. Ésta dirigía las actividades del Pleno, organizaba y determinaba el Orden del Día de las reuniones, (Ibídem, p. 105) las cuáles eran ordinarias y extraordinarias, y por lo menos debían sesionar una vez cada quince días, en dónde para ser válidas se requería la presencia de la mayoría y se

tomaban decisiones por mayoría. Las sesiones eran en el Pleno y en grupos de trabajo. (Ídem)

Es de especial atención, el hecho de que el Delegado acudía a las sesiones ordinarias y estaba facultado a participar, aunque sin voto, debiendo serle enviada la convocatoria respectiva por el Presidente del Consejo. (Ídem)

Los grupos de trabajo se integraban con el número de Consejeros que el pleno del Consejo determinará y eran presididos por un presidente designado por la mayoría del pleno, estos grupos eran permanentes y temporales. (Ídem). La Ley consideraba un número mínimo de estos grupos permanentes de trabajo, los cuales contemplaban las siguientes temáticas: a) Seguridad pública y protección civil, b) Uso de suelo, c) Educación, recreación, deporte y esparcimiento, d) Limpia y agua potable, e) Equipamiento urbano, y f) Gestoría y quejas. (Ídem)

Los Consejos tenían que cumplir con ciertas funciones, como la "... intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes."<sup>28</sup> (Ibídem, P. 48).

De acuerdo con el Estatuto de Gobierno, las funciones de los Consejos eran:

*I. Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materia de:*

- a) Seguridad pública;*
- b) Servicio de limpia;*
- c) Agua potable;*
- d) Protección civil;*

---

<sup>28</sup> Este párrafo también tiene como base el artículo 22 de este Estatuto, así como en los Artículos 1, frac I y 35 de la LPC.

- e) Atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales;
- f) Parques y jardines;
- g) Alumbrado público;
- h) Pavimentación y bacheo;
- i) Recreación, deporte y esparcimiento;  
Construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte; y
- j) Mercados.

La aprobación de los programas operativos anuales tendrá carácter vinculatorio y se sujetará a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

II. Recibir informes o quejas de los habitantes de la Delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, del Ministerio Público y de los servidores públicos de la Delegación.

III. Presentar denuncias ante las autoridades competentes, darles seguimiento e informar a los habitantes de la propia Delegación sobre las resoluciones respectivas.

IV. Podrán, como gestión ante la Delegación:

- a) Proponer la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y de gasto público, sean considerados en la elaboración del proyecto de presupuesto para la Delegación respectiva;
- b) Formular propuestas para la introducción y mejoramiento de la prestación de servicios públicos y hacer del conocimiento del Delegado las deficiencias de su prestación, con objeto de que sean corregidos a la brevedad posible;
- c) Proponer proyectos de equipamiento urbano y la realización de obras de mejoramiento urbano;
- d) Proponer proyectos para el mejoramiento de la vialidad, el transporte y la seguridad pública;
- e) Promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos;

f) Presentar propuestas sobre programas y acciones materia de las comisiones metropolitanas en que participe la Delegación correspondiente;

g) Participar, por conducto del integrante que designe el Pleno del Consejo, en las comisiones y comités que para la atención de los problemas de la Delegación sean creados; y

h) En general, presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes de la Delegación y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

V. Conocer y opinar respecto del informe anual de las actividades del Delegado;

VI. opinar sobre todos aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia para la Delegación, someta a su consideración el Delegado;

VII. Solicitar, por conducto del Delegado, la presencia de los titulares de las unidades administrativas de la Delegación en las sesiones del Consejo, cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidos público de que se trate;

VIII. Participar en el cumplimiento del programa de la delegación en materia de uso de suelo, plan parcial de desarrollo en los términos de este Estatuto y las leyes correspondientes;

IX. Otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y ciudadanos que destaquen por sus actividades en beneficio de la Delegación; y

X. Las demás que establezcan este Estatuto y las leyes. (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994:62-63)

En noviembre de 1995 se llevó a cabo la elección de estos Consejos, la cual fue una simulación, derivado del punto por

el cual la oposición al PRI presentó la controversia constitucional, que era el acto legislativo que los había dejado fuera de la elección. En los hechos, todos los partidos políticos participaron metiendo las manos en la conformación de las fórmulas que se registraron ante los órganos electorales de cada delegación, que fueron creados exprofeso para la elección de 1995.

La simulación consistió en que los partidos políticos participaron en la elección bajo las siglas de organizaciones vecinales creadas para dicho evento. Hubo casos como el de "Acción Vecinal por el PAN y Movimiento Ciudadano del PRD, así como apoyos del PRI a sus militantes para contender -un caso Ciudadanos Unidos del priista Adán Juárez-,” (Rojas S. M. 2003:196) los cuales muestran cómo a pesar de las limitantes institucionales, éstos que habían presentado la controversia, abrían una línea de acción pragmática y por encima de la ley, para participar en dichos comicios<sup>29</sup>.

A pesar del revuelo político y que estuvo en medios la confrontación de los partidos, así como las campañas de los vecinos, los números nos ayudan a dimensionar este esfuerzo, pues la lista nominal del Distrito Federal era de 5,441,782; de los cuales votaron 1,125,878 ciudadanos, dando un 20.69% de participación en esta elección, efectuada el 12 de noviembre de 1995<sup>30</sup>. Lo anterior sería a nuestro juicio una de las participaciones más altas en este tipo de procesos ciudadanos.

En cuanto al resultado de la gestión de estos órganos, no hay muchos estudios al respecto, el IEDF en su biblioteca

---

<sup>29</sup> Para una descripción detallada del proceso electoral ver Carrasco, Lucia. "Consejos de Ciudadanos: Rumbo a la democratización del Distrito Federal" en Revista: *Asamblea*, ARDF. Vol. 1 núm. 7, agosto de 1995. Págs. 14-19.

<sup>30</sup> También para una descripción de quien participó en el órgano de organización de dichas elecciones, consultar a Martínez Assad, Carlos. *¿Cuál destino para el DF?* Océano. México, D.F. 1996. P. 194.

electrónica cuenta con la colección de procesos electorales y participación ciudadana, algunas tesinas y tesis de licenciatura de la UAM y UNAM, así como algunos artículos de profundidad y ensayos publicados en la época por algunas revistas (Ruiz Ariel, noviembre 1998. Ciudadanía a medias, elecciones vecinales. *Etcétera.* y Peshard Jaquelinne, abril de 1995. Elecciones en el DF: Una apuesta por los partidos. *Nexos*), pero lo cierto es que ciudadanos que participación para ser electos integrantes de los Consejos posteriormente integraron los cuadros de distintos partidos políticos en el orden local, de la ciudad de México, destacan dos ejemplos por lo prolongado de su participación en cargos públicos: Miguel Bortolini Castillo del PRD quien empezó como Consejero Ciudadano en Coyoacán, continuo como Asambleísta (1997-2000) y después como Diputado Federal (2000-2003), hasta llegar a la Jefatura Delegacional de su demarcación para el período 2003-2006. El otro ejemplo es Federico Döring Casar del PAN, quien fue Consejero Ciudadano en Benito Juárez; en 2000 asume una diputación en la ALDF; en 2003 es diputado federal y de 2006 a 2012, senador de primera minoría, y posteriormente coordinador de su partido en la VI Legislatura de la ALDF, (2012-2015).

