



FACULTAD DE INGENIERÍA UNAM  
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA

CURSOS INSTITUCIONALES

**ESTRATEGIAS DE  
PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN SOLUCIÓN  
DE PROBLEMAS SOCIALES**

Del 09 al 16 de Octubre de 2002

***APUNTES GENERALES***

CI - 274

Instructor: Lic. Ismael Cervantes Carrillo  
SECRETARÍA DE GOBIERNO  
OCTUBRE DEL 2002

## OBJETIVO GENERAL:

El servidor público conocerá de manera general la organización del Gobierno del Distrito Federal, su función y su ubicación social y política ante la ciudadanía, para motivar a los habitantes a participar conjuntamente con las dependencias e instituciones, en la búsqueda de soluciones para los problemas que afectan a esta gran Ciudad. Con el fin de proporcionar y satisfacer los requerimientos de la ciudadanía con apego a los objetivos y prioridades del programa de gobierno.

DURACIÓN: 15 HORAS.

## TEMARIO:

1. TIPOS DE PARTICIPACIÓN
2. PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
3. ELEMENTOS QUE ESTIMULAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
4. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
5. LOS ACTORES DE LA CIUDAD Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
6. PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL
7. INICIATIVAS DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
8. PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DE LA CIUDAD Y LOS TERRITORIOS
9. MODELOS, SISTEMAS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
10. FORMACIÓN DE ACTORES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
11. CAUSAS QUE GENERAN LA APATÍA DE LOS CIUDADANOS

METODOLOGÍA: Conferencias interactivas y taller de trabajo orientados a la aplicación de casos concretos de interés para el participante conforme a los conocimientos adquiridos.

## Introducción

La sociedad contemporánea enfrenta cambios generados por los crecimientos en la demografía, en la expansión de la economía global y la revolución informática. Estos factores han afectado de manera significativa las relaciones de la sociedad con el gobierno y el territorio y aún de los miembros de esa sociedad entre sí incluyendo la revisión profunda del papel que corresponde al Estado, al mercado y al de los diversos actores sociales.

El fenómeno demográfico, en una ciudad tan importante como es la ciudad de México, centro político, económico y urbano de la república, ha planteado la necesidad de disponer de un conjunto de mejoras para garantizar seguridad, salud, educación, cultura; incrementos en la calidad de vida; conservación y mejoramiento del entorno; adaptación y, en la mayoría de los casos, maximización del espacio físico; Infraestructura urbana moderna y apropiada, entre otros.

Por su parte, el aspecto económico en la ciudad, presenta perfiles nuevos resultado de la concentración en actividades terciarias y a la transferencia de los procesos productivos hacia los estados del interior de la república. Se reconoce también, que por consecuencia de este desplazamiento, una buena parte de la PEA se ocupa en labores de subempleo y de economía informal.

En lo que se refiere al avance tecnológico, ésta ha generado el acortamiento de distancias, ha favorecido las comunicaciones e impulsado de manera definitiva el intercambio. En el caso de las ciudades, ha incrementado la centralización de las decisiones y la dependencia.

Un cuarto factor, más reciente, es el inicio de la democratización del sistema político que provoca una profunda transformación en las formas de gobierno de las ciudades y la expansión de la ciudadanía política y social. De este proceso depende lograr que el proyecto de gobierno necesariamente rebase una visión de mediano plazo y que sea sostenible. Para ello, el punto de partida es reconocer la pluralidad de pensamiento y de opinión de los diferentes actores e incorporarla a los cauces de participación identificados para canalizar intercambios y obtener apoyos, y de ésta manera, la satisfacción de las demandas.

El ejercicio intelectual que nos proponemos realizar implica tener a la vista ciertos conceptos: entre ellos, la ética, la política y las personas sus características y sus relaciones.

Para resolver nuestro objetivo, se recurre inicialmente al análisis de conceptos relativos a la política y a la ética política, entendida esta última como un conjunto de preguntas y principios razonados sobre el sentido y la función de las instituciones comunes y sobre orientaciones fundamentadas para comportamientos individuales. El propósito de esta consideración es obtener fundamentos y metas de la política, métodos legítimos de acción, criterios para evaluar instituciones y regulaciones comunes, virtudes políticas o comportamientos deseables en el sistema político democrático, entre otros aspectos.

La palabra "ética" proviene del griego *ethos* y significa carácter. El origen de la ética está profundamente enraizado en la historia de la ciudad griega. La palabra *ethos*, de donde deriva la ética, alude a un modo de dar respuesta práctica a la pregunta ¿qué debo hacer?. En Aristóteles. El término ético habría sido utilizado en un sentido adjetivo, calificando; algo ético sería aquello que se relaciona con la práctica y con la consecución de cierto fin. Todo aquello que se realiza reiteradamente sería ético, por ser práctico y relacionarse con el *ethos*. Lo ético, por tanto, en un aspecto inicial, puede o no ser virtuoso.

En una evolución posterior, la palabra ética retendría su connotación práctica, pero llega a vincularse sólo con lo virtuoso. Ser ético significa someterse a la virtud, un hacer el deber ser normativo, (cómo debieran ser las cosas). Lo ético estaría referido a un procedimiento alcanzado en condiciones trascendentales. El concepto de ética es comprendido como sinónimo de filosofía práctica o aplicada. La ética enseña a vivir según los principios de la filosofía, de la ciencia, de la verdad; los principios que de ella emanan sirven para fundamentar tanto instituciones como acciones individuales, las que en conjunto generan un orden social que sirve como fuente de desarrollo a las personas y al colectivo en que se insertan, lo que genera un proceso de doble importancia, es decir, la realización personal y la consolidación social, de la que luego se derivarán las normas de conducta y la legislación básica.

Posteriormente la ética es entendida como filosofía moral, una disciplina que se ocupa de reflexionar acerca de las condiciones que debe poseer una persona para realizar buenas acciones y vivir correctamente. De esta manera, las instituciones se van dejando de lado, y la ética se dedica a orientar los comportamientos individuales.

La propuesta de Aristóteles, sin embargo, es la que parece más atractiva. Parte de la relación entre ética y política, y hablará, por tanto, de una política con finalidad ética, en tanto medio que facilite encontrar un orden común de instituciones que permitan a los ciudadanos, a su vez, alcanzar el máximo grado de bienestar en la sociedad, tendiendo así a la felicidad como objetivo prioritario y como fin último. Para que exista buena política deben tener validez ciertos principios orientadores, de los cuales el principal es la justicia. Para que haya justicia debe haber buenas instituciones y los individuos deben tener un buen comportamiento (racional, sensato, responsable).

Ya en el período moderno (siglos XVI al XX), sin embargo, predomina una separación entre ética y política. Para Maquiavelo y sus seguidores, la política se ocupa del poder, y no tiene que ver con moral; pasa a ser una actividad práctica basada en la fortuna, los intereses de poder y el realismo para actuar en distintas situaciones. Otros autores entienden la política como simple lucha por el poder y conocimiento de técnicas que lo facilitan; de esta manera, separan a la política incluso del derecho en tanto justicia. En la actualidad existe una clara conciencia de las experiencias desastrosas que pueden ocurrir cuando impera la política como lucha por el poder –sistemas políticos opresivos, guerras, etc. Esto ha llevado a una revalorización de la democracia y a un reconocimiento de la necesidad de contar con principios éticos que orienten las instituciones y conductas, lo cual se ha traducido en una búsqueda de principios y normas éticas que sirvan para dar a las instituciones un orden justo y recto. Hay una necesidad por la política como actividad responsable frente a los derechos fundamentales de las personas, frente a las demandas de bien común, frente a las metas de la constitución; una demanda por una fundamentación y justificación ética de la política.

Otra visión de la ética, es la que manifiesta I. Kant a base de una visión deontológica, es decir, que el acto correcto se remite al sentido del deber de obedecer ciertas reglas morales, desligándose así el acto moral de sus consecuencias, pues tales actos sólo responden a principios considerados moralmente obligatorios. Así, Kant establece un imperativo categórico de reclamo a la universalidad: “obra sólo según aquella máxima que puedas querer que se convierta, al mismo tiempo, en ley universal”.

Una tercera perspectiva de la Ética Política, además de la ética de la virtud y la ética deontológica de Kant, corresponde a la ética consecuencialista. Tal visión de la ética pretende regular la decisión del agente moral de acuerdo a cálculos relativos a las probables consecuencias de sus actos, siendo también las instituciones, leyes y prácticas concebidas bajo el mismo prisma, es decir, el de las consecuencias. El contraste con la ética deontológica es claro, pues para los partidarios de la ética consecuencialista no existe acto inherentemente buenos o malos, pues éstos estarán determinados por las consecuencias que presenten a raíz de esas acciones. Contar con un concepto acerca de lo que es la persona es relevante, porque la fundamentación de las metas políticas y de los órdenes políticos depende de cómo se concibe al ser humano, su origen y sus metas, su relación con otros y con la sociedad. Una de las principales características del ser humano es su sociabilidad, tanto así, que Aristóteles lo definió como Zoón Politikon, el hombre necesita unirse a otros para lograr sus fines. Se reconoce una interdependencia entre el desarrollo de la persona humana y el de la sociedad, señala que el hombre se desarrolla en su trato con los otros, además, se reconoce que hoy las relaciones e interdependencias se van multiplicando, de donde nacen diversas asociaciones públicas o privadas, fenómeno que trae ventajas para robustecer las cualidades de la persona humana y defender sus derechos

La noción de qué es lo político, por su parte, tiene acepciones diversas, que incluyen la lucha por el poder en la sociedad y el Estado; el esfuerzo de imponer los propios objetivos dentro de una relación social (M. Weber); la formalización de la lucha por el poder; el arte de traducir las tendencias sociales en formas correctas (H. Heller); la actividad del Estado nacional, mediante la cual éste se forma como una unidad frente a otras unidades políticas (integración); toda actividad y forma de vida en el estado (C. Schmitt).

En lo que corresponde al ser humano en sí dentro de la filosofía contemporánea, es concebido como una estructura básica consistente en apertura (capacidad de aprender y orientarse hacia el futuro); historicidad y cambio (es decir, condicionado por su tiempo y espacio, pero a la vez con la capacidad de transformarlo); y de imperfección en el tiempo y el mundo del cual disponemos (no somos dioses). Desde el punto de vista de la Ética política, la característica de trascendencia del ser humano es especialmente importante; esto es, que el ser humano trasciende, va más allá del mundo y el orden social en los que está situado (de aquí su capacidad transformadora), pero al mismo tiempo sólo se puede desarrollar en sociedad, elemento que viene a reforzar las dos vertientes de la ética política que hemos señalado más arriba. Esta característica es el punto de partida de la ética política, porque fundamenta el principio de que la política –entendida como esfuerzo por alcanzar un orden político para que los seres humanos puedan coexistir en la sociedad–, por lo que deberá tender a la construcción de un orden adecuado para este ser humano que es entendido como persona que trasciende todo lo social, y al mismo tiempo sólo se puede desarrollar en la sociedad.

Por lo anterior, la ética política presenta como elementos centrales a la persona humana y al orden en que se debe desarrollar la convivencia entre los distintos componentes. Esta conceptualización de la persona humana contiene una afirmación sobre el ser y el deber ser del ser humano: nosotros somos definidos por nuestra capacidad de trascender (ser), y al mismo tiempo tenemos voluntad y responsabilidad sobre nuestros actos; nos experimentamos como personas responsables de la dirección de nuestra vida (deber ser). La noción de un ser humano trascendente y responsable es coherente con el concepto del ser humano en la tradición filosófica: La filosofía griega, pre-cristiana, diferencia al ser humano de los otros seres en este planeta por el logos o razón (capacidad de pensar) y el lenguaje (capacidad de expresar y transmitir esos pensamientos). Gracias a esas capacidades, el ser humano está capacitado para dar una dirección responsable a su vida y para desarrollar una vida en conjunto con otros seres humanos.

Según Aristóteles, lo anterior redundaría en que el ser humano sea un ser político; al tener razón y lenguaje, tiene una vida interna espiritual y un espacio social donde interactúa con otros. De esta conceptualización se desprende que la persona humana estará signada por una serie de tensiones, de las cuales las principales son las siguientes:

- El ser humano se desarrolla como persona en la polaridad de estar sobre las cosas de este mundo, pero al mismo tiempo estar dentro del mundo, ser parte del mismo. El ser humano es señor de sí mismo como persona, pero al mismo tiempo es finito y condicionado por el mundo. En la actualidad todas las corrientes de pensamiento reconocen esa dignidad del hombre, de ser racional, trascendente y responsable, pero la fundamentan de maneras distintas (filosóficamente, históricamente, antropológicamente, etc.).
- El ser humano es un ser con necesidades (como otros), pero a diferencia de otros seres interpreta necesidades y las transforma en intereses a través de los cuales las expresa. Por esta razón, el concepto de necesidades en cada sociedad varía con el tiempo (para un hombre primitivo es distinto que para uno del siglo XX, por ejemplo). Este hecho impide concebir la sociedad como un sistema mecánico construido sólo para satisfacer necesidades. En la sociedad se expresan los intereses de individuos y grupos -la interpretación que ellos dan a sus necesidades-, por lo tanto la sociedad debe constituir un espacio donde esos intereses puedan expresarse, donde sea posible llegar a acuerdos y realizar de manera conjunta los valores humanos compartidos (por ejemplo, un orden social).
- El ser humano es parte de la naturaleza, está unido a ella y es afectado por condiciones naturales en su existencia. Pero el ser humano también interviene en la naturaleza, la transforma, genera cultura. En este sentido, el ser humano sobrepasa su medioambiente, puede hacer del mundo un objeto de su pensamiento y es capaz de transformar parte de ese mundo. En la medida en que los seres humanos convierten la naturaleza en cultura, entran en la historia; forman tradiciones y se orientan en pensamientos y acciones hacia el futuro.
- El ser humano se encuentra en permanente tensión entre la tradición y el progreso, que se condicionan mutuamente. Lo nuevo pasa a ser tradición en la medida en que es transferido a las nuevas generaciones, y el progreso sólo es posible mediante la transformación de lo que ha sido heredado.
- El ser humano aspira a la perfección, pero es imperfecto. En el transcurso del ser histórico siempre está enfrentado a nuevas situaciones, lo que elimina la idea de un orden humano perfecto y definitivo para la sociedad -un cierto "fin de la historia". Sin embargo, como seres racionales, capaces de transformar la realidad, puede co-determinar el futuro hasta cierto punto (bajo las limitaciones que imponen las condiciones naturales y temporales), y es responsable por ello.