Respecto a los otros órganos, es de vital importancia señalar que así los describía la Ley de Participación Ciudadana (1995):

*Artículo 144.- Los representantes vecinales por manzana y por colonia, barrio o unidad habitacional son órganos de representación vecinal que tienen como función relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con el Consejo de Ciudadanos y las autoridades delegacionales, para la atención de las necesidades más inmediatas de los mismos, relativas a la prestación de servicios públicos. (p. 108).*

Por supuesto que estas estructuras de manzana, colonia, barrio o unidad habitacional, estaban integradas por ciudadanos que contaban con su residencia ahí mismo. (Ídem)

Es importante señalar que la estructura era de dos niveles organizativos. En el primero se encontraban los Jefes de Manzana, esa gran base horizontal de la gestión vecinal, los cuales eran elegidos por sus vecinos en una elección de mayoría simple efectuada en una asamblea celebrada para dicho acto, sin embargo, se observa que hay una falta de control, pues la citada asamblea se convocaba por aquel individuo que contara con el padrón correspondiente, cuestión que sin decirse sólo podría recaer en manos del personal de la delegación respectiva.

En el siguiente nivel organizativo, encontramos que en el pueblo, colonia o unidad habitacional, sus respectivos jefes de manzana elegían a quienes los representarían y se constituía la Asociación de Residentes, cuya directiva se integraba por un Presidente y dos Vocales. (Ídem) Estos representantes en ambos niveles durarían en su cargo tres años, sin posibilidad de reelección y serían éstas de carácter honorífico. (Ídem) En cuanto a la convocatoria de dichos procesos, era a cargo de la Asociación de Residentes salientes la obligación de hacerla o en su caso la Delegación. (Ídem)

Respecto a sus responsabilidades, la Ley señalaba que tenían funciones de gestoría para solicitar la acción de gobierno y que las Asociaciones de Residentes, deberían estar relacionadas con los Consejos Ciudadanos de cada delegación, de tal forma que pudieran ejercer sus funciones de gestión, de supervisión de la obra pública y de consulta sobre los



actos o programas de la autoridad del Departamento del Distrito Federal, (op. cit., p. 109) de manera más óptima y acorde con las necesidades de los vecinos de la demarcación (de cada manzana, pueblo, colonia o unidad habitacional).

Era evidente que se corría el peligro de que algunos Consejos, o sus integrantes, harían un esfuerzo en algunos casos selectivo, dando prioridades a representantes vecinales que convergieran con sus principios o fueran a fines a sus organizaciones; las relaciones que la Ley establecía nos ofrecen un claro sistemas de incentivos para fortalecer la posición de los consejeros y sus organizaciones, al tener como una de sus funciones la gestión, que dicho sea de paso, no era exclusiva de ellos, pues también la tenían los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

#### **3.1.1.2 PROCESOS EN LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 1995**

Habíamos señalado al principio de este subcapítulo que habíamos clasificado en dos los instrumentos de participación ciudadana: estructuras organizacionales y procesos. En este punto toca abordar los procesos señalados en la Ley, sus respectivos conceptos, así como las características de cada uno.

##### **A. AUDIENCIA PÚBLICA**

Este instrumento se concebía como *"...la instancia de participación ciudadana a través de la cual los habitantes del Distrito Federal podrán:*

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

II. *Recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean competencia de la administración del Distrito Federal.* (Ibídem, p. 89)“

Se entiende que el instrumento sólo sirve para *proponer acuerdos o actos, así como recibir información.*

El proceso establecido en la Ley iniciaba con una convocatoria que podría ser solicitada de antemano por representantes de elección popular, elegidos en el Distrito Federal, entendiéndose Senadores, Diputados Federales y de la Asamblea; el Consejo de Ciudadanos y representantes de sectores industriales, comerciales, servicios y sociales, en cuya solicitud debían mencionar los temas o información que se solicitaría. (Ibídem, p. 90)

El Delegado debía emitir la convocatoria con cinco días de anticipación al evento, la Audiencia se celebraría como mínimo dos veces al mes (op. cit., p. 89) La difusión recaía en la Delegación, aunque podían participar tanto los Consejos de Ciudadanos como los interesados que habían hecho la solicitud. (Ídem) La Audiencia se efectuaría en el lugar de residencia de los ciudadanos que la habían solicitado, con la presencia de los interesados, así como funcionarios del Distrito Federal vinculados con los temas a tratar. (Ídem)

Derivado de lo anterior, se entiende que los productos serían actos y acuerdos con la autoridad que obligaban al Delegado a su cumplimiento en el campo de sus atribuciones y en la legalidad de las demandas de los ciudadanos (cabe mencionar que el segundo tipo de producto eran los informes).

Precisamente, en el caso de que fueran legalmente procedentes las demandas de los vecinos, el Delegado concluía con un acuerdo en el que se establecían plazos para estudiar el

asunto, procedimientos para atender las peticiones y, si fuera el caso, la injerencia de los Consejos de Ciudadanos o de las unidades centrales u órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal. (op. cit., p. 90)

Por supuesto si la demanda estaba dentro de las atribuciones del Delegado, éste debería instruir al funcionario que dependía de él para que en el ámbito de sus atribuciones se pudiera atender. En los casos en que la demanda fuera competencia de otras instancias de la administración central del DDF o federal, el Delegado debería ser un canal de vinculación. (Ídem)

## **B. DIFUSIÓN PÚBLICA**

El concepto que la Ley daba a la Difusión Pública era:

*...el medio a través del cual la Delegación comunicará a los habitantes de la misma, la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos o al público así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las instancias de quejas y denuncias de la propia Delegación. (Ídem)*

Se establecía de manera genérica, que la instancia responsable era la Delegación, toda vez que su titular tenía esta atribución, pero si la obra pública implicaba la participación de otras Delegaciones o Dependencias y Entidades del DDF, éstas serían las encargadas de dicha difusión.

La difusión debería hacerse por los medios informativos más convenientes (Ídem) y sobre todo para los casos de obras en zonas determinadas que implicaran afectaciones a las

actividades de los vecinos, deberían colocarse avisos y señalamientos con la debida anticipación (Ídem).

De lo anterior se observa que este era un simple canal de comunicación vertical. Este medio sólo obligaba a la autoridad delegacional (de acuerdo con sus atribuciones y competencias) a difundir la obra y los servicios públicos que brindaba; las modalidades y condiciones de éstos (cómo suelen ser los catálogos de trámites y servicios), así como las instancias de quejas y denuncias de la Delegación, pero la parte más importante era la obligación de la Delegación de informar sobre cualquier afectación que las acciones pudieran tener para el ciudadano. Cabe mencionar que la única retroalimentación que éste tenía para con la autoridad era la solicitud que presentaba por escrito para ampliar la información, exponer dudas y comentarios; la respuesta, sería por el mismo medio. (Ídem)

### **C. DE LA COLABORACIÓN CIUDADANA**

Este instrumento se concebía como el proceso en que:

*Los ciudadanos del Distrito Federal podrán solicitar autorización a la Delegación en que residan, para colaborar con ella en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, competencia de la propia Delegación, aportando para su realización recursos económicos o materiales, o trabajo personal. Los actos objeto de colaboración ciudadana no deberán contravenir las leyes y reglamentos aplicables. (Ídem)*

Este aparece como un ejercicio de los ciudadanos, en cuyo eje de la petición de la obra o servicio público del que es responsable la Delegación, está una necesidad, carencia o mejora en sus condiciones de vida, pero para atender la

petición, además de contar con la autorización de la autoridad, los vecinos deberían contar con los recursos que aportarían para suplir sus necesidades.

Sin embargo, el estudio que debe hacer la autoridad delegacional para resolver la procedencia, implica un primer filtro completamente discrecional, ya que no brinda más elementos que sustenten la autorización o negación, siendo el segundo filtro la disponibilidad financiera, lo que implica nuevamente limitantes de la participación ciudadana y de solución a los problemas vecinales.

Por último, el hecho de que se cuente con los recursos pone a la autoridad como coadyuvante junto con los vecinos, (Ídem) cuando se entiende que es su obligación y responsabilidad la correspondiente solución de sus necesidades. Aunque es evidente que dichas solicitudes de los ciudadanos acompañadas de los recursos que estos aportarían era un apoyo para la autoridad responsable.

#### **D. CONSULTA VECINAL**

Respecto a la Consulta Vecinal, en la Ley se concebía como el instrumento mediante el cual "los habitantes de las Delegaciones podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan o planear las necesidades e intereses de quienes residan en el mismo lugar." (op. cit., p. 91)

Los responsables de la convocatoria eran el Delegado y el Consejo de Ciudadanos; en ella se manifestaría el objeto de la misma, fecha y lugar de realización, de modo que debería hacerse con anticipación. (Ídem) Como se puede inferir, este instrumento es del uso de la autoridad y del Consejo; les

sirve para conocer la opinión, propuestas de solución a problemas comunes, o plantear necesidades e intereses de los habitantes de la Delegación y de representantes de los sectores industrial, comercial, de servicios o social. (Ídem)

La Ley establecía que el procedimiento se haría del conocimiento de los Consejos, sin embargo, no dice quién es el responsable, lo que deja esta laguna en la opinión de que es la propia autoridad delegacional quien la asume. (Ídem)

En cuanto a los productos, estos son las recomendaciones u opiniones que deben ser incluidas en unas conclusiones elaboradas por el convocante, las cuales no tienen carácter vinculatorio, sino informativo. (Ídem)

#### **E. QUEJAS Y DENUNCIAS**

Las Quejas y Denuncias son consideradas procedimientos de participación. Si bien no hay una conceptualización en la Ley, por *queja* se entiende, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, como la "Expresión de dolor, pena o sentimiento; resentimiento; desazón; acción de quejarse." (Recuperado de <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>)

Mientras que por *denuncia* se entiende la "Acción y efecto de denunciar; documento en que se da noticia a la autoridad competente de la comisión de un delito o de una falta" (Ídem)

Por lo anteriormente expuesto, se entiende que la queja implica el desacuerdo ante el acto de la autoridad delegacional y su manifestación por canales institucionales, lo que implica por parte del ciudadano un ejercicio de evaluación de carácter reactivo, y, por ende, negativo sobre los servidores públicos de la delegación.

Los ciudadanos hacen uso de este instrumento por dos situaciones: la primera, al inconformarse por los servicios públicos o la atención deficiente ofrecida por la Delegación, y la segunda, por la irregular actuación de los servidores públicos, lo que será sometido a los trámites y procedimientos que dicte la ley en la materia. (Ley de Participación Ciudadana. 1995:92)

Conforme con la Ley, en cada Delegación se ubicaría el área de recepción de quejas y denuncias, en dónde el ciudadano entrega sus escritos con nombre y domicilio a fin de que la Delegación le informase por escrito el trámite y solución. En caso de que no fuera la Delegación el nivel de atención responsable, tenía la obligación de orientar al ciudadano sobre el trámite y la autoridad que debería llevarlo a cabo. (Ídem)

Por lo anterior, podemos observar que este instrumento es de carácter correctivo, su producto o resultado es la pretendida corrección de cualquier desviación que pueda sufrir la obra o servicio público prestado por la Delegación, (Ídem) y se entiende que este sea su nivel de atención.

#### **F. RECORRIDOS PERIÓDICOS DEL DELEGADO**

El último instrumento, de acuerdo con la Ley, es el *Recorrido del Delegado*, mediante el cual éste, al interior de la demarcación territorial, efectúa un itinerario con la finalidad de supervisar los servicios prestados por la Delegación y ver en qué forma y condiciones se ofrecen, así como el estado físico en que se encuentran las instalaciones, obras y sitios públicos de interés para la comunidad. (Ídem)

Este recorrido, siendo responsabilidad del delegado, debe programarlo mensualmente y avisar a los representantes populares y al Consejo de Ciudadanos para que le acompañen. En este evento se pretende que los ciudadanos presenten de manera verbal o por escrito su opinión sobre la forma y condiciones en que se prestan los servicios públicos por parte de la Delegación, así como el estado que guardan los sitios, obras e instalaciones públicas y plantear probables soluciones. (Ídem)

Los productos se traducen en los acuerdos y las medidas adoptadas en ellos para resolver los problemas presentados, resultantes de dicha verificación, las cuales deben ser difundidas a los ciudadanos de la localidad. (Ídem)

Como se puede observar, este rubro pretende un acercamiento de la autoridad delegacional con los ciudadanos de la demarcación, sin embargo, nuevamente aparece como un instrumento de carácter evaluativo que parte del acercamiento de la autoridad, pero que puede ser controlado a partir de una difusión limitada o hecha de manera discrecional.

### **3.2 LAS PROPUESTAS DE GOBIERNO EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En el programa de gobierno de 2000 a 2006, se aluden de diversas maneras a la participación ciudadana, particularmente en lo relativo a la reforma política del D.F., en donde se establece, en primer término, su aprobación por parte de la ciudadanía por la vía del referéndum de la capital. Se advierte a su vez la creación de una serie de instrumentos de participación ciudadana que deberán establecerse en la nueva Constitución del Distrito Federal. Se alude también la participación ciudadana en el marco de la



colaboración y puesta en marcha de políticas en materia de seguridad pública y desarrollo económico (este último focalizado en los grupos empresariales en la ciudad), así como el establecimiento de figuras de organización ciudadana como lo son los comités vecinales.

En este periodo se advertía la escasez de recursos con los que contaría el Distrito Federal, y, derivado de ello, la urgente necesidad de contar con instrumentos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos. El programa advierte que:

*En el corto, mediano y largo plazos, la administración del Distrito Federal se enfrentará la escasez de recursos financieros para responder a sus funciones, a la satisfacción de las necesidades crecientes del desarrollo y la transformación de la ciudad, enfrentará también el peso del servicio de la deuda, los costos derivados de su papel de capital del país, el aumento de las demandas ciudadanas y la búsqueda de la equidad y la justicia para los pobres y excluidos. Esta situación podría verse agravada por los ciclos descendentes de la economía nacional, que afectarían las fuentes mismas de los recursos públicos. En la construcción de una relación adecuada entre finanzas públicas y desarrollo de la ciudad, la administración local deberá atender diversos aspectos: el aumento consistente de los recursos disponibles; la construcción de un sistema progresivo y socialmente equitativo de tarifas y contribuciones; el logro de la equidad en la participación de la entidad en los recursos presupuestales federales; la negociación de la aceptación de los costos de la capitalidad por las demás entidades federativas y el gobierno federal; el manejo autónomo y responsable de su capacidad de endeudamiento; el rediseño de los presupuestos de egresos con sentido social, atendiendo a las prioridades establecidas en los programas de desarrollo; el fortalecimiento de los mecanismos para la participación ciudadana directa en la elaboración presupuestal; la apropiada*

*desconcentración del ejercicio del gasto hacia las delegaciones; la erradicación de la corrupción en la recaudación de impuestos y tarifas y en el ejercicio del gasto público y la garantía a los ciudadanos de la transparencia en el manejo de las finanzas públicas y de la rendición de cuentas.*

En el programa de gobierno del D.F., como se apuntó, quedó asociada la constitución de la reforma política con la inclusión en ésta de las diferentes formas de participación que figuran en la Ley de Participación Ciudadana de 1998, como es el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular:

*La democratización plena y la materialización de los escenarios programáticos esbozados, requieren de la conclusión, en un futuro próximo, de la reforma política democrática para el Distrito Federal. Varios temas centrales deberían ser resueltos en ella: otorgar a los ciudadanos capitalinos los derechos políticos plenos de que gozan los demás mexicanos...*

De manera concreta, señala la importancia de la democracia participativa en el programa de gobierno del Distrito Federal, planteando que "Este programa tiene, como visión generadora y como instrumento fundamental, la conquista de una democracia que combine la representativa con la participativa".