Otra noción esencial para la ética política, en relación con el ser humano es que debe considerar una dualidad esencial de la misma: el ser humano es individuo, unidad indivisible, pero al mismo tiempo se desarrolla en coexistencia con otros seres humanos, como ser social.

Para su desarrollo, el individuo necesita a los otros. Como persona individual, cada ser humano es único: ningún individuo es totalmente igual a otro en sus características corporales y espirituales. Pero nacemos, vivimos y nos desarrollamos sólo en el contexto de relaciones sociales. La dimensión social no significa negación de la individualidad, sino condición de posibilidad de desarrollo humano individual. En la medida que el individuo se apropia más de los valores que encuentra en su medio ambiente socio-cultural, puede marcar mejor su individualidad respecto a los otros. Esto no significa postular que lo social sea más importante que el individuo; la sociedad, las relaciones sociales, nacen de individuos, tienen su origen en las interrelaciones de personas individuales, y no persisten sin que ellas se mantengan. El reconocimiento de esta doble dimensión de la existencia del ser humano en la sociedad (como individuo y como ser social) permite fundamentar una postura distinta a las explicaciones individualistas o colectivistas en extremo sobre el ser humano.

El individualismo extremo no es convincente porque reduce la existencia personal a la dimensión individual, y considera lo social como algo externo, no esencial en el ser humano. El colectivismo extremo sobredimensiona lo social, llegando en su expresión más radical a afirmar que la persona sería un producto de la sociedad. La sociedad, como conjunto de relaciones entre personas, se fundamenta en la dimensión social de las personas, y por lo tanto no puede ser una meta autónoma, sino el modo y la condición para el desarrollo de la persona. Una condición fundamental para alcanzar una vida humana buena es que haya valores compartidos entre los individuos que componen la sociedad. Estos valores, que se traducen en normas e instituciones, son intermediarios entre las dimensiones individuales y sociales de las personas.

Por esta razón, la política, entendida también como un medio que debe ayudar al desarrollo del ser humano, no puede sólo aspirar a defender los valores individuales del mismo. En el pensamiento contemporáneo hay un redescubrimiento de la subjetividad de la persona, y se da gran valor al concepto de la autonomía, entendida como la capacidad y el derecho del ser humano para darse por sí mismo la norma de su actividad. Esto es correcto cuando se piensa que el individuo debe ser una persona responsable de lo que haga, que no se debe basar en lo que decidan otros por él. Pero la autonomía no se entenderá correctamente si se piensa que cada uno debe darse normas de sus acciones con independencia de los otros; ello se contradice con todo lo hasta aquí expuesto, y acarrea el riesgo de una guerra de todos contra todos.



La pregunta por las normas debe ser respondida entre todos y atendiendo al carácter esencial del ser de la persona en la sociedad. Ella debe colaborar en la búsqueda de buenas relaciones de interdependencia, y debe proteger esas relaciones precisamente para favorecer el desarrollo del individuo en la sociedad. La aportación específica de la política a esta relación entre lo individual de la persona y lo social de la misma consiste en la elaboración de legislación y en la formación de instituciones adecuadas, es decir, de un orden institucionalizado reconocido y respetado por todos los integrantes del conjunto social. Por lo tanto, la ética política debe trabajar en torno a un derecho justo y a instituciones llenas de sentido.

Basados en estos antecedentes, el concepto de participación ciudadana, es uno de los de mayor difusión en los últimos años, Rodrigo Baño (FLACSO) afirma que es una "intervención de los particulares en actividades públicas en tanto que son portadores de intereses sociales". Con ello, se alude a una relación entre el individuo y el gobierno, que considera la existencia de normas de derecho; la sociedad civil se propone hacer valer las garantías de los individuos frente al Estado y hacer cumplir las responsabilidades de éste frente a las personas. La participación se propone asegurar el ejercicio de derechos ciudadanos y el establecimiento y/u ofrecimiento de alternativas sobre situaciones y problemas específicos o generales que se presentan, en el ámbito local, regional o nacional. Con participación ciudadana se hace referencia al desarrollo de capacidades de los individuos para incidir en la decisión, como usuarios, clientes, consumidores, sujetos portadores de derechos.

Este es un hecho profundamente democrático, que se arrebató al monopolio de los partidos, y que acota –porque no se deben eliminar– la fuerza y el peso de los poderes fácticos. La participación ciudadana es un tema substancial, se trata de hacer participar a grupos de la sociedad que en muchos casos y formas permanecen inertes. La Participación permite el surgimiento de nuevos actores, los cuales, sumados a los interlocutores tradicionales, amplían el mosaico de interrelaciones así como el abanico de demandas, lo que obliga a los gobiernos a pensar en una estrategia para atender, con pluralidad e inclusión, formas de satisfacción de demandas e intereses, a través de respuestas insertadas como políticas públicas dentro de sus planes y programas de acción. Promueve una red de participación con alternativas y con propósitos y misiones diversas que encauzan diversas formas de propuesta, de convergencia o divergencia.

La participación ciudadana asegura el beneficio de las políticas públicas, comprendiendo los movimientos sociales, la participación política formal, las formas de acción no convencional, los grupos de presión, la acción directa, y demás fuerzas integrantes de la sociedad. Se reserva incluir en ella, a la participación no institucionalizada, lo que se entiende como nuevos movimientos sociales, con las complicaciones adicionales que tiene toda delimitación por negación.

## 1. TIPOS DE PARTICIPACIÓN

En materia de participación ciudadana es posible identificar cuatro grupos:

- a) Política,
- b) Administrativa,
- c) Social y
- d) Comunitaria.

### A) PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA

La participación ciudadana está estrechamente relacionada con el régimen político y la construcción de la voluntad política; la intervención de la sociedad civil en este tema tiene el propósito implícito de contribuir a reforzar la liga entre pensamiento, la conducción y la acción de todos los actores para lograr el bien común conforme a un proyecto de nación. En este sentido se pueden encontrar dos vertientes de participación,

- 1) electoral, y
- 2) la referida a la complementación de la democracia representativa.

#### 1. PARTICIPACIÓN ELECTORAL.

De acuerdo con la información generada por Instituto Federal Electoral, se parte desde la misma Constitución donde se reconoce a la vía electoral como la única jurídicamente válida y legítima para la integración y renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación y de las entidades federativas, así como de los ayuntamientos. En el artículo 40 y otros, se identifica el proyecto pensado para México: una república representativa, democrática y federal, integrada por 31 estados y el Distrito Federal (Ciudad de México), sede de los poderes federales. Los estados son autónomos en lo relativo a su régimen interior, el cual pueden modificar siempre y cuando no contravengan las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para su ejercicio, el Poder de la Federación y el de las 32 entidades federativas se ajusta al esquema de división y equilibrio de funciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

El Poder Ejecutivo tiene carácter unitario; el de la Federación se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el de cada uno de los 31 estados en el Gobernador y el del Distrito Federal en el Jefe de Gobierno. Todos ellos sirven un periodo de seis años.

El Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se integra por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. El Poder Legislativo de las 32 entidades federativas tiene carácter unicameral; el de los 31 estados se denomina Congreso Local y el del Distrito Federal, Asamblea Legislativa. Todos los legisladores sirven un periodo de tres años, excepto los senadores, cuyo periodo es de seis años.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se integra por 11 ministros designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a propuesta del Presidente de la República. El Poder Judicial de las 32 entidades federativas se deposita en su respectivo Tribunal Superior de Justicia.

La Constitución Política dispone que todos los estados de la Federación adopten como base de su división territorial y de su división política y administrativa el municipio libre. Cada uno de los dos mil 434 municipios que integran el país es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Cada ayuntamiento se integra por un presidente municipal y un número variable de regidores y síndicos. El esquema de distribución de competencias en materia electoral tiene dos componentes fundamentales:

1. La Federación como las 32 entidades federativas cuentan con sus propias normas, instituciones y procedimientos en materia electoral, es decir, existe una clara diferenciación y deslinde de competencias en materia normativa y orgánico-funcional.
2. Las atribuciones administrativas (preparar, organizar y conducir las elecciones) y las jurisdiccionales (resolver controversias y aplicar la justicia electoral), están claramente diferenciadas y se le confieren a organismos distintos para cada nivel de gobierno. En el ámbito federal, las atribuciones administrativas le corresponden al Instituto Federal Electoral (IFE), que es un organismo público autónomo e independiente, y las jurisdiccionales al Tribunal Electoral, que es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación que además, y a diferencia del IFE, tiene atribuciones para resolver en ciertos casos y, en última instancia, controversias electorales de carácter local.

La Constitución Política dispone que las constituciones y leyes de las entidades federativas en materia electoral deben garantizar un conjunto de principios fundamentales, entre los que figuran los siguientes:

- Las elecciones de los gobernadores, de las legislaturas locales y de los ayuntamientos deben realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- El ejercicio de la función electoral debe regirse por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Las autoridades que tienen a su cargo las funciones administrativas y jurisdiccionales en materia electoral deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- De acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, los partidos políticos deben recibir, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y actividades electorales.
- Se deben propiciar condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

- Se deben fijar criterios para determinar los límites a los gastos que pueden erogar los partidos políticos en sus campañas electorales, así como procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten. Se deben tipificar los delitos, faltas y sanciones en materia electoral.

En el ámbito nacional las características de los cargos electivos son:

- El de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien se elige por votación directa, sufragio universal y el principio de mayoría relativa, para servir un periodo de seis años. Está expresamente prohibida la reelección al cargo.
- Los 500 miembros de la Cámara de Diputados, 300 de los cuales se eligen por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos uninominales, y los 200 restantes por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas en cinco circunscripciones plurinominales. Todos son elegidos para un periodo de tres años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.
- Los 128 miembros de la Cámara de Senadores. En cada entidad federativa se eligen tres senadores, dos le corresponden al partido político que obtenga la mayor votación conforme al principio de mayoría relativa y el tercero se le asigna al partido que ocupe el segundo lugar en la votación de la entidad correspondiente. Los 32 senadores restantes son elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Los senadores son electos para un periodo de seis años y sólo pueden ser reelectos después de un periodo intermedio.

Las elecciones locales son organizadas por las autoridades electorales, cuyos integrantes son elegidos por el Congreso Local de cada entidad federativa, tienen a su cargo la tarea de organizar las elecciones para gobernador, diputados y ayuntamientos. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo e independiente en sus decisiones y funcionamiento, denominado Instituto Federal Electoral, el cual fue creado mediante decreto de fecha 15 de agosto de 1990 e inició sus actividades el 11 de octubre de ese mismo año.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y ejerce sus atribuciones en todo el país a través de órganos desconcentrados ubicados en las capitales de cada una de las 32 entidades federativas, así como en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Está facultado para realizar de manera integral y directa el conjunto de funciones relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de las elecciones federales, entre las que se encuentran las siguientes:

- ❑ Integración, actualización y depuración permanente del padrón y las listas de electores.
- ❑ Atención a los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- ❑ Diseño e impresión de los materiales electorales.
- ❑ Preparación de la jornada electoral.
- ❑ Capacitación de los ciudadanos encargados de recibir la votación y realizar el conteo de los votos en cada casilla.
- ❑ Cómputo de los resultados, declaración y otorgamiento de constancias de validez en las elecciones de diputados y senadores.
- ❑ Cómputo de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❑ Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales.
- ❑ Formulación y ejecución de programas de educación cívica.

Dentro de su estructura a nivel central y desconcentrado, el Instituto Federal Electoral cuenta con tres tipos diferentes de órganos:

- ❑ Órganos Directivos: se constituyen bajo la figura de Consejos y son los órganos de deliberación y decisión responsables de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia de la institución. Se integran de forma colegiada y en su composición predominan representantes ciudadanos sin vínculos partidistas o con órganos y dependencias de poderes estatales.
- ❑ Órganos Ejecutivos y Técnicos: se constituyen bajo la figura de Juntas Ejecutivas y son los responsables de instrumentar las resoluciones fijadas por los órganos de dirección y de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales. Se integran fundamentalmente con personal especialmente reclutado y capacitado para prestar el servicio electoral de manera profesional.
- ❑ Órganos de Vigilancia: se constituyen bajo la figura de Comisiones y tienen atribuciones exclusivas en el ámbito del registro federal de electores. Se integran fundamentalmente con representantes de los partidos políticos nacionales.
- ❑ El órgano rector del IFE es el llamado Consejo General que representa el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y, por tanto, principal responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución. En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto, (cuyo número fijo es nueve) como miembros con voz, pero sin voto (su número actual es 14), en total se conforma actualmente por 23 miembros.