En materia de colaboración ciudadana sobre políticas públicas, se hace especial hincapié en el campo de la seguridad pública, con énfasis en la intervención a través de instancias de participación ciudadana como las asambleas vecinales. De manera particular, apunta dicho documento, la creación de 1,352 unidades territoriales, las cuales canalizarán los recursos en esta materia en función de lo

definido en las asambleas vecinales "Para movilizar la acción ciudadana en esta materia..."

Como se planteó antes, el gobierno del Distrito Federal buscaba a través del referéndum aprobar la nueva constitución del Distrito Federal. Una de las prioridades del gobierno, según el programa, era la de incluir a rango constitucional en el orden local figuras de participación ciudadana previstas ya en el ordenamiento de participación ciudadana de 1998 como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, así como nuevos instrumentos como la audiencia pública, la revocación de mandato y la consulta ciudadana. Cabe destacar, que a pesar de que el Gobierno del Distrito Federal durante la administración de Andrés Manuel López Obrador se utilizó la revocación de mandato como iniciativa originada en el GDF a través de la consulta telefónica, ésta al no quedar establecida en la Ley de Participación Ciudadana no tenía carácter vinculante y, por ende, no existían los procedimientos para responder a una posible aprobación de la ciudadanía a la revocación de mandato. Al corte del 2010, los únicos estados que preveían dentro de su legislación local la revocación de mandato, eran Chihuahua y Sinaloa.

En el marco de la adopción de modelos de cabildo para los municipios, se impulsaba la creación de una serie de instrumentos de representación ciudadana, entre los que se encontraban la asamblea general de vecinos y el gobierno vecinal. Así mismo se buscaba robustecer la participación de instancias como organizaciones civiles en la intervención de la tarea de gobierno.

*Durante décadas se fomentó la separación entre gobernantes y gobernados, favoreciendo las decisiones unipersonales, la discrecionalidad y el uso del aparato de gobierno para el enriquecimiento personal,*

*señalaban; "El gobierno del Distrito Federal será un impulsor incansable de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, porque está convencido que la democracia se logra en plenitud cuando el pueblo no sólo elige, vigila y critica..."*

La creación de las unidades territoriales como la instancia pública más cercana a la población, tenía entre otros propósitos permitir a los ciudadanos contar como propósito definir una clara responsabilidad en los programas, acciones y ejercicio del presupuesto en materia de desarrollo social y a su vez servir como instrumento de transición hacia figuras de mayor intervención ciudadana en la definición de las políticas públicas a través de las asambleas de vecinos.

En el corto plazo, el propósito era bajar hasta las unidades territoriales recursos y acciones destinadas al desarrollo social. Todo ello quedaría plasmado en el Programas Territorial Integrado para el Desarrollo Social en las 1,352 unidades territoriales, acompañado de iniciativas de transparencia y la rendición de cuentas, como temas relativos a la participación ciudadana.

En cuanto a las propuestas en materia de seguridad se iba más allá, al proponerse, entre otras cosas, abrir espacios a todos aquellos ciudadanos que tenían interés por participar en el terreno de la seguridad pública. Particularmente se identifican como actores relevantes en este proceso entidades sociales como las organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales e instituciones académicas.

La creación de nuevos espacios de participación ciudadana era uno de los puntos en los que el programa del gobierno del DF insistía con mayor ahínco, apuntando a la necesidad de incluir sobre todo dentro de estos procesos a los sectores

más marginados. En esta tónica, el gobierno del Distrito Federal a través del programa de gobierno señalaba que se construirá una política de participación ciudadana con una serie de iniciativas de impulso y consolidación de políticas en este sentido.

Los comités vecinales eran descritos dentro del programa de gobierno del Distrito Federal como un actor central; de hecho éstos son reconocidos como el único instrumento de representación ciudadana en el D.F. en diferentes ámbitos y temas, desde medioambientales hasta la seguridad y la definición de presupuestos para el desarrollo social.

## CONCLUSIONES

El recorrido anterior evidencia, parafraseando a Roche y Barrère, que hablar de la participación ciudadana no implica que la reconozcamos; podemos contar con normas cuyo eje es el respeto, valoración y promoción de dicha participación, pero ello no conlleva su cumplimiento real. Así, convendría estudiar los valores de las conductas y, en congruencia, a identificar los componentes que pueden contribuir a la toma de decisiones que favorezca de forma efectiva la participación, su importancia para el desarrollo democrático de la sociedad y su relevancia en un contexto de mayor participación ciudadana.

Por el otro lado, los diversos actores que intervienen en la definición de los procesos cuentan con discurso y prácticas que inciden en el curso de las políticas. Y dado que los datos más visibles de dichos discursos y por lo tanto, la forma en que es concebida la participación ciudadana, tiene su reflejo en los documentos rectores de la política como normas, iniciativas y programas sectoriales, entre otros.

Y son ellos los que darían cuenta de estrategias de intervención y de decisión del gobierno y de la ubicación que se otorga a la participación ciudadana; la revisión de los documentos clave se vuelve obligada.

La participación ciudadana, a lo largo del recorrido realizado, parte de la valoración como un instrumento para la definición de la democracia actual, pero es también un componente clave de la forma en que se diseñando continuamente definiciones, normas y procedimientos que dan

cuenta de su importancia y del valor que adquiere como una cualidad de la democracia en la ciudad de México.

Ello no desconoce que la forma que adquiere a nivel de otras entidades y del gobierno federal puede variar por múltiples factores, de manera que la toma de posición que es identificable en la política pública a en estos casos puede ser ideológicamente más radical. Debido a ello, el diseño y la aplicación, así como la traducción que se realiza a nivel de las entidades, en particular de la ciudad de México, puede avanzar a ritmos y velocidades distintas.

Lo anterior explica el hecho de que las leyes locales incorporen o no los mismos aspectos que las leyes federales. De igual manera, permite entender las variaciones que pueden presentar tanto el diseño de las políticas, como el curso y las prioridades que en cada caso se establecen. Así, se generaron Leyes de promoción o para incentivar la participación, su ubicación normativa o como derecho ciudadano, como efecto y reconocimiento del compromiso o identificación democrática que adquiere una administración u otra.

De manera que el reconocimiento y operatividad de medidas efectivas de participación ciudadana implicaría generar una política clara y observable que tuviese impactos positivos en la toma de decisión y la configuración de la participación política. Y ello implicaría reconocer la corresponsabilidad de las instancias de gobierno con un diseño institucional que denote el papel y la importancia operativa de la participación; es, en otras palabras, integrar en el funcionamiento cotidiano, en la definición de ideas base, los supuestos y su traducción operativa en el sistema de

conducción gubernamental, de los instrumentos que para ello que conforman las políticas públicas. Lo que requiere de la voluntad política y del cumplimiento del marco normativo.