Los nueve integrantes con derecho a voz y voto son el Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales. Todos ellos son elegidos para un período de siete años (iniciado el 31 de octubre de 1996), por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios. Los integrantes con voz pero sin voto son los Consejeros del Poder Legislativo (actualmente cinco en razón de uno por cada grupo parlamentario); los representantes de los partidos políticos nacionales que cuentan con registro (actualmente ocho) y el Secretario Ejecutivo del Instituto, quien es nombrado y removido con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

## 2. PARTICIPACIÓN COMPLEMENTARIA A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El análisis de la complementación de la democracia representativa, para evitar confusiones, conviene realizarlo bajo los siguientes premisas:

- a) La participación ciudadana no altera la representación política de quién detenta el poder público, puesto que supone su existencia.
- b) La participación social no se considera participación ciudadana sino en tanto y en cuanto se relaciona con "actividades públicas".
- c) La participación ciudadana corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos, ante los que apela.
- d) Lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer pública la consideración de ese interés.
- e) Quien detenta el poder público debe hacerse cargo de la integración de las demandas sociales con el interés general, para que sus actos sean de autoridad. Aún cuando sea difícil determinar el criterio de interés general en el caso concreto, es indudable que en principio debe tener un respaldo en la conciencia social, a fin de que sea reconocido como expresión de la voluntad general (nacional) de esa sociedad.
- f) La democratización es un objetivo político que se implementa por medios políticos. Dado que la democracia es un régimen político para hacer efectiva la soberanía nacional, lo correspondiente sería activar la participación política de la "ciudadanía" en la definición del interés general, por lo tanto, participación en lo que se constituye como poder público, poder del Estado.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana como propia de la sociedad civil, acto voluntario y deliberado, puede ser contradictoria con la participación política. Pero la ciudadanía debe tener definido tres respuestas fundamentales:

¿Qué tipo de Estado queremos?, ¿qué sistema político proponemos?, ¿qué entendemos por gobernabilidad democrática? En ellas, debe también manifestarse su papel en cuanto a la definición y a la acción. De esta forma, al definir el Estado que queremos, se puede considerar que tanto la sociedad civil como el gobierno mismo, desean enmarcarlo en un conjunto de instituciones fundadas en el Derecho de las personas, de los grupos y de los pueblos que permita no sólo atender las necesidades sociales más importantes sino fundarse desde ellas y para ellas.

La visión corresponde a un Estado que de manera solidaria y subsidiaria con la sociedad participa en la construcción del bien común desde su identidad, su historia y sus perspectivas. La democracia no debe plantearse sólo en el nivel de los mecanismos institucionales, de las estructuras jurídicas, de los métodos de concertación entre partidos, porque sufrirá la misma erosión de legitimidad que están experimentando las instituciones de representación en todo el mundo. La democracia debe sustentarse en: la capacidad de gobierno y la paz ciudadana, que se aseguran con condiciones éticas y pragmáticas. Se requiere de una nueva estrategia para facilitar la emergencia del sujeto social que participe tanto en las reformas institucionales necesarias para multiplicar los espacios de participación y representación efectivas así como en los procesos de definición de las políticas públicas y de las leyes que nos rigen. Bajo las condiciones culturales de nuestro país, El Estado puede encontrar en esta estrategia de estímulo a la participación social una forma de compartir la responsabilidad de la instancia de planeación y administración sustantiva de sus funciones y del gobierno.

## **B) PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN**

La participación ciudadana encuentra su campo de acción específico en la gestión pública o en la administración como una forma de trabajar continuamente en mejorar su funcionamiento. Vladimiro Sáez (FLACSO) aborda el tema de la participación ciudadana en la gestión pública a partir de un esquema que define dos finalidades principales de las instituciones estatales, las cuales asocia a dos funciones.

1. La primera finalidad es satisfacer las necesidades de la población, la que se vincula con la función de Administración.
2. La otra finalidad es representar los intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía, y ésta se relaciona con la función de Gobierno.

En el análisis de las prácticas de gestión encuentra dos visiones o enfoques principales.

- a. La que concibe la participación ciudadana como un medio o recurso que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público del Estado.

- b. El otro visualiza la participación como la influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente, en lo relativo a la definición de la agenda pública.

Los problemas de administración se presentan paradójicamente como contradictorios.

1. Deriva del predominio estricto de una racionalidad formal que aparece en contradicción con las exigencias de la racionalidad material. En este caso se habla de ineficiencia, se critica el riguroso formalismo que pierde de vista los objetivos perseguidos por la administración y se reclama por una acción más directa de solución de problemas y no el seguimiento estricto de rutinas.
2. Otro grupo de problemas se ve como consecuencia de una orientación material no deseada en la administración y se habla de corrupción. En este segundo caso se critica la orientación de la actuación administrativa en términos de intereses particulares de personas, grupos o sectores (incluida la propia administración), alterando los procedimientos regulares.

El enfoque general de solución de este tipo de problemas se presenta como "reforma del Estado", entendida en términos de gestión burocrática. Las diferentes propuestas al respecto, son casi siempre presentadas como procesos de modernización. Se habla en este sentido de descentralización, simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, actualización de recursos y diseños de racionalización. La participación ciudadana, aunque no siempre se considera, se inserta aquí como uno de los mecanismos que pudieran ser centrales en el mejoramiento de la administración, donde los interesados directos podrían involucrarse en el mejoramiento de la gestión, a través de sugerencias, audiencias públicas, difusión de comunicaciones, evaluaciones, entre otros. Se comprende que la participación se admite desde:

- a) los entes colectivos organizados con cierta permanencia,
- b) las agrupaciones coyunturales y transitorias que se formen,
- c) la posibilidad de intervención de carácter individual que pueda plantearse

De acuerdo con las circunstancias de cada caso.

Otro tipo de problemas es la posibilidad es la alteración de la racionalidad (legal- formal) en beneficio de un interés particular. Esta situación podría ocurrir, en la privatización de la decisión pública, ya que a través de mecanismos de participación ciudadana, se introduce en esa decisión la lógica del mercado como forma de negociación de intereses privados. Es muy posible que aparezcan de pronto actores que participen en el juego social con interés político, que existan desviaciones y bloqueos a los consensos y que aparezcan cohecho, corporativización, poderes indebidos o genéricamente la corrupción.



En ese caso la participación ciudadana se plantea como control en el cumplimiento de los objetivos definidos. Utilizará mecanismos como la planificación y revisión presupuestaria, información y evaluación de la gestión que podrían, entre otros, resultar adecuados al efecto.

Respecto de la administración el problema de enajenación política que se presenta tiene que ver con el conocimiento. En tal sentido, la administración se suele adjudicar la decisión de un asunto sobre la base de su mejor conocimiento de ella, transformando así una cuestión pública en una cuestión de expertos. Frente a este problema es posible, en cierta medida, oponer al conocimiento del experto de la administración el conocimiento propio del interesado en la cuestión específica. Situación que puede hacerse a través de formas de participación ciudadana en las diferentes etapas de la gestión administrativa. Sin embargo, esto requiere de un control público de la discusión que garantice que ella se resuelva en función de los intereses generales definidos políticamente. Ello implicaría una planificación muy rigurosa respecto a esas posibilidades de intervención. Si bien la participación ciudadana encuentran su espacio de aplicación en el ámbito de la administración, entendida genéricamente como aparato del Estado, reconoce su capacidad para contribuir a resolver problemas en este ámbito, tendría que evitar la peligrosa invasión de la esfera de la decisión política.

### C) PARTICIPACIÓN SOCIAL

La construcción del espacio que desde hace algunos años solemos apellidar como lo "civil", lo ciudadano, lo no gubernamental, lo cívico, etc tardó tiempo en construirse, en manifestarse públicamente y en entenderse a sí mismo como actor protagónico en los problemas de interés público. Así la sociedad civil ha participado creando espacios no partidistas, de manera independiente en el ámbito de los derechos humanos. Aun cuando antes de los años setenta ya existían casos de desaparecidos y presos político, es en dicha década que esto se generaliza como una práctica oficial sistemática.

Los conceptos de ciudadanía y de participación ciudadana, presuponen que los miembros de la sociedad están dotados de ciertos derechos que les permiten incidir en algunas instituciones del Estado, en la toma de decisiones, o en la realización de determinadas políticas. Ciudadanía es así una dimensión de un determinado tipo de relación entre Estado y sociedad, que se hace posible sobre la base de un cierto grado de integración social y política en la sociedad. Puede resultar pertinente referirse a experiencias de participación como la de las comunidades de base, que tienen lugar en contextos fuertemente marcados por la exclusión. La cuestión es si ese tipo de experiencias tiene algo que decir a aquellas otras que se dan en el contexto de integración y ciudadanía.

Las estructuras del Estado han buscado administrar la realidad nacional, al punto de homologarla en muchos de sus aspectos e ingredientes constitutivos. De ahí que surja como una necesidad el afirmar la urgencia de una "reforma" desde la subjetividad cultural de la nación, es decir, desde el pueblo entendido en su despliegue pluricultural e histórico. El Estado es un medio, necesita pensarse como medio, es decir, requiere concebirse a sí mismo como un "facilitador" del surgimiento de la energía social del pueblo y en su cultura. Tomando en cuenta la premisa de que la sociedad debe ser el sujeto de la reforma y que las instancias de participación y representación requieren ser renovadas para servir de medios complementarios a los partidos políticos en este difícil proceso, la reforma no puede situar su finalidad en el Estado mismo, sino precisamente en la cultura que lo vitaliza y le da consistencia. La sociedad, sus valores, su historia y su cultura, siempre trascienden lo que el Estado puede reflejar de ellos. El Estado, "sirve" a la vida de la nación, porque se funda en ella. Con esto dicho se puede entender que el fundamento y fin de la reforma es la nación, es la sociedad y son sus culturas. Es una reforma que nace y regresa a la sociedad. Sólo de esta manera, afirmando la limitación constitutiva del Estado en su capacidad de transformación, la reforma puede constituirse como un proceso que permita la gobernabilidad democrática a la que aspira todo país en transición.

#### D) PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Las comunidades de base son un "caso", entre varios, de lo que puede llamarse "participación popular". Esta experiencia de participación tiene lugar a partir de un horizonte conceptual, simbólico y práctico que es propio de las comunidades de base y que constituye su "identidad". Las comunidades tienen un período de auge en América Latina desde comienzos de los 70' y se extiende hasta fines de los 80'. A partir de allí comienza una paulatina declinación. Coincide casi exactamente con el período del Autoritarismo en lo que se refiere a la represión y violación de los Derechos Humanos, como en lo que toca a las políticas económicas y en particular la elevada cesantía.

La mayor parte de los miembros de comunidades son "excluidos": cesantes, trabajadores eventuales o informales; una importante proporción de mujeres – debido en parte a factores culturales relacionados a la religión, y en parte, a la división de roles en la sociedad –, y una cantidad de jóvenes. Los rostros son más o menos los mismos: indígenas, campesinos y pobladores pobres y excluidos. Por lo regular son personas que no han tenido una experiencia organizacional o de participación previa. El grueso de sus prácticas se resume en dos líneas principales: la solidaridad y los Derechos Humanos, en ambas líneas fue muy importante el apoyo de la Iglesia institucional. Las iniciativas que buscaban enfrentar la situación económica extrema de los pobladores se cristalizaron en distintos tipos de organizaciones como fueron los comedores, las ollas comunes, los comprando juntos, los comités de allegados, los grupos de salud, los comités de cesantes, entre otros.

En la línea de los Derechos Humanos, las comunidades organizaron grupos de Derechos Humanos y principalmente acciones de denuncia de carácter simbólico, como fueron las romerías, los via crucis, las vigilias, etc. A través de estas prácticas las comunidades se constituyeron en espacios importantes para la rearticulación de acciones y organizaciones populares solidarias o culturales. El marco institucional de la Iglesia significó un apoyo a la práctica de las comunidades en tres aspectos: como protección, como servicio y como impulso. En este contexto la experiencia de las comunidades de base tiene un nivel de significación más amplio y complejo. Asumir en estas condiciones el proyecto de libertad y de humanismo, que es aquello positivo en la modernidad, implica necesariamente enfrentar el problema de la pobreza y exclusión. En otros términos, es asumir una opción fundamental por el cambio social.

En la comunidad se da una relación dinámica con las personas que las constituyen. Si todo hombre tiene un "derecho a ser persona", ello involucra un proceso, porque esa dignidad está de hecho conculcada en la sociedad desigual; está negada al pobre. La comunidad juega un papel importante en el proceso de personalización, porque allí el pobre es acogido y se le reconoce en su dignidad como persona, por sus prácticas, por los espacios de comunicación que abre, por las relaciones afectivas que establece, porque pone en marcha procesos de aprendizaje. Crecimiento personal y desarrollo de la comunidad como actor colectivo se alimentan mutuamente, tiene lugar así un proceso de construcción de identidad tanto a nivel personal como colectivo. En ese proceso se recogen y valoran las raíces indígenas, populares, obreras, femeninas y al mismo tiempo se construye y proyecta algo nuevo. Se construye una nueva identidad, marcada por ciertas prácticas y por determinados símbolos (como son canciones, ritos, personajes de referencia, etc.) y por un horizonte de sentido. Las comunidades de base son así un movimiento que se configura no sobre demandas específicas, sino sobre una identidad. La construcción de esta identidad es el presupuesto y a la vez la trama de la constitución de la comunidad y de sus miembros en sujetos. La solidaridad espontánea del pueblo se muestra en momentos extremos, en cambio la solidaridad organizada de las comunidades hace frente de manera más permanente a situaciones de precariedad y no satisfacción de necesidades básicas y señala, a su vez, un camino hacia la construcción de una sociedad solidaria.

Las experiencias cotidianas de exclusión y pobreza, así como las experiencias de violencia y atropello a los derechos humanos son signos suficientes para buscar la construcción de una sociedad justa y solidaria, reconstruir un mundo popular desarticulado, por la avalancha ideológica del nuevo modelo de sociedad, dentro de un contexto en el que se afirman como valores supremos el individualismo, el logro y la capacidad empresarial; en el que se justifica el "costo social" del "saneamiento" de la economía y se tilda a los opositores de "antipatriotas", por ello, las comunidades contribuyen a afirmar la solidaridad, la dignidad humana y el carácter de sujeto que deben recuperar los sectores populares en la construcción de una sociedad libre.

Se trata así de una "política" (que también estuvo presente en otras organizaciones populares) en la que toman cuerpo y se expresan temas, intereses y aspiraciones del mundo social popular. Son prácticas que prioritariamente construyen sociedad (organizaciones, relaciones, cultura). Ellas se presentan entonces como una forma de participación social popular. La participación no tiene que ser necesariamente afirmativa de las instituciones y de los canales existentes.

Más aún, en condiciones de fuerte exclusión, no puede ser afirmativa, sino que debe articularse como participación crítica y contestataria que apunta a crear relaciones alternativas. La experiencia de las comunidades subraya un punto clave y a la vez bastante evidente, la participación implica la constitución de sujetos. Los sujetos necesariamente tienen rostro: tienen identidades y proyectos. Cuando los excluidos se constituyen en sujetos, entonces pueden intentar entrar en la ciudad. Mediante estas formas de participación, se han creado nuevas condiciones. Son distintas las fortalezas, debilidades, problemas y desafíos del sistema político a las registradas tan sólo unos años atrás. Las evaluaciones son cuantiosas e importantes y proceden básicamente del mundo político y de los intelectuales.

En ellas existe consenso respecto al avance que significó transitar desde un punto cerrado a un régimen político democrático. En los diagnósticos contemporáneos sobre el régimen político democrático, en diversos países hay alto grado de consenso sobre la correlación entre calidad de la participación y funcionamiento del mismo. La demanda por participación en el régimen democrático está avalada, asimismo, por trabajos científicos que estudian específicamente la democracia participativa.

La participación es esencial en el régimen democrático, y la maximización de condiciones y de las oportunidades de participación es una tarea prioritaria. Trabajos inclinados por criterios normativos argumentan que son deseables sistemas políticos donde se promueva la participación en todos los asuntos públicos, la participación como *modus operandi* en las dinámicas de definición de intereses y prioridades colectivas, de competencia de intereses, de comunicación, de controversias y en arenas de toma de decisión. La mejor garantía del principio de la libre determinación consiste en minimizar todas aquellas formas de control que no sean legitimables desde las bases sociales, sustituyéndoseles por formas de control "desde abajo", por formas de coparticipación de la ciudadanía, y de incremento de la cooperación. Se considera la participación como el mejor contrapeso de tendencias no democráticas, derivadas de la creciente internacionalización y globalización de economía y política. Otros sugieren la necesidad de intensificar y cultivar diversas formas de expresión de voluntad de los ciudadanos, comunicación, formación de voluntad política. Permanentemente se están proponiendo y practicando fórmulas que incrementen la participación en el proceso deliberativo y de implementación, en actividades políticas, económicas y los servicios sociales

## 2. PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Por principio entendemos origen, comienzo, fuente. En la ética, los principios son los axiomas del comportamiento, de las acciones (ética individual), y las líneas orientadoras para la formación de ordenes (ética social). Ellos no describen un orden terminado o ideal y tampoco son sugerencias concretas sobre modos de actuar. Se trata de líneas de orientación para la acción, que deberán ser aplicados en situaciones concretas.

Los tres principios más importantes son:

### a) Solidaridad

Se refiere al ser y al deber ser. En la dimensión del ser, la solidaridad está referida a la socialidad de la persona, una de sus características fundamentales. Las personas se necesitan mutuamente, se desarrollan sólo en conjunto; están vinculadas en su ser personal. Por lo tanto, la sociedad no es una unión con base en una meta externa a las personas mismas; es un espacio de realización de valores de todos, y, de este modo, una posibilidad de desarrollo personal. Por esta razón estamos unidos: nuestro bienestar depende del bienestar de los otros.

Paralelamente de nuestra dependencia recíproca se siguen deberes recíprocos, que configuran la dimensión del deber ser. Los deberes recíprocos son válidos en todas las comunidades a las cuales pertenecemos en tres direcciones: responsabilidad de individuos y de grupos en sus relaciones recíprocas; de los individuos y grupos para con el todo; del todo hacia los individuos y grupos.

Cada miembro de una sociedad es co-responsable por el bien común, y cada comunidad es responsable por el bienestar de sus miembros; bien individual y bien común se condicionan mutuamente. La solidaridad no niega el derecho al interés individual, ni demanda la renuncia a su desarrollo y defensa; la persona no puede perder su individualidad en lo colectivo. Eso sí, ella demandará aun en el conflicto el establecimiento de intereses comunes, reglas del juego entendidas como expresión de un reconocimiento recíproco mínimo. Prohíbe, así, la afirmación inescrupulosa y egoísta de intereses particulares. La solidaridad obliga a la toma de conciencia ordenada de los intereses individuales, en el horizonte de un interés general (bien común). De esta forma, el objetivo será trabajar de acuerdo a una ética universal y solidaria, que reconozca al hombre como persona y que, en las decisiones globales, se consideren los argumentos de todos los afectados, siendo la democracia la única forma de vida coherente con esta ética de la comunidad basada en la comunicación. La importancia de la solidaridad para la ética política radica en tres razones:

- Primero, la solidaridad fundamenta en cada una de sus dimensiones deberes de justicia, y ella a su vez tiene su sustento en la meta de la justicia social (según la medida posible de los tiempos), en tanto propósito del estado moderno.
- Segundo, la solidaridad llega a ser un principio de derecho en el orden de la sociedad, mediante el Estado. Éste sanciona muchos de nuestros deberes en forma de leyes -pero no todos los deberes. El estado de derecho se limita a fijar los deberes fundamentales para la vida ordenada en sociedad (a través, por ejemplo, de leyes de impuesto), pero no
- deberes de solidaridad como la ayuda al vecino, caridad y esfuerzo político. Por esta razón no se puede pensar que la solidaridad termina con el cumplimiento de las leyes. Tanto el respeto de los ciudadanos por las leyes como los deberes de la sociedad para con grupos individuales son formas de expresión de la solidaridad.
- Tercero, la solidaridad tiene como consecuencia política que todos los ciudadanos sean responsables de las acciones que lleven a cabo sus órganos representantes en nombre de ellos.

Si compartimos la idea de que el Estado debe estar centrado en el hombre y que no es más que una institución creada para facilitar o ayudar al hombre la consecución de sus fines, entonces, estaremos de acuerdo también en que el fin primordial del Estado, del cual se desprenden todos los otros fines particulares, es el bien común, esto es, "esa suma de condiciones que consienten a los individuos y a las colectividades a alcanzar su propia perfección más plena y rápidamente

b) Bien común: Considerando los elementos anteriores, en este tema nuevamente encontramos con la idea del individuo y la socialidad de la persona. Nosotros necesitamos a los demás para nuestro propio bienestar; por ejemplo, podemos producir los bienes que necesitamos sólo en conjunto. Por esta razón, las relaciones sociales no son únicamente de conflicto entre intereses contrapuestos, también existen relaciones que sirven a todos. Para que los intereses puedan coexistir, para poder llegar a acuerdos y a valores compartidos, toda sociedad necesita algún tipo de orden, al que ya hemos hecho referencia a partir de las dinámicas institucionales y la construcción de estructuras sociales adecuadas. Por ejemplo, una comunidad campesina tiene lugares comunes de pastoreo. Si cada campesino busca su propio interés al corto plazo, tratará de hacer el mayor uso posible de ese lugar para sus animales; la consecuencia es que el lugar se destruirá, con el consiguiente perjuicio para todos. Se impone, entonces, la necesidad de encontrar un acuerdo para el uso común de las cosas, poniendo límites a los intereses individuales pero brindando también protección y posibilitando una toma de conciencia ordenada de esos intereses. permanentemente de formación de la voluntad de todos los ciudadanos y de sus representantes.

Más complejo y difícil es si pensamos en la dimensión de un Estado, o de todo el mundo; pero es necesario. Por ejemplo, cuando los Estados individuales y los pueblos piensan sólo en sí mismos, sin establecer acuerdos comunes, y usan sin límite los escasos recursos del planeta, entonces están destruyendo sus propias bases de la vida. Los significados contenidos en el concepto de bien común (*bonum commune*) son diversos:

- Se piensa en usos comunes para los cuales una sociedad existe; su sentido o meta. La meta de una comunidad campesina con tierras comunales es tener esas tierras y usarlas; la meta de un círculo de música es cultivar la música; el sentido de la familia es la comunidad de padres e hijos. Cada sociedad tiene su bien común, su sentido o meta, que en principio está dado sólo a modo de horizonte común, y debe ser actualizado en conjunto.
- Bien común en sentido estricto se entiende como orden de la sociedad; reglas, instituciones y órganos que son necesarios para que los intereses comunes –los usos comunes en sentido amplio– puedan ser actualizados (realizados). En el ejemplo de los campesinos, el bien común será el orden para el uso de las tierras de pastoreo; para la agrupación musical, sus sesiones y organización; para la sociedad, será su orden político y jurídico.
- El bien común se entiende también como expresión de la tarea para la cual existe el Estado; consiste, en este sentido, en el buen orden político de una sociedad, y es la condición necesaria para que los seres humanos y grupos puedan realizar sus propios intereses y sus valores comunes de forma ordenada.

El bien común, en cada uno de sus significados, es más que la suma del bienestar de los individuos. Está referido a los valores que son posibles de realizar sólo en común. Pero esos valores son expresión y desarrollo del ser de las personas en coexistencia; no se trata de un colectivo que esté por sobre las personas. En su sentido más estricto –esto es, como concepto de orden–, el bien común no es la suma de todos los intereses particulares (idea liberal); tampoco se trata de un interés general desvinculado de esos intereses particulares (idea colectivista). Se piensa más bien en la condición de orden que debe estar dada para que los hombres puedan vivir en sociedad. De esta manera, nuevamente existe una relación temática, pues ya revisamos con detalle la noción de persona humana, inclinándonos por una visión intermedia donde se ve el concepto en una doble dimensión, vale decir, la persona como individuo y como actor social. Así, el concepto de bien común tiende a condensar ambos elementos, pues al consagrarse como tal, automáticamente va en beneficio de la persona como integrante de un cuerpo social complejo, el que es construido a base de normas, reglas e instituciones acordadas por todos sus miembros. El bien común como tarea del Estado debe ser precisado para evitar malas interpretaciones. En este ámbito, el bien común está referido a la paz, ordenada jurídicamente en lo interno y asegurada en lo externo.

El Estado no debe realizar todo el bien común, ni producir todos los bienes y valores que son necesitados en la sociedad (económicos, sociales y culturales, etc.). Esto es asunto de los seres humanos en sus diversos grupos. Lo que el Estado sí debe a todas esas áreas y valores es la realización de una tarea de bien común: la de asegurar las condiciones políticas de orden para que los seres humanos se puedan desarrollar, protegiendo el derecho y la seguridad necesarios para todas las actividades sociales. También le corresponde, según las circunstancias históricas y sociales, entregar ayuda material y estímulos; el Estado es también, en ese sentido, un Estado social y cultural. Así, la tarea de perseguir el bien común no es privativa del Estado y es en esta tarea en que se encuentran los fines de la sociedad civil y del Estado, este último debe promover la existencia de una sociedad civil organizada e informada, capaz de dar sus puntos de vista, y que sea expresión de las distintas corrientes de ideas existentes dentro de la sociedad, la participación de la sociedad civil será el apoyo en que el Estado deberá basar su actividad, ya que de esto depende su legitimidad y más aún, su sobrevivencia, depende de su capacidad de cultivar un sentimiento de comunidad, ya el Estado no podría existir sin el consentimiento de la comunidad de ciudadanos.

Otro error común es el de pensar en el bien común como realizable a través del Estado, en la forma de bienes materiales y valores (con contenido). El bien común como concepto de orden se traduce principalmente en reglas formales, normas de derecho e instituciones; se trata de brindar un contexto para la coexistencia fructífera. Es erróneo demandar del Estado la concreción de determinados valores, a veces sin dar la atención debida a las reglas formales, consideradas como algo menor. En nuestro tiempo los principios, instituciones y reglas del estado de derecho pacífico son elementos fundamentales del bien común. Esos valores formales no se pueden cambiar por otros valores fundamentales. Pero, al mismo tiempo, esos elementos de orden formal del Estado son expresión de determinados valores con contenido. Sólo de este modo puede llegar a tener sentido la pregunta por los valores fundamentales de la sociedad democrática y pluralista.

c) Subsidiaridad: El principio de subsidiaridad es una regla fundamental para la fijación de competencias en la realización del bien común. Lo que el individuo o el pequeño grupo pueden alcanzar mediante su propio esfuerzo no debe ser hecho por la sociedad como conjunto. Este principio constituye una defensa de la libre iniciativa en la sociedad; se declara a favor del derecho de los pequeños círculos para la construcción del orden social desde abajo hacia arriba. Respecto a la estructura del Estado hay una unión federalista, y respeto de la propia administración se declara contra el centralismo y las tendencias políticas totalitarias. La subsidiaridad no es un principio exclusivo del catolicismo, a pesar de estar siempre presente en la doctrina de la Iglesia. Su fundamento está en considerar la actividad social del Estado como esencialmente subsidiaria, es decir, busca ser una ayuda para el desarrollo del ser humano en convivencia con los otros.



Profundizando en el concepto de subsidiariedad, podemos decir que es el principio por el cual "nadie debe desempeñar una función que otro este en condición de ejercerla con más eficiencia"

Otra definición dice que este principio "esta referido a la fijación de competencias en la realización del bien común: lo que el individuo puede alcanzar mediante su propio esfuerzo no debe ser asumido por la gran sociedad; el principio presenta una defensa de la libre iniciativa en la sociedad, se declara por el derecho de las personas y los pequeños círculos para la construcción de los ordenes sociales desde abajo hacia arriba" pero, en esta conceptualización negativa, el principio de subsidiariedad parece un principio de inactividad del Estado; sin embargo, el Estado no sólo tiene la obligación de abstenerse de actuar cuando lo pueda hacer un particular, sino que además debe informar a los ciudadanos y debe promover su participación ya sea individual o colectiva (organizándose).