Como se ha señalado, con Habermas, en una sociedad pluralista la norma base, en general las Constituciones, son la expresión de los consensos formales y que uno de estos es que se regule la convivencia de acuerdo a principios que, por ser en interés de todos por igual, tiene el asentimiento fundado de todos, lo que presupone un acuerdo que iguala condiciones a los miembros de una sociedad (política), y agrega que tal asociación viene estructurada por relaciones de reconocimiento recíproco, bajo las que cada uno puede esperar ser respetado por todos como libre e igual en su calidad y condición cualquiera que estas sean, lo que coloca al reconocimiento y valoración de la participación ciudadana entre dos valores de tipo instrumental: uno, la seguridad; y dos, la libertad, de manera que su acción, es decir, el ejercicio de la participación ciudadana como valor de convivencia en la comunidad política sea en acto y no sólo en potencia. En otras palabras, no sólo que se reconozca y se norme, sino que sirva y se vuelva un factor que garantice la convivencia política y las tomas de decisión en un gobierno pensado y que, en teoría, apuesta por ella como expresión de la democracia.

El acto de ciudadanía presupondría entonces el acumulado individual y sus expresiones colectivas como recurso para la convivencia política de quienes, en el ejercicio de sus derechos tiene la seguridad y la libertad de expresarse *ciudadanamente*, como *ejercitadores de ciudadanía*, ello daría paso a la conformación de la democracia desde el ejercicio pleno y la participación como característica intrínseca de



las asociaciones humanas. Ejercer el derecho a la participar, intervenir y corresponsabilizarme, es una expresión que permite construir sociedades democráticas.

Este reconocimiento no es nuevo, parafraseando a algunos actores podemos afirmar que los clásicos estaban conscientes de que la conducta humana no depende del cálculo económico, sino de los hábitos y aun de las emociones y que muchas veces las metas humanas no son materiales. Así, el recorrido descrito en los capítulos precedentes, tendría que permitir identificar una participación ciudadana que está atenta a los acontecimientos, que interviene y opina, mediante el uso de los recursos normativos y de política pública, en el funcionamiento cotidiano de la administración política de la Ciudad, sin embargo, no se observa que sea una característica de ésta.

Sin duda las condiciones normativas y declarativas son de la mayor importancia, en tanto contribuyen a extender derechos y plasmarlos como parte de la legalidad que instituye al Gobierno de la Ciudad, empero, las iniciativas, las leyes, acuerdos y demás instrumentos legislativos han sumado instituciones que no logran trascender la suma de instancias y la inoperatividad de las mismas, en cuanto a la participación de los ciudadanos. En el mejor de los casos, las instancias de participación son parte del juego político partidista y de distribución vertical de cuotas, que se vuelven espacios a controlar, con objetivos de *legitimidad administrativa de mando y control* y no de resolución de problemas y conformación de comunidades corresponsables.

La presencia de programas específicos, pensados desde objetivos de horizontalidad y apertura en la toma de

decisiones o para eliminar inequidades, en muchos casos, terminan por atropellar a las instancias responsables de la operación misma de la participación ciudadana. Ello no supone desvalorar dichas iniciativas, por el contrario obliga a pensar de manera integral el funcionamiento del sistema de participación considerando los componentes existentes, pero promover factores a favor de la participación, sin la participación ciudadana, termina por anular las ventajas.

De acuerdo con tales argumentos, la intervención de los ciudadanos, de los portadores de ciudadanía, implicaría diseñar e instrumentar mecanismos de articulación colectiva (como por ejemplo las redes públicas-privadas; de políticas públicas; de toma de decisiones, cuyo tratamiento se ha realizado en el apartado 1.5.2 del presente trabajo de investigación), tanto de problemas como de soluciones y presupone reconocer que existen realidades que no percibimos, que muchas de las construcciones de las que echamos mano son sólo aquellas que logramos ubicar en nuestras coordenadas. De manera que el mundo asible implicaría que, además, de visiones identificables disponemos de un conjunto de aspectos que no son observables, y, que por ello, requerimos de la suma de visiones que permitan un panorama más amplio; en muchos sentidos esa visión ha alentado el diseño de los mecanismos de participación ciudadana, sin lograr traducirse en participación efectiva.

Traducir esta propuesta en términos del diseño de políticas públicas para garantizar y convivir con la participación ciudadana, implicaría la disposición para comprender que lo que sucede en términos reales con lo avanzado en aspectos normativos. Ello tiene implicaciones en las visiones que desde los ámbitos administrativos, de política pública y

presupuestal se generan, pues se requeriría de acuerdos para que el seguimiento y la evaluación continua, mecanismos de comunicación fuertemente soportada y suficientemente abierta, de manera que se permitieran reconocimientos de aciertos y errores, con el objetivo de reorientar acciones de acuerdo con evidencias consolidadas por las diferentes instituciones, para la construcción y reconstrucción de cursos de acción.

Tomando en cuenta estas consideraciones, desde dónde podemos revalorar el tema de la participación ciudadana, no sólo para posicionarlo como un valor democrático en sí mismo, sino como generadores de otros valores como la responsabilidad y tolerancia en cuanto a cualidades cívico ciudadanas aceptadas individual o colectivamente, pero dirigidas hacia la consolidación de procesos democráticos, es decir, valor democrático que sería compartido por los miembros de una sociedad y que conduciría sus actuaciones; además, desde qué argumentos y por qué puede constituirse en un valor inmerso en las definiciones de quienes tienen a su cargo el diseño de las políticas públicas y conducción en la ciudad de México.

#### **PRIMERA APROXIMACIÓN: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Las sociedades actuales se han hecho progresivamente más complejas; al mismo tiempo la tecnología ha puesto a nuestro alcance, bienes y servicios que conllevan un innegable mejoramiento en las condiciones de vida, lo cual ha generado necesidades también, cada vez complejas de satisfacer. A pesar de dicha complejidad la participación ciudadana aun representa una opción efectiva para intervenir y asegurar la intervención en los temas de la Ciudad, si bien se cuenta con instrumentos y espacios de consulta, estos continúan presos de las dinámicas político partidistas; lo cual en muchos

sentidos ha agravado las desigualdades, en tanto funcionan como factores de presión y no de conformación de corresponsabilidades.

Las definiciones de política y gobierno, por lo tanto, requieren un mayor compromiso para entender y atender a estas condiciones. Para ello, es indispensable considerar que la participación de los ciudadanos apunta a las *estrategias de desarrollo*, al identificar que están insertas en determinado contexto y, a su vez, tienen impactos, sin embargo, lamentablemente siguen presa de vaivenes no reconocidos, es decir, no hemos incorporado las dinámicas propias de las comunidades, los modelos de participación y las nuevas demandas de intervención de lo ciudadano en los temas de la ciudad.

Los intercambios continuos, las posiciones encontradas y la multiplicidad de opiniones, amplían la heterogeneidad presente en nuestras sociedades, pero ello no es un problema a resolver; de hecho, su reconocimiento y valoración es de enorme utilidad. Los conocimientos que conforman a las diferentes valoraciones, inmersas todas en ámbitos sociales y de convivencia diferentes, hacen posible reflexiones mucho más ricas, interpretaciones más completas de los distintos problemas y también de las soluciones. Así, cuando las diversas visiones encuentran puntos de confluencia con las experiencias de gobierno y sus marcos de referencia, se amplían las opciones y se logran mayores niveles de involucramiento en los contenidos y las prácticas políticas.