El Estado debe actuar guiado por el bien común, su rol debe ser subsidiario y no sustitutivo de la sociedad civil, tanto de grupos como individuos y debe tener una preocupación especial por los pobres y marginados, además de tener en cuenta la dignidad humana y estar al servicio de la comunidad; en cuanto a los políticos, éstos deben actuar guiados por la ética, rechazando la idea de que el fin justifica los medios y buscando el cumplimiento de los fines de toda la sociedad y no de grupos; la sociedad, por su parte, debe promover la solidaridad y buscar una democracia verdadera, que lleve a una convivencia basada en la verdad y el respeto.

La idea de "ayuda", sin embargo, no corresponde totalmente a lo que se quiere expresar, y puede ser malinterpretada; decir que toda actividad social es ayuda le da una connotación demasiado ajena, desde fuera. Más apropiado es decir que toda actividad social es una forma de desarrollo de los seres humanos, con lo que su sentido y meta quedan radicados en la persona. De la calidad de persona, de su sentido, se deriva el carácter subsidiario del edificio social; por lo tanto, no se trata de algo que viene desde afuera a las personas, sino de una realización común de valores. De aquí que sea falso degradar al Estado subsidiario concibiéndolo -como lamentablemente suele hacerse- como un ente que debe llenar vacíos, esperando que ocurran desgracias para repararlas. Esta lectura de la subsidiariedad conduce a una visión reduccionista del funcionamiento del Estado, cuyas tareas no se limitan a superar problemas o reparar déficits; se trata, en cambio, de una actividad permanente, una condición para el libre desarrollo de las fuerzas sociales.

El principio de subsidiaridad no quiere un Estado débil; quiere uno que cumpla sus funciones, pero sin inhibir el libre desarrollo de individuos y grupos. Ésta es una demanda muy actual: la sociedad contemporánea tiende a recargar al Estado con muchas demandas de servicios, lo que contrasta en general con un escaso entendimiento para las tareas fundamentales del Estado -la protección del derecho, la seguridad y la paz.

Pensar en el carácter subsidiario del Estado es definir su competencia universal, pero no total, para el bien común. Igual que como pensamos en la precedencia de la pequeña sociedad sobre la grande, debemos plantearnos la tarea de la solidaridad. En relación a otros principios, la subsidiaridad significa siempre el derecho de las personas a contar con la ayuda de su sociedad, el derecho de los grupos pequeños a la ayuda de los mayores (ayuda que, en todo caso, debe ser entendida como orientada hacia la autoayuda). Conviene considerar también en los grupos intermedios y la gran sociedad. Ésta no está estructurada como un modelo de círculos concéntricos o una estructura que vaya desde abajo hacia arriba; es pluralista. En este sentido, cuando se piensa en las implicaciones prácticas del principio de subsidiaridad es conveniente pensar en forma cualitativa. La agrupación más competente para cumplir funciones y tareas subsidiarias es, en primer lugar, aquélla más cercana a la persona, es decir, la que se encuentra en mejor situación de brindar la ayuda para la autoayuda. Como regla general, es mejor el apoyo de los seres humanos en sus intenciones e iniciativas, en lugar de una ayuda anónima y desde arriba, pensada universalmente.

De este modo, por ejemplo, para los padres cristianos el jardín infantil cristiano es más personal para sus hijos que el de la municipalidad, lo mismo un hospital de Cáritas puede ser más personal para los cristianos que uno público; en consecuencia, las municipalidades deben apoyar esas instituciones, por la razón de subsidiaridad mencionada, en lugar de amenazarlas. También es posible precisar un poco más la competencia del Estado. En el contexto de las leyes necesarias para el bien común, debe estimular la libre iniciativa, y poner atención a los derechos personales del individuo, los derechos de la familia y el de libre asociación, todos los cuales debe proteger positivamente, estimulando además la toma de conciencia respecto a ellos. De este modo, el principio de subsidiaridad es fundamental para una sociedad libertaria y con un orden lleno de sentido, porque en virtud de él prevalecerá la importancia de las primeras bases del edificio social, tal como es la familia y otros grupos pequeños. En consecuencia, en una sociedad pluralista el principio de la subsidiaridad da un fundamento para la idea de que el orden político posibilita la libertad de personas y grupos, y debe protegerla.

La participación puede ser estimulada o inhibida por medio de las normas, instituciones, el manejo de los medios de prensa, y otras condiciones de carácter "estructural". Los trabajos sobre este tipo de problemas podrían llenar bibliotecas enteras. Asimismo, las condiciones dadas para el ejercicio de otros derechos, tales como el derecho a la libertad de expresión, tienen consecuencias sobre la calidad de la participación. En efecto, si en un país existe una combinación de legislación y jurisprudencia que obstaculiza la información de los medios sobre temas de interés público y da lugar a sanciones que recaen en quienes realizan críticas a las autoridades públicas, entonces existen condiciones adversas para la participación ciudadana. Por lo tanto, los esfuerzos y pasos concretos que se den en el campo jurídico para cambiar tales condiciones pueden llegar a constituir un fuerte estímulo para la participación.

Desde la Ciencia Política pueden surgir aportes concretos no sólo mediante el diseño de reformas institucionales, sino también vía actividades de formación política que tengan por finalidad estimular la participación ciudadana en el régimen político democrático. Un camino válido consiste en buscar apoyo en conocimientos sobre principios ético-políticos racionales, fundamentados y sistematizados y en el desarrollo de una metodología ad-hoc concebida para ser practicada y validada en actividades de formación política. De ese modo, la Ciencia Política está en condiciones de ofrecer estímulo, apoyo y orientación a quienes directa o indirectamente se ocupan con el tema, por ejemplo mediante la docencia, el trabajo en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en partidos políticos, iglesias, entre otros.

En los procesos de salida de los gobiernos autoritarios, el tema de la participación surgió junto a la instalación de las democracias y junto a la defensa de los derechos que habían sido negados durante mucho tiempo, entre ellos, el derecho a ser un ciudadano. La participación colectiva tiene como propósito la democratización: (expresando el deseo de moralización del espacio público, de transparencia de la arena institucional, de priorización de programas que atiendan a fines públicos no clientelares)

- La democratización de la esfera pública, repensando las relaciones entre lo privado, lo estatal y lo público, con la garantía para una participación plural en la cual se contemple la diversidad cultural con las respectivas subjetividades (étnicas, de género, etc.) y que permita combinar democracia directa con democracia representativa.
- La superación de la exclusión social, económica, cultural, redefiniendo las prioridades de las políticas públicas y repensando la cuestión de la calidad de vida y del combate a la pobreza, la injusticia social, la discriminación de las minorías sociales y culturales, etcétera.
- La solidaridad, definida por el principio de responsabilidad individual y colectiva con lo social y con el bien común, cuyas implicaciones prácticas son la búsqueda de la cooperación y de la complementariedad en la acción colectiva y, por tanto, para el trabajo conjunto.

De esta forma, la ética, la democratización de lo público, la superación de la exclusión y la pobreza y la solidaridad pasan a ser los requerimientos, prácticas y valores centrales de muchos de los actuales movimientos y organizaciones sociales.

## Legitimidad

Para profundizar en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que otorgan un rol protagónico a las organizaciones en el desarrollo social y la construcción de la ciudadanía, se observarían diversos principios, siendo el primero de ellos, la legitimidad. La consolidación y profundización de las democracias en el continente, los procesos de descentralización, así como las redefiniciones del papel del Estado en materia de formulación de políticas e implementación de programas sociales, han contribuido de manera importante a legitimar las OSC en el campo político y social. Contribuyen a esta legitimidad, la puesta en marcha de los lineamientos de los organismos multilaterales promoviendo una mayor participación de las organizaciones ciudadanas en el diseño, ejecución y control de la política social, han contribuido a su viabilidad, legitimidad y a los nuevos roles de estas organizaciones.

## Legalidad

En este nuevo contexto, el marco institucional en el que se desenvuelven las relaciones de estas OSC con los Estados se ha ampliado y los espacios para la participación en procesos de consulta, decisión, gestión y control de las políticas públicas se ha multiplicado. El cumplimiento de una normativa, sería uno de los requisitos para garantizar la aplicación de los derechos de audiencia, petición, y demás garantías establecidas en la Constitución. Este es uno de los principios que invocaría el Estado para reconocer la interpelación y el diálogo con la ciudadanía; pero debe superar el obstáculo del registro de las asociaciones para evitar que se le reconozca limitaciones en el diálogo y en la interacción con aquellas que identifica y en de algún modo conoce y conduce.

## Garantía de gobernabilidad democrática

La participación ciudadana es, para los gobiernos actuales, la nueva forma de garantizar gobernabilidad y viabilidad a un proyecto de gobierno. Existe suficiente evidencia que demuestra la necesidad de contar con la participación ciudadana para garantizar la eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad de los proyectos de desarrollo. La fortaleza del gobierno se explica en función de la propia fortaleza de la sociedad, que se suma y colabora abiertamente en los asuntos públicos. Es necesario asegurar un mayor nivel de participación y propiciar un marco de incorporación de organizaciones sociales y atención de demandas ciudadanas desde la forma más representativa de gobierno, el municipio, mediante el establecimiento de estrategias de solución plurales e incluyentes para articular esfuerzos y lograr objetivos, siendo el primero de ellos, alcanzar niveles de desarrollo mínimos que permitan salir de la pobreza. La estrategia debe atender intereses y perfiles sin perder de vista el objetivo central del proyecto de gobierno. Para la gobernabilidad existen dos vertientes importantes en el caso del gobierno de las ciudades afectadas por la mala administración de etapas anteriores de gobiernos autoritarios.

A) Hay una relación no resuelta históricamente entre la administración y la política. Cuando se gobierna en grandes ciudades, las dificultades que hay entre los técnicos y los políticos se acrecientan, evidentemente, a causa del papel y la fuerza que tienen los técnicos en la gestión del territorio. Pero siempre hay tiempos y lógicas diferentes entre la administración y la política, cosa que es muy difícil de resolver.

B) La aportación de la corriente de análisis identificada como “governance” (Alicia Zicardi) consiste en enfatizar ciertos indicadores de gestión que tienen que ver con la eficacia y la rendición de cuentas, algo muy importante en un proceso de democratización porque va unido a la honestidad, la transparencia, la aplicación de la normativa y del Estado de derecho. Cuando se utilizan esos indicadores y se procede a calificar, se obtiene un nivel real de los gobiernos de nuestras ciudades.

Existen otras corrientes de gobernabilidad que ponen más el acento en lo político e introducen el concepto desde el lado contrario: el desgobierno. La pérdida de legitimidad que tienen las instituciones en esas democracias representativas lleva a pensar en cómo restaurar la confianza de la ciudadanía. Y más aún cuando se está reformando el Estado del bienestar. Conviene favorecer la participación ciudadana en la generación de consensos, con la idea de llegar a conseguir buenos gobiernos locales. Es tan importante tener una buena administración como lograr que sea democrática, pues necesitamos aumentar la calidad de vida mediante una mejor gestión de las ciudades. Si se considera a la gobernabilidad como capacidad de poder gobernar bien, hay que buscar implicación ciudadana en el gobierno y la gestión. ¿la participación, para qué es? ¿es un medio o un fin? ¿por qué queremos promover la participación? Desde luego no es un fin en sí misma, simplemente es un medio para que se pueda gobernar bien y con facilidad.

#### Eficiencia

Otro factor está representado por el desarrollo de la capacidad institucional de las OSC para participar activamente en el debate público y en la incidencia sobre políticas. El desarrollo de estas capacidades requiere de referentes, diagnósticos, propuestas así como de herramientas analíticas para entender los planteamientos actuales sobre el papel del Estado y la sociedad civil en la política social, que permitan posicionar a la OSC en los marcos de deliberación y de debate para realmente incidir en políticas públicas en el contexto de la democracia

Se desprende como factor importante la formación y capacitación de recursos humanos para estas organizaciones, contar con una amplia gama de programas que enfatizen en el desarrollo de las habilidades y competencias necesarias para: la planificación e implantación de estrategias, de políticas y de proyectos sociales; en aspectos organizacionales relacionados con la gestión y administración de los servicios sociales; en la deliberación pública.

Para el desarrollo de estas capacidades es posible aprender de la sistematización y análisis de las experiencias de incidencia en políticas que hayan tenido lugar en otros países, que permitan extraer los aprendizajes necesarios para el desarrollo de modelos de formación de recursos humanos y de desarrollo de capacidad institucional en esta área. Este es un trabajo que apenas está empezando a desarrollarse y que debe ser profundizado, pues es una fuente esencial para el desarrollo de la capacidad institucional de las OSC. El desarrollo de las OSC depende entonces de una estrategia propia de mediano y largo plazo que permita asegurar el logro de los objetivos para la cual fue fundada. Es muy frecuente que las OSC no tengan una acción deliberada y una estrategia planificada para el ejercicio de la experiencia de influencia, "hacen pero no saben que lo hacen".

Estas advertencias debieran ser tenidas en cuenta a la hora de realizar investigaciones comparativas con experiencias internacionales y evaluar programas de capacitación en experiencias de influencia propios de otros contextos políticos. Algunas observaciones que vinculan el caso estudiado con la dinámica de intervención de las ONGs en los procesos de políticas públicas que empiezan a vislumbrarse:

- Es prioritario transferir tanto conocimiento como conciencia sobre la legitimidad de accionar de la incidencia tanto en las organizaciones como en el resto de los actores políticos involucrados en una política pública.
- la importancia de fijar niveles más altos de control sobre la asimetría existente en el manejo de la información y en la toma de decisiones, en situaciones particulares de participación en políticas públicas.
- Acortar distancias entre las organizaciones de desarrollo, asistencia, o de prestación de servicios con organizaciones más especializadas en la defensa de derechos y la experiencia de influencia.
- Es necesario pensar estrategias que potencien el accionar entre estos diversos tipos de OSC.
- Las organizaciones más asistenciales deben incorporar la dimensión de las experiencias de influencia para fortalecer la construcción de ciudadanía. Las organizaciones de derechos debieran tender puentes hacia las de asistencia social para tener mayor inserción en grupos vulnerables.
- En la medida en que las prácticas efectivas de incidencia sobre políticas sociales requieren el manejo de "información crítica" a la que muchas veces las OSC no pueden acceder o procesar, es conveniente establecer alianzas estratégicas con universidades, centros de investigación, etc.