Si la presencia de diferentes interpretaciones da pie a respuestas que apuntan al cambio mismo de la política, cabe también preguntar qué valores son suficientemente poderosos para ser considerados en nuevo esquema de análisis que permita, también, nuevas prácticas políticas, no sólo la identificación de nuevos procesos de conducción sino incluso de la conceptualización misma de un gobierno que responde desde otros reconocimientos al incremento de demandas en una sociedad, con ejercicios de revaloración y, su consecuente puesta en práctica, como orientaciones para motivar una relación bidireccional en donde son posibles procesos políticos deliberados y la construcción deliberada de un orden social democrático; en otras palabras, que valores es necesario identificar para poder conducir a la vez que se construye un orden social democrático, de acuerdo con los criterios que son parte fundamental del recorrido realizado, la Corresponsabilidad de y en la participación ciudadana, es un valor que falta promover.

Asumir las tareas de corresponsabilidad pública, entonces, implica la apertura de espacios que tiene como actores a diversos grupos y organizaciones autónomos movilizados, sin omitir que es, desde las propias interpretaciones que los ciudadanos tienen, que se puede soportar, promover y conducir su propio despertar; incluso que la valoración de acciones de gobierno, de prácticas políticas, etcétera, está sustentada en interpretaciones anímicas que tienen lugar en la cultura de las comunidades y de los individuos.

De esta manera, los ciudadanos pueden considerar que su objetivo es adecuar las instituciones al "ideal de desarrollo humano", y que para ello se requiere saber que esto implica que dispongamos de información (procesos y mecanismos de

acceso), pero también de posibilidades de interpretación en el sentido de códigos para la comprensión, en nuestro caso, de la presencia actual de visiones desde referentes interpretativos, pero también de códigos de intercambio respecto del otro, de los otros ciudadanos, de sus valoraciones y del intercambio que hace posible que el ciudadano conduzca su propio desenvolvimiento en y para una convivencia democrática, es decir, del reconocimiento de la diversidad de interpretaciones de la población, de sus motivaciones y de sus actuaciones sociales; de los contenidos y las prácticas diversas. Parafraseando al propio Lechener, supone que los participantes comparten no sólo determinadas coordenadas, sino que tales coordenadas pueden serlo desde diferentes puntos de partida, no por ser iguales sino por similitud de las metas que persiguen.

En este marco la diversidad de contenidos y prácticas de las instituciones y políticas que conforman, son parte intrínseca de los mecanismos que la población dispone para la conformación de ciudadanía, en singular, pues su conformación implicaría reconocer que hablar del concepto en plural se cae en una tautología innecesaria, de forma que lo que está a revisión son precisamente los criterios inmersos en y para comprender dicha ciudadanía desde el reconocimiento de la diversidad.

Revertir las inercias no es sencillo, ¿dónde debería empezar el cambio? De acuerdo con lo señalado, implicaría que las respuestas asumieran como objetivo la construcción de mecanismos efectivos de consulta y participación de los

ciudadanos. Y dado que se trata de una decisión de política pública, requiere de sumar voluntades en otros niveles, no son pocos los casos en que las dificultades para la operación se detienen en los niveles intermedios de toma de decisiones.

Lo anterior implicaría no sólo el acuerdo ejecutivo para revisar los procedimientos, sino que se requeriría de mecanismos de concertación internos que involucren a las estructuras operativas, mandos superiores y medios, pero también a quienes en el terreno más inmediato son responsables de atender un trámite o ejecutar una acción específica.

En otras palabras, existen demasiados ámbitos en los que los procesos administrativos están desligados de los objetivos compartidos: garantizar los derechos de y para todos. La gestión como un binomio que conjuga las funciones asignadas a un área en particular y su accionar para cumplir con ellas, presupondría explicitar un conjunto de temas (como pluralidad de iniciativas no muy sistematizadas, por ejemplo) que se encuentran no sólo en el funcionamiento cotidiano, sino (y ello implicaría revisiones más profundas), en el enfoque y los impulsos que determinan cursos específicos para la acción educativa a nivel operativo en las entidades y organismos públicos, sin olvidar que la realidad tiene expresiones que no apuntan a la centralidad del desarrollo de las tareas de gobierno.

Para muchas de estas expresiones la tentación que concluye con explicaciones soteriológicas, termina por señalar como solución máxima: la necesaria refundación del sistema o los gobiernos. Sin duda esta tentación es demasiada cuando observamos resultados poco alentadores.

De manera que muchos de los esfuerzos suntuarios que se realizan, la falta de claridad respecto de los propios resultados para reforzar los procesos y las prácticas, no logran impactar en la equidad de las condiciones en que se realiza o promueve la participación ciudadana, evidenciando una política desarticulada. Demasiados énfasis en temas periféricos, pero pocos en el trabajo de participación.

## **SEGUNDA APROXIMACIÓN: PENDIENTES POR EXPLORAR**

Parafraseando a Peters podemos afirmar que los mecanismos y procedimientos que contribuyan a generar una participación mayor pueden ser un medio de legitimidad y confianza, lo que se ubica como factor clave en la tarea de gobernar. La identificación de los componentes de una sociedad, expresados en la conformación diferenciada de sus miembros que puede motivar actuaciones comprometidas con la conformación democrática, pasa y requiere de condiciones que les permitan una ciudadanía activa, entendida desde la diferencia que portan, lo que hace posible que sus actuaciones conlleven un mayor involucramiento en el funcionamiento y operatividad del gobierno, lo cual produce la reducción de elementos jerárquicos y la mayor horizontalidad en la utilización de instrumentos y mecanismos políticos de convivencia, ampliando así, las posibilidades de elección y la autoadscripción a alternativas democráticas.

Los impactos de este ajuste interpretativo pueden contribuir a una revaloración de aspectos no incluidos en el pensamiento político y económico, y que no podemos ignorar ya que potencialmente pueden ser favorables al desarrollo de



programas y políticas. Actualmente se desarrolla una corriente de pensamiento que coloca este cambio en la idea del *capital social*, por ejemplo.

De manera que la puesta a toque y sus componentes como catalizadores del desarrollo económico y la conformación democrática de las sociedades, implica una reasignación de valores no sólo de las prácticas de participación social como tales, sino al reconocimiento de las mismas primero y, en segundo, a la revaloración de componentes que les son intrínsecos.

### **TERCER APROXIMACIÓN: PARTICIPACIÓN PARA LA CONDUCCIÓN**

El incremento de la participación ciudadana, en términos del funcionamiento y la definición de acciones de gobierno, implica disponer de espacios institucionales de intervención.

La representación política de los grupos con adscripciones políticas ha traducido su gobernabilidad en segmentación, en cuotas de poder, mediante esquemas distributivos de corte vertical; mecanismos que no han posibilitado tránsitos más efectivos para reacomodos que apuntalen la acción de gobierno y la conformación de comunidades políticas más allá de los espacios públicos disponibles.

El reconocimiento de la participación ciudadana abierta se dirige a la idea de sociedad organizada como parte de una iniciativa ciudadana cuya acción de los diferentes grupos organizados que los representa influyen en las políticas públicas, de forma que las valoraciones que se generan en espacios diversificados, constituyen un conjunto de

oportunidades que nutren no sólo la conducción política, sino que hacen posible su traducción en los diferentes ámbitos de la acción de gobierno.

Las soluciones por ende no tienen cursos prefigurados, la articulación constante, cotidiana de las opciones que se generan desde diferentes puntos en la sociedad conforman las alternativas de gobierno. Responder a las demandas de una ciudadanía cada vez más activa, implicaría que dichas demandas conforman también posibilidades reales de atención, es decir, la generación de opciones de atención encuentra su producción más dinámica en la sociedad misma, en su multiplicidad de visiones; construir canales para observarlas y retomarlas conlleva intervenciones de la sociedad misma, la forma que es percibida desde la acción de gobierno esta productividad estaría directamente relacionada con la conformación de nuevas institucionalidades.

#### **CUARTA APROXIMACIÓN: CIUDADANÍA DESDE LOS CIUDADANOS**

Este proceso de conformación de acercamientos diversificados en las políticas públicas de participación ciudadana, conlleva conflictos institucionales que se reflejan en el nivel de atención a las demandas de reconocimientos y respuesta que exigen los diferentes grupos y personas en lo individual, lo que exige (y varios autores así lo consideran) una sociedad civil fuertemente organizada.

Sólo que *la sociedad* no es un bloque cerrado, se vincula con otras, tanto a nivel de sus organizaciones como a nivel de

los propios individuos. Conducir este nivel de variabilidad implicaría que las propias instituciones generen sus mecanismos de negociación. Se ubica aquí la discusión sobre las autonomías, pero todas, en la medida en que tiene arreglo institucional requerirían ser parte conformante de la estructura que las engloba. Entonces, de qué depende que la respuesta pública y de acción de gobierno no se pierda nuevamente en las interpretaciones lineales u homogéneas: parece ser una opción considerar que los propios instrumentos de negociación adquieran su institucionalidad, de forma que se regula la participación y sus conflictos desde la participación misma, lo que implica gobiernos que se articulan en diferentes pistas de actuación, en las que actúa a convocatoria de las expresiones organizadas de la sociedad, independientemente del grado o complejidad que haya adquirido cada organización o cada expresión organizada de la sociedad.

Pensar en el diseño de políticas públicas implicaría entonces pensar en dinámicas de articulación con la ciudadanía y con sus expresiones. En otras palabras, implicaría que las redes (en el sentido del discurso de Mayntz) son componentes vivos de la acción misma de gobierno, no porque se tengan que fundir o confundir sino, como se señalaba párrafos arriba, porque comparten objetivos similares, cuya expresión pasa por reconocer que la forma que adquieren las demandas tiene fuertes vínculos con objetivos de mejora, de bienestar, que son en última instancia finalidades compartidas.

Lo anterior, daría cuenta de una condición que legitima y fortalece la autoridad del gobierno como expresión de una comunidad política que asume obligaciones y

responsabilidades, en la medida en que asegura y promueve el ejercicio de derechos que encuentran en la sociedad a quienes sí los ejercen, es decir, que son percibidos porque hay quienes los llevan a la práctica. En términos de Uvalle, la pluralidad de los valores sociales es importante en el logro de la eficiencia como valor institucional. Esto significa que la eficiencia estatal es producto de capacidades producidas y aplicadas y no de normas prescritas.

## Bibliografía

- ARISTÓTELES, *La política*, México, D.F.: Época, 2008
- ARENDR, Hanna, *La condición humana*, México, D.F.: Paidós, 1997
- ARBÓS, XAVIER, Giner, Salvador. *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 13
- AYALA ESPINO, José., *Mercado, Elección Pública E Instituciones: Una Revisión De Las Teorías Modernas Del Estado.*, México: UNAM, Facultad de Economía: M. A. Porrúa, 1996
- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Teoría del Estado: Fundamentos de filosofía política /* México: Editorial Jus, 1963
- BERIAIN, Josetxo. *Modernidades en disputa /* Rubí, Barcelona: Anthropos, 2005
- BERRIOS Pilar; Bolívar Espinoza Augusto, *Reforma política y reforma del Distrito Federal*. En: *Revista El Cotidiano*, Mayo-Junio 1996, No. 76
- BOBBIO, NORBERTO, *Teoría general del derecho /* Santa Fe de Bogota, Colombia: Temis, 2006
- \_\_\_\_\_. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político* (1976), FCE, México, 1989, p. 20
- \_\_\_\_\_. "Estabilidad política", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1988, pp. 601-609
- BÓRZEL, T. A. «*What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance*», *European Integration Online Papers (f/oP)*, n.º 1, 16, \_ (1998):
- \_\_\_\_\_. «*Organizing Babylon -on the different conceptions of policy networks*». *Public Administration*. n.º 76, Surrner,

CAMOU, Antonio. *Los Desafíos de la gobernabilidad* /México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. 2001

CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI. 7ª edición. México. 1987

CARRASCO, Lucia. "Consejos de Ciudadanos: Rumbo a la democratización del Distrito Federal" en Revista: Asamblea. ARDF. Vol. 1 núm. 7, agosto de 1995. Págs. 14-19.

CLAIRE, LAUNAY. *La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia* disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversial85.pdf>

CERILLO, AGUSTI, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia* / Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2005

CICERÓN, Marco Tulio. *La república* / México: Gernika, 1993

CROZIER, Michel, *Como Reformar Al Estado: Tres Países, Tres Estrategias: Suecia, Japón Y Estados Unidos* /México: Fondo de Cultura Económica, 1992

CROZIER, Michel; Samuel HUNTINGTON y Joji WATANUKI, *The Crisis of Democracy Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, University Press, New York, 1975.*

CUNILL, Nuria, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLACSO), Caracas, 1991.

CURZIO, Leonardo, *Introducción a la ciencia política* / México, D.F.: Oxford University Press, 2009

DAHL, Robert Alan. *Lo democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid: Taurus, 1999

\_\_\_\_\_. *La poliarquía: participación y oposición* / Madrid: Tecnos, 1997

EBERHARDT, María Laura, *Participación política directa en las democracias representativas contemporáneas: los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).Argentina, 2007

FLISFISCH, Angel, "Gobernabilidad y consolidación democrática" en *Revista Mexicana de Sociología*, No 3, julio-septiembre de 1989, p. 113

FREDERICKSON, H. George, *Nueva Administración Pública*, México: Noema editores, 1983.

GONZÁLEZ Gamio, Ángeles (2005). Tlalpan y el agua en La jornada: La capital, 14 de Agosto, p. 40.

GUERRERO, Omar. *El neoliberalismo: de la utopía a la ideología / México, D.F.: Fontamara, 2010*

\_\_\_\_\_. *La Nueva Gerencia Pública: Neoliberalismo En Administración Pública / México: Fontamara, 2004*

\_\_\_\_\_. *Teoría administrativa del Estado / México: Oxford University Press, 2000*

\_\_\_\_\_. *La teoría de la administración pública / México: Harla, 1986.*

GULICK, Luther., *Ensayos sobre la ciencia de la administración / San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano De Administración Pública, 1970*

HABERMAS, Jürgen, *El derecho internacional en la transición hacia un escenario posnacional: Europa: en defensa de una política exterior común.*, España Katz, 2008

HOFFMANN Calo, Juan. *Crónica Política del Ayuntamiento de la Ciudad de México (1917-1928)*. Gobierno de la Ciudad de México, Comité Editorial. México, D.F. 2000.

HUME, David. *Tratado De La Naturaleza Humana: Ensayo Para Introducir El Método Del Razonamiento Humano En Los Asuntos Morales / México: Porrúa, 1996*

KANT, Immanuel. *¿Qué es la Ilustración? : y otros escritos de ética, política y filosofía de la historia /* Madrid : Alianza, 2009

KAUFFMAN, D., KRAAY, A. y LABATÓN-ZOIDO, P. Aggregation Governance Indicators. Policy Research Working Paper 2195, 2000. [En línea] En [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg\\_ind.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf)

KELSEN, Hans, *Compendio De Teoría General Del Estado .,* México : Colofon, 1992

KICKERT, W. J. M.; Klijn, E.-H.; y Koppenjan, J. F. M. (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector,* London, Sage.