#### Oportunidad

También se requiere tener referentes y avances de investigación que permitan dar respuesta a preguntas tales como: ¿Las OSC participan en políticas sociales? ¿Quién participa (ONGs y otros actores de la sociedad civil)? ¿Por qué se participa?

Esta participación es simplemente el resultado de una nueva forma más abierta de diseñar e implementar políticas públicas; o es producto de cómo sectores de la sociedad civil logran su inclusión vía el conflicto o su capacidad de vetar la política en cuestión; o es finalmente una resultante de una articulación de funcionalidad y conflicto? Se tendrá que profundizar en aspectos de la participación en políticas sociales y su eficacia aportando elementos de juicio en referencia a: ¿Cómo y en qué se participa (en todo el proceso de la política, sólo en su diseño, sólo en su implementación, sólo en la administración de los fondos de los programas que constituyen la política en cuestión? ¿Se controla o no se controla? ¿Quién controla? ¿Cómo y qué se controla?

En una segunda fase, con base en la experiencia recabada, se espera avanzar en la implementación de una propuesta de capacitación adaptada al contexto latinoamericano y orientada al desarrollo de habilidades en la OSC para la incidencia y el control de políticas públicas.

### Inclusividad

El liberalismo ciudadano basado en los derechos y obligaciones de los individuos frente al Estado resulta insuficiente ante las demandas actuales de la sociedad civil, en la cual muchos de los nuevos movimientos sociales reclaman su derecho a ser reconocidos no sólo como personas, sino como parte de un grupo social con el que se identifican y en el seno del cual se forman las personas que le dan continuidad a sus peculiaridades culturales. La búsqueda de nuevas identidades y la defensa de las viejas en el contexto de la globalización se han convertido en un recurso moral frente a la inestabilidad que las transformaciones locales, nacionales e internacionales han provocado. Las instituciones sociales como la escuela son campos de acción cuya dinámica interna se ve alterada por los cambios sociales, pues el desafío de responder a los problemas del entorno motiva su constante reordenación y reformulación académica, valorativa y organizativa. Se han analizado aspectos de la participación desde el lado de la satisfacción de las necesidades básicas, también como valoración de lo público, e incluso se habla de la proliferación y el gran empuje de las organizaciones sociales en el ámbito local. Falta en el debate incluir cómo insertar el proyecto municipal en un proyecto de país.

### Pluralismo

La modernización del Estado, no es sólo racionalización del Ejecutivo, tiene que ver también con el poder Legislativo y el poder Judicial. El equilibrio entre Ejecutivo y Parlamento es un tema importante, como sociedad pluralista y participativa, porque el Parlamento, aún con todos los defectos que presenta, tiene una obligación de cercanía ciudadana mucho mayor que el Ejecutivo. La segunda, tiene en cuenta un elemento cultural, se refiere al Estado de derecho y el imperio universal de la ley como una afirmación de la laicidad del Estado. Los ciudadanos no tienen más normas que la ley

escrita, aprobada por sus Parlamentos y electos por ellos. Esto es, igualmente, afirmación del pluralismo, porque si seguimos apegados a la idea de que la sociedad tiene que tener un solo concepto del bien, también la participación queda acotada a quienes participan más o menos de ese concepto de bien. Por último, frente a la cuestión acerca de si hay tensiones entre las nociones de democracia representativa – democracia participativa, hay que descartar una fórmula de inmediato, no podemos llamar democracia participativa a nada que se parezca a una democracia corporativa, a ningún tipo de introducción en el régimen político de ningún tipo de privilegio. La participación tiene que ver con un modo de incidir en el Estado; pero sólo adquiere sentido, si está enfocada a darle un mejor servicio al usuario del sector público, al cliente del Estado, que es el ciudadano.

Transparencia

Sensibilidad cultural

No basta con abrir canales de participación, si no hay sujetos. Y los sujetos no se construyen a partir de las instituciones, sino a partir de sus propias prácticas y proyectos. Dicho de otro modo, detrás del ciudadano debe haber sujetos con identidades específicas y diversas. Si no es así, el ciudadano se hace formal y vacío.

Por ello, una generación debe instruir a la siguiente en cuanto al conocimiento, las habilidades, los valores y las actitudes requeridas para su subsistencia. La importancia de la educación en el desarrollo de una ciudadanía ilustrada, ha sido tema central del entendimiento de los principales pensadores, desde los 1700's. En este siglo XXI, debemos considerar la educación cívica como la "educación para la democracia". Existen varias razones por las cuales una democracia constitucional requiere de una ciudadanía ilustrada – ciudadanos educados para la democracia.

La cultura democrática tiene que ser un proceso consciente. Sus valores clave de tolerancia, diálogo y respeto a los derechos deben ser promovidos por los ciudadanos y sus organizaciones, y también por el Estado y sus instituciones, *y dentro de ellas*. Es un proceso largo y progresivo. Se manifiesta a través de las dinámicas de la esfera pública, el comportamiento de los partidos políticos, la capacidad de los ciudadanos de hacer aplicar sus derechos. Pero también se manifiesta en los actos más sencillos y en los espacios cotidianos.



### 3. ELEMENTOS QUE ESTIMULAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Se estimula la Participación ciudadana cuando se construyen proyectos que se orientan a la construcción de políticas de desarrollo sustentable. Dentro de éstos objetivos, destaca los siguientes:

- Uso y apropiación de espacios existentes de participación ciudadana para diseñar, planear, ejecutar y evaluar políticas de desarrollo sustentable.
- Ampliar los espacios de participación de la sociedad en los diversos aspectos del desarrollo sustentable ampliar las capacidades de la sociedad civil.
- Incorporar a los planes de estudio en todos los niveles de la educación formal temas sobre el desarrollo sustentable.
- Fomentar el intercambio de experiencias y la capacitación sobre el desarrollo sustentable.
- Difundir la información de forma amplia y accesible para los diferentes grupos sociales.
- Constituir una contraloría social que vigile y evalúe la aplicación y operación de las políticas de desarrollo.
- Participación reglamentada de las organizaciones civiles en los proyectos de desarrollo
- Garantizar su representatividad en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo.
- Asegurar el seguimiento de acuerdos y tratados internacionales.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana en los gobiernos locales.
- Respeto a la autonomía étnica y cultural en la generación de proyectos de desarrollo local y regional.
- Incorporar la perspectiva de género en las políticas de desarrollo.
- Fomentar la participación de las mujeres y sus organizaciones en la definición y operación de las políticas publicas.

Francisco Sabatini por su parte, desarrolla la siguiente tesis: Los problemas urbanos y ambientales derivados de la organización y convivencia de grupos humanos y de actividades en el nivel territorial local, representan oportunidades valiosas para sustentar procesos de participación ciudadana con capacidad de incidir en la formación de políticas públicas y, en general, de poner en la discusión pública temas "de la gente".

Estas oportunidades radican, en medida importante, en los conflictos ambientales y urbanos locales que son agudizados por los procesos de globalización económica y las tendencias del crecimiento de la población.

Los problemas territoriales locales, principalmente ambientales y urbanos, se originan en el llamado "entorno", esto es, en los efectos externos físicos o ambientales que generan algunas actividades o grupos, ya sea sobre terceros que comparten la misma localidad o territorio, o sobre los ecosistemas. Para que al entorno se le otorgue carácter de problema de interés público, es clave la conciencia ciudadana ambiental y de derechos ciudadanos y, en general, el fortalecimiento de valores como los derechos humanos, la conservación ambiental, la democracia política, el derecho a participar en las decisiones que nos afectan directamente, los derechos de la mujer y las identidades étnicas o territoriales.

Las identidades sociales muestran tendencias encontradas en lo referente a su dimensión territorial. Por una parte, está la identidad por asimilación al modelo "global", la cual se consigue integrándose a los patrones de consumo y culturales que se imponen a nivel planetario. Esta es la tendencia dominante, la que nos lleva a una homogeneización creciente, implicando un cierto debilitamiento de nuestras identidades territoriales. Sin embargo, por otra parte está la identidad social por diferenciación que tiene una base territorial importante. Se abre paso como una fuerza de defensa de la calidad de vida y de los sistemas de vida, frente al avasallamiento de las fuerzas económicas que trastocan el espacio y la naturaleza en función de objetivos económicos. En el origen de los problemas territoriales confluyen factores geográficos, culturales, económicos y demográficos que representan desafíos técnicos considerables para la gestión pública.

Problemas tales como el deterioro progresivo de la cuenca de un río y las disputas crecientes entre actividades y usuarios por sus aguas, o como el aumento de la congestión en las ciudades con sus secuelas de ineficiencia y descenso de calidad de vida, tienen una elevada especificidad, por lo cual difícilmente puedan ser previstos o superados sólo con regulaciones genéricas, tales como normas y políticas de uso del suelo o políticas ambientales, las que, por lo demás, presentan escaso desarrollo.

Por otro lado, el carácter integral de los problemas territoriales interpela a una serie de agencias públicas, usualmente no coordinadas entre sí, y a agencias ambientales o de planificación territorial que no logran hacer esa coordinación, sea por falta de poder o de recursos materiales o humanos. Los problemas ambientales y urbanos plantean una cuestión de política distributiva, acerca de cómo se distribuyen de forma positiva y negativa asociada a la realización de una determinada actividad o proyecto, entre los grupos y entidades presentes en cada localidad o porción del territorio.

El centralismo político provoca que exista una subordinación importante hacia el presidente de la república, lo que se expresa. Cumplen una función de "bisagra" entre Estado y sociedad civil, y un punto potencialmente alto de tensión política en la medida que se fortalece la sociedad civil.

Las políticas de descentralización han sido generadas e impulsadas desde el Centro político (gobierno nacional y parlamento). La significación de estas políticas radica en haber abierto el "espacio local" como un espacio político disputable que gana en importancia. Sin embargo, para que se materialice esta posibilidad, se requiere de una sociedad civil local con niveles altos de organización y movilización. Mientras ello no ocurra, la descentralización tendrá mucho de forma o recurso institucional y, en lo que se refiere a la profundización de la democracia, predominarán las intenciones y no las realizaciones. Parece ingenuo esperar que quien detenta el poder lo entregue por voluntad propia.

Los problemas territoriales, tanto urbanos como ambientales, han sido enfrentados con dos enfoques – de planificación y de mercado – que, en lo fundamental, han fracasado. Ambos tienen en común el constituir respuestas "nacionales" que no logran dar cuenta de las especificidades geográficas, sociales y culturales de cada lugar. En ese sentido, son respuestas "externas" apoyadas desde los polos dominantes del sistema político – el Estado y la economía corporativa –, que presentan serias limitaciones.

En parte, éstas se deben al hecho de que la participación de las comunidades locales es permanentemente excluida en lo técnico y obstruida en lo político. La movilización de las comunidades locales es vista por las autoridades centrales y por las empresas como una dificultad adicional, más que como una posible contribución a las soluciones, y asimismo, como una potencial pérdida de poder. Frente a conflictos territoriales locales que adquieren una importancia que desborda el espacio local, el "efecto de demostración" es tal vez la amenaza que primero se manifiesta; las autoridades evitan que se "sienten precedentes" que puedan estimular a otras comunidades a movilizarse.

Enfrentados a una situación de crisis, el Estado y los grupos de poder buscan ejercer a través de la prensa un mayor control sobre las creencias y la "opinión pública" —y es entonces cuando la "opinión pública" demuestra ser un mecanismo de control social. De tal forma, la prensa nacional juega un papel en los conflictos territoriales locales que contribuye a inhibir la movilización de los grupos locales, favoreciendo las salidas centralistas a los conflictos. Este rol negativo de la prensa para los intereses locales no excluye el rol más positivo que suele jugar en una primera fase de los conflictos, al contribuir a posicionarlos como asuntos de interés público; ni es contradictorio con el rol más activo que juega la prensa en la "negociación ambiental informal", o negociación no declarada, que se caracteriza por el establecimiento de relaciones de mutua extorsión entre la comunidad local y el o los agentes responsables de las variables negativas del entorno, usualmente empresas.

Las variables del entorno abren un espacio político a la participación ciudadana de nivel local, en cuanto persisten como impactos físico-ambientales negativos, como efectos económicos ajenos al sistema de precios y como mecanismos socialmente regresivos que

demuestran la relativa inoperancia de las ofertas "externas" de solución (Estado planificador y "más mercado"). Queda abierto así un espacio para la participación de las comunidades locales en el diseño e implementación de soluciones adecuadas para sus problemas territoriales locales.

Esta participación puede tener proyecciones políticas más amplias, en la medida que los problemas abordados son comunes con muchas otras localidades y pueden tener origen en mecanismos y factores que se definen en una escala espacial mayor. La participación de la ciudadanía local puede resolver problemas de legitimidad social y ayudar a llenar la brecha que inevitablemente existe entre conocimiento científico - técnico y las decisiones a través de las cuales se realizan los proyectos de desarrollo. La participación ciudadana puede ser especialmente importante cuando hay implicados fuertes intereses económicos en la decisión sobre cómo enfrentar y cómo cubrir esa brecha o área de ignorancia.

Ante el relativo empate de fuerzas entre los contrincantes en los conflictos territoriales, las autoridades locales adquieren mayores posibilidades para influir en las decisiones con que se resuelven aquellos. Se trata de una forma de descentralización política "de hecho" que puede sobrepasar con creces los poderes formalmente otorgados a estas autoridades por leyes y políticas de descentralización.