KOOIMAN, J. (2003): «*Governing as Governance*», ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya

\_\_\_\_\_. "*Socio Political Governance: Introduction*" en *Modern Governance.* Gran Bretaña, SAGE Publications, 1993a.

\_\_\_\_\_. "Governance and Governability" en *Modern Governance.* Gran Bretaña, SAGE Publications, 1993b.

KURI Pineda, Edith Elvira. *Representaciones y significados en la relación espacio-sociedad: una reflexión teórica en Sociológica,* año 28, número 78, enero-abril de 2013, pp. 69-98 Fecha de recepción: 07/03/13. Fecha de aceptación: 04/04/13

LECHNER, Norbert, *Obras.,* México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: Fondo de Cultura Económica, 2012-

LOCKE, John, 1632-1704, *Ensayo sobre el gobierno civil /* México: Porrúa, 2011

LOPEZ Julián (2005). *Analizando organizaciones educativas desde una perspectiva compleja.* Con Edgar Morín, por un pensamiento complejo. Universidad Internacional de Andalucía Ediciones AKAL. Madrid



MACHIAVELLI, Niccol, 1469-1527 autoras El Príncipe / Madrid: Alianza editorial, c2010

MARTÍNEZ Assad, Carlos. *¿Cuál destino para el DF?* Océano. México, D.F. 1996. P. 194

MAYNTZ, «*El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*», Reforma y Democracia. Revista del CLAD, 2005, No. 21

\_\_\_\_\_. *New challenges to governance theory*, European University Institute, The Robert Schuman Centre - Jean Monet Chair Papers, n.50, Florence. (2001)

\_\_\_\_\_. *Sociología de la Administración Pública* /Madrid: Alianza, 1985

MELLADO Hernandez, Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*; México, Edit. Plaza y Valdez, 2001, 174pp.

MILLS, C. Wright. *Poder, política, pueblo* / México: Fondo de Cultura Económica, 1964

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, *El espíritu de las leyes* / Barcelona, España: Ediciones Brontes, [2012]

MORLINO, Leonardo, *Democracias y democratizaciones* / México, D.F.: Centro de Estudios de Política Comparada, 2005

MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción A La Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 1954

NORRIS, Pippa, *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparada*. Universidad de Harvard, Facultad de Gobierno John F. Kennedy. Estados Unidos, 2002

O' DONNELL, G. *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. Berkeley: Insitute of International Studies, 1979.

PIERRE, J. y Peters, B. G., *Governance in Complex Societies*, London, Routledge. 2006

\_\_\_\_\_. *Governance, the State and Public Policy*, Basingstoke, Palgrave. 2000

\_\_\_\_\_. *Governance, Politics and the State*. Macmillan: Hampshire 2000

\_\_\_\_\_. «*Introduction: Understanding governance*», en J. Pierre (ed.), *Debating governance. Authority, steering, and oemoctacv*. Oxford: Oxford University Press. 2000

PETERS, B. Guy. "*Democracy and Public Administration: the Emerging Connection*", en *Administration and Citizenship*, Santiago de Compostela, s.e. (2006)

\_\_\_\_\_. *El Nuevo Institucionalismo: La Teoría Institucional En Ciencia Política* / Barcelona: Gedisa, 2003

POLIBIO. *Historias* / Madrid : Gredos, 2007

PRATS, Joan. *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*, Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15 (2003) págs. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.

\_\_\_\_\_. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico" *Instituciones y Desarrollo*. Vol.10, 2001 en Oriol Prats, Joan. *El concepto y el análisis de la gobernabilidad en* [http://www.ses.unam.mx/docencia/2007III/Lecturas/Mod3\\_Oriol.pdf](http://www.ses.unam.mx/docencia/2007III/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf)

\_\_\_\_\_. *Previniendo Crisis De Gobernabilidad Democrática Un Aspecto Olvidado De La Cooperación Política*. [En línea]. Revista Electrónica Dhial N° 3. 2000. Disponible en: <http://www.iigov.org/dhial/>

PRZEWORSKI, A. "Democracy As A Contingent Outcome Of Conflicts". En ELSTER, J y RUME, S. (Eds.) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 1988.

RIAL, Juan, "*Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay*" (1987), en *Revista Mexicana de Sociología*, No 2, abril-junio de 1988, p. 11

RHODES, R. A. W.; Bevir, Mark (2006). *Governance stories*. New York, New York London: Routledge

\_\_\_\_\_. *La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* / Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2005, pp. 99-122

RODRÍGUEZ Gelfenstein, Sergio, *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales* / México : Cámara de Diputados : 2006

ROJAS Sandoval, Miguel ángel. *La Reforma Política del Distrito Federal 1986-1999. Reflexiones jurídico institucionales.* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, D.F. 2003. P. 155

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Del contrato social* / Madrid: Alianza Editorial, 2012

SÁNCHEZ González, José Juan, *Historia del estudio de la administración pública en México* / México: Porrúa, 2009

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?*, Capítulo I, Taurus, Madrid, 2006

\_\_\_\_\_. *Elementos de teoría política* /Madrid:Alianza,1999

\_\_\_\_\_. *Teoría de la Democracia* (1978), Alianza, México, 1989, vol. I, p.27

SCHARPF, F. W. (1993): "*Games in hierarchies and networks: Introductlon*». en F. W. Scharpf (ed.), *Games in hlerarchies and networks. Analyfical ona empírical approaches to the study ofgovernance ínstitutlons.* Frankfurt am Maln-Boulder. Colorado: Campus Verlag-Westview Press.

STROM, K. y MÜLLER, W. *Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies.* Ponencia presentada en el Workshop 13 'Designing Institutions' en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-31. 1999. Mannheim.

UVALLE, R. (2001). El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado. *Revista del Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo.* , 141-156.

WEBER, Max, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva.*, México: Fondo de Cultura Económica, 1964-

WILSON, Woodrow. *El estudio de la administración*, México, Revista de la Administración Pública, Publicación conmemorativa del Instituto de Administración Pública, 1980, pp. 275-294.

ZERMEÑO, S. *La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal*. En N. García Canclini, Reabrir espacios públicos. Políticas culturales y ciudadanía. México: Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés Editores. 2004

## Leyes

- Artículo 12, fracción XII. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial. 26 de julio de 1994. P. 47.
- Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales. Diario Oficial. 31 de diciembre de 1928. Tomo LI, Núm. 47
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, D.F. 1973.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial. 29 de diciembre de 1978. P. 25Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012
- Artículo Décimo. Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. 6 de diciembre de 1977. P. 3
- Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Gaceta

Oficial del Distrito Federal N° 13, 28 de enero del 2005. Citado en Hernández, Op. Cit.: 54

- Gobierno del Distrito Federal, Jefatura Delegacional de Tlalpan. Programa de Construcción por obra. México, 2001, pág. 3. Citado en Kuri, Op. Cit. 125
- Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Año 1, No. 15, 27 de abril del 2010
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial. 26 de julio de 1994. P. 61; y Artículo 57. LPC 1995. P. 97

#### Sitios de internet:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>)
- Diccionario de la lengua española (DRAE); <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>
- Diario Oficial de la Federación; <http://dof.gob.mx/>
- Gobierno de la Ciudad de México; [www.cdmx.gob.mx](http://www.cdmx.gob.mx)
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; [www.inegi.gob.mx/](http://www.inegi.gob.mx/)
- Lechner; <http://www.sgp.gov.ar>.)
- Proyecto-Constitución-Política-de-La-CDMX; [https://es.scribd.com/document/324132481/ #from\\_embed](https://es.scribd.com/document/324132481/#from_embed))