Por otra parte, la población local es siempre un actor importante en los conflictos y en las negociaciones que se establecen para resolverlos, aún cuando estas últimas sean llevadas a puertas cerradas, dado que son hechos públicos de alto interés para los residentes locales. Ellos cifran en buena medida sus expectativas de progreso en los mismos proyectos que causan los conflictos. Esto se observa a nivel local en la secuencia entre conflictos y participación: cuando hay, o parece haber, un espacio abierto para influir en las decisiones, los ciudadanos participan en los asuntos públicos, organizándose y movilizándose. La participación implica algo tan práctico como tiempo y trabajo, y nadie está dispuesto a dilapidarlos. Debe existir una cierta expectativa de que algo se puede lograr. Y el surgimiento o resurgimiento de conflictos territoriales locales eleva esas expectativas. Los conflictos territoriales estimulan la participación porque crean un espacio político significativo a nivel local.

La posibilidad de explotar esta "oportunidad redistributiva" depende principalmente de la capacidad de participación, organización y movilización de la población local. El siguiente paso es forzar mesas de negociación formales que incluirán la discusión explícita de compensaciones materiales, incluso monetarias, por las variables del entorno que causaron conflicto. El balance entre crecimiento económico y conservación ambiental es una decisión política en la cual la población local tiene reservado un gran espacio y la posibilidad de sumar a la solución un tercer ingrediente: Equidad. Los proyectos de desarrollo deberán integrar a su función de costos los impactos negativos que causen a las comunidades locales.

En términos más generales, la empresa moderna se ve enfrentada cada vez más a la necesidad de incluir el desarrollo local y la protección del medio ambiente entre sus funciones sociales, que se suman a las tradicionales de crear empleo y riqueza.

Paradójicamente, las globalizaciones económica y cultural - usualmente consideradas como equivalentes a desterritorialización - agudizan y elevan la importancia de tensiones de carácter territorial. Especialmente de aquellas que se plantean en localidades y territorios acotados entre los dos extremos sociales y políticos de la sociedad contemporánea, a saber, las firmas transnacionales apoyadas por los Estados nacionales, por un lado, y residentes desprovistos de representación política y muchas veces pobres o discriminados, como los indígenas, por otro lado.

Estos últimos son apoyados por organizaciones de distinto tipo, destacando las ecologistas y las que luchan por los derechos de los consumidores. El aumento de la inseguridad y la incertidumbre en la vida social, movidas por el deterioro de la calidad de vida urbana, la degradación ambiental, la "flexibilización" laboral, y el ascenso de la delincuencia y de las mafias de la droga, que parecen consustanciales o concomitantes con la globalización económica neoliberal, constituyen un contexto propicio para que se fortalezca la reacción social y política de las comunidades locales al despliegue y reestructuración económicos.

#### 4. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las instituciones son edificios normativos que nacen para dar cierto orden a la sociedad, regulando las relaciones que se dan dentro de ella. De este modo, el colegio ordena la educación fuera de la familia, el mercado las transacciones, la propiedad los derechos de los bienes.

Las instituciones permiten a los seres humanos liberarse de la necesidad de estar constantemente pensando y decidiendo sobre cómo orientarse y comportarse en situaciones recurrentes de la vida social; dan un margen de estabilidad para que las personas puedan actuar en la sociedad, es decir, dan orientación normativa y seguridad.

Las instituciones son formas de orden social, llenas de sentido, y así como demandan respeto, proveen también espacio para la interpretación. La interrelación entre personas puede darse sólo sobre la base de orientaciones comunes de sentido (que ofrecen las instituciones), que ganan pretensión de primacía frente al individuo y las nuevas generaciones (por ejemplo el matrimonio para la relación entre dos personas).

Pero las instituciones no pueden ser un fin en sí mismas; deben ser experimentadas como llenas de sentido para el desarrollo personal en la sociedad. Instituciones basadas sólo en la tradición pasan a ser una fachada sin sentido. Las instituciones permanecen vivas cuando su sentido motivador persiste en las nuevas generaciones. La existencia de instituciones, de esa orientación, posibilita a las personas a tener nuevas iniciativas. De este modo, en apariencia paradójicamente, las instituciones, a través de su función de estabilidad, permiten el cambio. En efecto, nosotros no podríamos vivir como individuos ni en grupos, si a cada momento empezáramos de cero, debiendo preocuparnos de reflexionar, decidir y reglamentarlo todo. Cuando nosotros tenemos la posibilidad de desarrollar nuestras acciones en un contexto de orden, entonces ganamos espacio para el desarrollo individual y para lo nuevo, pero siempre dentro de las reglas y normas establecidas de antemano, las que se presentan como el antecedente básico de toda institución y estructuración social.

Por otra parte, nosotros no podemos tomar las instituciones como algo hecho, fuera de nosotros, debemos adecuarlas, dotarlas de sentido. Por esta razón, hasta cierto punto, las instituciones pueden y deben ser transformadas. Para su misma sobrevivencia, demandan una adecuación a períodos históricos y situaciones socio-políticas que cambian. Si las instituciones tienen un significado central para la vida ordenada de los individuos en su conjunto, entonces la ética social debe reflexionar sobre las relaciones entre personas e instituciones. La pretensión normativa de las instituciones no puede ser contrapuesta a la pretensión de libertad del individuo, bajo el motivo de un derecho especial o de una tradición.

Los seres humanos, en su dimensión social, están siempre orientados por instituciones, pero ellas, como edificio de sentido normativo, deben posibilitar la interrelación libre de las personas, en formas que se transforman con el paso de la historia. La palabra "sociedad" usualmente se emplea en relación a conceptos o atributos específicos, ya sea de tipo histórico, socioeconómico, u otros. Se hablará, así, de sociedad oriental, antigua, medieval, moderna; de sociedad feudal, capitalista, agraria, pre-industrial, industrial, de clases, de consumo; etc. Con esos atributos se define implícitamente a la sociedad desde una determinada perspectiva, considerando como criterio un aspecto particular, y postulando de antemano, asimismo, una unidad del objeto de estudio (esto es, de lo que se entiende por sociedad). Por su parte, la sociología explica el concepto de sociedad de dos modos distintos:

- Como agregado o síntesis referida a todos los fenómenos individuales, las relaciones y grupos, sus normas e instituciones.
- Como horizonte amplio al cual corresponden todas las reflexiones sociológicas. La pregunta abierta sobre la esencia de la sociedad no se orienta a identificar un todo. Se pregunta, más bien, por la forma de ser de la sociedad: ¿qué es lo social en relación a las personas?.

La respuesta más simple y obvia es que se trata de una relación real y con consecuencias entre las personas (*relatio realis*). "Relación real" significa que no se trata de una relación abstracta, postulada intelectualmente por alguien, sino que se da en la realidad, y que tiene consecuencias sobre la existencia y el desarrollo de la persona individual.

La sociedad, en relación con su historia, sus tradiciones e instituciones suele ser percibida como algo muy real y de consecuencias considerables para las personas. Puede llegar incluso a producir la impresión de ser algo superior a las personas, una suerte de entidad todopoderosa. No hemos buscado el espacio, el tiempo, la familia, el lenguaje y la cultura dentro de los cuales hemos nacido; nacemos y nos encontramos inmersos en ellos y no disponemos de otro contexto en el cual desarrollarnos. Sin embargo, la sociedad no es una sustancia, no es una unidad que se fundamente en sí misma ni un colectivo supra individual. Consiste en relaciones, se nutre de los vínculos que unen a las personas y que ellas desarrollan, por lo que sería inadecuado plantear tanto una preeminencia de lo social por sobre lo individual, como de lo individual por sobre lo social, pues ambos factores presentan flujos de relación que dan vida al desarrollo y enriquecimiento tanto de las personas como del conjunto

Las estrategias de fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones de la sociedad civil tienen como motor principal incidir en la formulación y control de las políticas públicas en el área social. Los esfuerzos organizados de la ciudadanía para participar en decisiones públicas, (leyes o políticas) se hacen a través de diversos mecanismos. Estos pueden ser:

- incidencia directa sobre legisladores o tomadores de decisión de agencia gubernamentales ("lobby");
- incidencia indirecta a través de campañas de movilización social y formación de alianzas para la promoción de agendas específicas;
- participación en consejos de planificación o concertación de políticas nacionales, departamentales o municipales de carácter general o sectorial;
- influencia en las propuestas de candidatos o de partidos políticos; desarrollo de casos judiciales para establecer jurisprudencia en torno a derechos económicos, sociales y políticos de la ciudadanía;
- desarrollo y difusión de investigaciones en temas sociales relevantes.
- el impacto de las innovaciones alcanzada en proyectos de pequeña escala probadas por OSC al campo mayor de programas gubernamentales.
- desarrollo de estrategias de control social.

Sobre la incidencia en políticas públicas. ¿Cuáles son los elementos a tener en cuenta a la hora de analizar las experiencias de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas?

Es preciso aclarar que para el desarrollo concreto del estudio de caso, enmarcado en el proyecto anteriormente descrito, nos interesan las experiencias de influencia de OSC en políticas sociales, orientadas a transformar las condiciones de vida de sectores pobres o vulnerables de la población. Por experiencias de influencia, siguiendo a Craig Jenkins, se asume como los intentos de influir sobre las decisiones de elites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de grupos representados – incorporando en esta categoría al público en general –. Supone considerar a cada política pública como un proceso compuesto por diferentes etapas o fases. La presencia del componente de toma de decisiones es fundamental; y las estrategias de influencia desarrolladas por las OSC variarán de una fase a otra: la implementación supone acciones de incidencia diferentes de las desarrolladas en el monitoreo o evaluación de una política, etc. Estas acciones, diferenciadas de acuerdo a las fases de la política involucradas, demandan el incremento de capacidades institucionales para llevarlas a cabo.

Así una estrategia orientada a determinar la inconstitucionalidad de una norma X, requerirá la existencia de ciertas habilidades por parte de la institución, diferentes de las necesitadas para colocar un tema en la agenda y llamar la atención de los medios. En el primer caso, la organización necesitará capacidades de análisis y, probablemente, de formulación de alternativas de política, a la vez que los recursos necesarios para acceder a la presentación judicial. El segundo caso, por su parte, supone la adquisición de recursos complementarios que permitan atraer la atención de los medios o la prensa. En el proceso de incidencia en las políticas públicas por parte de las OSC, se estima que se deben analizar las diferentes fases de la política involucradas:

- Construcción del problema público
- incorporación del problema en la agenda
- formulación de una política pública
- implementación
- monitoreo
- evaluación
- control

También considera las estrategias y mecanismos de influencia utilizados. En este sentido, las estrategias de incidencia llevadas adelante por las organizaciones de la sociedad civil se traducen en grupos de acciones, cuyo desarrollo está en estrecha vinculación con:

- las prácticas de acción vigentes en el campo particular de incidencia. (salud, derechos humanos, etc.);
- las fases de la política sobre las que se actúa; y
- las capacidades institucionales de la organización en cuestión.
- Entre los mecanismos de influencia que encontramos pueden identificarse: el lobby; la participación en consejos; presentación de propuestas alternativas de



políticas; controles y auditorías; presentación de casos legales; campañas de opinión pública; protestas y movilizaciones sociales, etc. El esfuerzo por incidir en las políticas públicas, requieren de capacidades institucionales que pueden ser potenciados a partir de estrategias de capacitación adecuadas a las instituciones del sector y a los contextos políticos en los que se desenvuelven. Una parte considerable de las innovaciones políticas siguen una lógica "desde arriba hacia abajo", es decir desde el estado hacia la sociedad civil.

Por otra parte, no siempre existe un sistema político formalmente conformado para la participación de las OSC en las diversas instancias de toma de decisiones políticas. Por el contrario, existe un bajo nivel de institucionalización, de canales de acceso al sistema político, y de prácticas reconocidas -tanto por el estado como por la sociedad civil- para llevar adelante procesos de incidencia. A veces no se da un reconocimiento explícito por parte de las OSC acerca de sus acciones de incidencia en el sistema político.

## 5. LOS ACTORES DE LA CIUDAD Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los conceptos de participación y de ciudadanía, son conceptos determinados por corrientes teórico filosóficas y políticas. Para ubicarlos dentro de un contexto, requieren ser confrontados con la dinámica de cada país, en cada situación concreta y en cada época. Cuando se ubican dentro del proceso de ampliación de derechos, el concepto de ciudadanía se vuelve elástico y confuso, y se hace difícil distinguir entre derecho ciudadano y derechos humanos. Ambos, tienen diferencias sustantivas. Ciudadanía alude a derechos universales consagrados como tales, en tanto cuentan con un consenso básico, social y político respecto de quienes tienen cartel de ciudadanía y quienes no. Un menor de 18 años tiene derechos humanos consagrados, pero no así el derecho ciudadano en toda su plenitud y lo mismo ocurre con los extranjeros, con los emigrantes, que de alguna manera tienen consagrados derechos humanos al país que se trasladen, pero no tienen derechos ciudadanos. Se trata así, de un asunto político por excelencia, cuyos contenidos son definidos por procesos de construcción democrática.

La ciudadanía no es reducible a una sola dimensión, el ciudadano tiene una dimensión de elector, pero también como ciudadano es vecino; también como ciudadano es contribuyente y puede exigir sus derechos como tal. También como ciudadano es consumidor; también es cliente; también es usuario y también es opinión pública. Por ello, hay que mirar a la ciudadanía en relación con la modernización del Estado y con un nuevo concepto de lo público y de lo privado.

A) Es posible analizar la modernización del Estado en cuatro grandes capítulos:

1. del sistema de toma de decisiones;
2. de la administración civil del Estado;
3. de los fortalecimientos de la regulación, en la medida en que la economía se privatiza; y,
4. de las políticas públicas.

Una tarea pendiente de esta reforma es definir el cómo el usuario puede manifestar su aceptación o su inconformidad con el servicio recibido ya que actualmente la participación no prevé manera de captar para corregir, los niveles de calidad de producto y servicios que el Estado le entrega. Este instrumento garantizaría una forma clara de realimentar a la planeación del Servicio y corregir las desviaciones y errores recurrentes.

B) No sólo la economía se privatiza, sino que son más indefinibles las fronteras entre lo público y lo privado. Es difícil imaginar reformas modernizadoras a la salud, sin una participación privada mayor y sin componer las relaciones entre el subsistema privado y el sistema público. Un Estado demasiado regulado y que tiene establecido un monopolio completo en la ejecución de los servicios, no tiene espacio para la participación, sino sólo para la demanda. Un Estado en el que se articulan lo público y lo privado, crea espacios para la participación, no sólo en la evaluación, sino que en la propia ejecución de políticas públicas.

El ejercicio de ciudadanía, o participación ciudadana, presupone algunas condiciones; entre ellas está la pertenencia a una comunidad política, ya sea en forma pasiva o activa. Requiere, además, del concurso de instituciones y mecanismos en condiciones de regular, articular, concertar y negociar la diversidad de intereses presentes en una sociedad.

La segunda condición es que la participación en sentido ciudadano implica la existencia de sujetos libres y conscientes de sus derechos, capaces de poner en juego sus intereses y sus demandas y dispuestos a ejercer influencia en las decisiones públicas que se derivan de estos espacios.

Un tercer presupuesto más distante de los clásicos, es la vigencia de un espacio público de interacción, en donde se validen los diferentes intereses. La participación ciudadana en el debate clásico no siempre tiene consecuencia democrática, implica una tensión entre liberalismo y democracia. Liberalismo que afirma los derechos de las, los individuos y democracia que afirma la existencia de la comunidad política por sobre los derechos individuales. Hoy esa forma de participación está en crisis, pues ha cambiado tanto el escenario nacional y mundial en que se sitúa, así como los actores, la modalidad de participación y sus demandas.

El Estado reduce su rol regulador y emergen con fuerza otros espacios de regulación pública, principalmente, el mercado y los medios de comunicación. La participación tiene lugar en diferentes espacios públicos y participar es influir y controlar las decisiones, a base de derechos y poderes que, muchas veces, se sitúan fuera del sistema político o más precisamente, del sistema de partidos. El proceso se acerca más a la ampliación de ciudadanía diversificada y con múltiples expresiones, que a los procesos del pasado; sin embargo estas formas emergentes de participación con potencialidades democráticas, no están libres de dificultades, de riesgos, y de ambivalencias, dado que transcurre en un marco de modernización neoliberal que enfatiza lo individual por sobre lo colectivo, que mantiene una separación rígida entre lo público y lo privado, cuyos ejes de articulación se localizan principalmente en la esfera económica, no la familiar.

En ese cuadro, existen los riesgos de que los principios de libertad, igualdad, pluralismo y primacía de la sociedad civil, adopten formas y contenidos que comprometan el desarrollo y profundización de la democracia. La libertad puede trasmutarse en libertad de consumo. La igualdad de bienes en una formalidad normativa y discursiva cuya base es la desigualdad. El pluralismo en segregación y fragmentaciones, así como en el nombre de la igualdad ciudadana encontramos posiciones y comportamientos que terminan por aumentar la brecha de desigualdad para diversos sectores y categorías sociales.

Otro aspecto dentro de esta otra cara de la moneda, tiene que ver con la expansión del horizonte de ciudadanía, por ejemplo a través de la demanda de nuevos derechos de igualdad de género, derechos reproductivos, protección ambiental, afirmación de las diferencias. Son demandas de ampliación de la ciudadanía que no concitan el consenso político, ni tampoco el consenso social, ni a nivel cultural, ni político. Con ello se produce un doble movimiento de discriminación para muchas categorías sociales excluidas, en las cuales las mujeres también están presentes, aquel que proviene de la negación de los derechos clásicos universalmente consagrados por la ciudadanía, y aquel que niega la expansión hacia nuevos derechos.

El tercer aspecto se refiere, específicamente, a la condición de género de las mujeres en el debate clásico. La constante histórica de la definición de ciudadanía, de participación ciudadana, ha sido siempre la exclusión – por la razón o por la fuerza – de las mujeres como género humano.

Una última consideración de ambivalencia es que, a partir de la necesidad de afirmación de entidades específicas en un contexto de grandes exclusiones, existe el riesgo de fortalecer comportamientos fundamentalistas, negando la existencia de otros y prescindiendo de los referentes colectivos plurales que le dan sentido democrático a estas expresiones.

En el caso de participación se lo emplea para aludir a las organizaciones cooperativas, a las asociaciones civiles, a las comunidades de autoayuda, a la organización sindical, a la gestión de las empresas, a los movimientos sociales, a las movilizaciones coyunturales de la población, a la emisión del voto, a la asistencia comunitaria, a la exhortación sistemática en los medios masivos y a las revoluciones sociales, entre otras formas de participación que emergen de los sectores de la sociedad, cualesquiera que éstos sean.

Para evitar definiciones y clasificaciones sobre el concepto mencionado, se utilizan dos formas básicas de participación; en primer lugar, la que genera la toma de decisiones por parte de la población en asuntos de interés general (elecciones, plebiscito, referéndum, así como Consejos de Desarrollo en los gobiernos locales) y, en segundo lugar, las prácticas sociales y políticas que se producen en agrupaciones de distinto tipo en el nivel social, con intereses y objetivos tan heterogéneos como los propios grupos.

De esta forma, se pueden observar, involucrados en actividades sociales, grupos con intereses específicos relativos a necesidades de un sector particular como son mujeres, jóvenes, niños, gays, etcétera; agrupados en defensa de temas públicos como medioambiente, derechos humanos, seguridad, salud; agrupaciones con intereses económicos como ambulantes, empresarios, transportistas; organizaciones urbanas cuyas demandas pasan por la vivienda, los servicios, la educación, la salud, los derechos humanos, la procuración de justicia, la seguridad pública, etcétera. También se pueden encontrar actores en las experiencias de participación en proyectos autogestivos de abasto popular, tiendas y comedores, lecherías que atienden por un lado a la organización y por el otro a la supervivencia de sectores desprotegidos. Ya sea para tomar decisiones, para gestionar o para obtener respuesta a problemas particulares, la participación debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad.

En las zonas con más carencias, la organización y la participación son más fáciles, pero la experiencia demuestra que pueden hacerse funcionar consejos vecinales en toda la ciudad. Las prioridades son diferentes: mientras para los más necesitados será el alumbrado, la pavimentación o la policlínica, los que tienen cubiertas las demandas básicas urbanas se preocupan por infraestructuras culturales o por el medio ambiente. Esto en las grandes urbes, mientras que en el gobierno local, la participación política tiene ciertos canales tradicionales, principalmente a través de los representantes de los partidos políticos y mediante los programas electorales. La participación ciudadana busca que se incorporen los intereses particulares en los procesos de decisión. En el caso mexicano esto es fundamental, porque los regidores tradicionalmente han sido gestores, pero muy malos gestores porque la proporcionalidad es inexistente y entonces deriva prácticamente en el abuso de poder. Después está la ausencia de representación social plural en los municipios. En México se está analizando con interés la emergencia de la sociedad civil y la necesidad de "achicar" el Estado, traspasando a la ésta, mayores funciones para así posibilitar a los poderes públicos desarrollar otras.

No tiene que provocar miedo ni tener prejuicios respecto a encontrar actores sociales con el involucramiento de los sectores privados y del empresariado. Aún en los niveles de gobierno, como es el caso del Municipio, donde entre otros actores se encuentra a la autoridad municipal la cual se reserva la planificación y puede hacer partícipe a las empresas privadas, revirtiendo el producto resultante para el uso público democráticamente. Respecto al rescate de lo público y la promoción de la participación ciudadana estamos apostando para tratar de disminuir el abandono de la gente que se recluye más en lo privado. En efecto, hay una crisis de participación, pero si anualmente hay una rendición de cuentas, tal como hacemos en las rondas presupuestarias que funcionan realmente como asambleas públicas, se está haciendo una apuesta por la transparencia. En definitiva, el objetivo es restaurar la confianza en lo público.

En la base hay una gran actividad en diversas sociedades, pero a medida que la búsqueda de soluciones para los temas que han motivado la asociación se vuelve más compleja y hace falta el apoyo mutuo con otras entidades, la debilidad de este tejido social se pone de manifiesto en la dependencia financiera externa. Puede ser de la administración o de la cooperación internacional. Esto debería llevar al estudio de la relación entre lo público y lo privado. En el caso de los municipios, los que pueden distribuir parte del dinero colectivo que ellos administran hacen lo que pueden, improvisando constantemente y sin un marco de referencia. Ahí puede aparecer el amiguismo o el clientelismo.

## 6. PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Participación ciudadana y sociedad civil, conceptos recientemente impulsados para hacer referencia a un espacio social y a las instituciones que se encuentran fuera del Estado; ambas, la acción y los sujetos que la llevan a cabo, se proponen como objetivos lograr incidir en la decisión y en la definición de políticas públicas; intervenir en el ejercicio del poder y garantizar el ejercicio de los derechos de los individuos en lo particular y colectivamente, desde un lugar distinto al centro del poder.

El ciudadano es el sujeto fundamental de la democracia. De ahí que el estatuto de ciudadanía haga referencia a una dimensión jurídica, inseparable de su estatuto político, puesto que señala una gama de derechos y obligaciones ligados a la condición de ser miembro de una comunidad política determinada (normalmente un Estado). Por eso se afirma que la ciudadanía moderna es, al mismo tiempo, una condición de *estatus*: es un concepto legal, un ideal político igualitario y una referencia emocional, siendo éstos los criterios de *pertenencia* en la medida que todos como ciudadanos formamos parte de una amplia comunidad política.

Asimismo, se le define como una *práctica política* porque nos da la oportunidad de contribuir y tomar parte, esto es, de *participar* en las decisiones que atañen a la vida pública de nuestra comunidad y, de manera particular, de las del municipio, por ser el ámbito donde desarrollamos nuestra vida privada y pública tanto como individuos y en calidad de ciudadanos.

Durante dos siglos el criterio de pertenencia de la ciudadanía a un Estado nación, ha significado darle primacía a la adscripción política construyendo una amplia unidad cultural común, más que crear vínculos de los individuos basados en una pertenencia de identidad particular, lo cual sería una noción de pertenencia colectiva basada en una etnia, una lengua, una raza, una cultura o hasta una religión. Esto pone en entredicho el rasgo principal de los derechos, que es la equiparación universal e igualitaria del estatus de ciudadanía. Por eso, hoy existen muchos debates sobre *multiculturalismo* y su relación con los derechos, que responden a reivindicaciones de derechos de grupo en el interior de un Estado e incluso de un municipio.

Los casos de reivindicación de ciertos tipos de derechos diferenciados de los grupos indígenas, en estados como Oaxaca, Chiapas, Tlaxcala, Puebla, entre otros, los "usos y costumbres", como derechos tradicionales y consuetudinarios, apenas empiezan a ser considerados en las constituciones de los estados. El multiculturalismo es tema relacionado con la llamada "política de la identidad", que representa una importante fuente de discusión que nos atañe a todos, pues los asuntos de las identidades están relacionados con la posible ampliación de la noción de ciudadanía, bajo nuevas formas de concebirla como sistema o práctica de pertenencia.

En un contexto cotidiano y local los ciudadanos y las ciudadanas, podemos ubicar nuestra calidad ciudadana en tres situaciones:

- La situación civil que garantiza al hombre y a la mujer el ejercicio de sus libertades individuales frente al Estado, tales como: libertad de pensamiento, de expresión, libertad de religión, libertad de movimiento, derecho de propiedad, libertad de acción, libertad de asociación.
- Una situación política que da al individuo el derecho para participar en el gobierno, esto es, ser parte de él como representante o como ciudadano participante, y el derecho de elegir mediante el voto a los representantes de su gobierno.
- Y una situación social que le da derecho a cada miembro de la comunidad a disfrutar de ciertos mínimos de bienestar. Todo ello, porque el ciudadano tiene la facultad de tomar decisiones en el ámbito público, es el motor de la vida colectiva.

Pero la práctica política de la ciudadanía, esto es, la participación efectiva en asuntos de gobierno relativos a los más variados aspectos de la vida política, social, económica y cultural, pueden ubicarse principalmente en los siguientes *eslabones* de la *cadena* para la formación democrática de los gobiernos municipales, estatales y federal:

- Primer momento de la cadena: el ciudadano o la ciudadana puede elegir y/o ser elegido representante popular.
- Cada ciudadana y ciudadano tiene el derecho político de elegir y ser electo. Puede hacerlo cuando adquiere la mayoría de edad: sus 18 años. A partir de entonces puede acceder a ciertos puestos de elección popular, siempre y cuando se apegue a las reglas para postularse y lo haga preferentemente a través de algún partido político.
- El papel de los ciudadanos al elegir a sus gobernantes consiste en la responsabilidad de escoger una opción política formalmente reconocida como tal y su relación con el futuro de la comunidad. Importancia de la política en las actividades diarias de los habitantes de una localidad.
- Segundo momento de la cadena: los ciudadanos pueden participar en el proceso electoral y pueden participar en la organización electoral ya que:
- Tienen derechos y obligaciones de informarse y de ser informados acerca de los candidatos a los puestos de representación popular; a conocer las diversas propuestas de los candidatos, así como a actualizarse acerca del marco jurídico dentro del cual se da la competencia política de los partidos para formar gobierno.
- En México las elecciones son organizadas por los ciudadanos. El Instituto Federal Electoral, IFE, como entidad encargada de las elecciones federales ofrece, con autonomía e integración, un espacio para la participación ciudadana.
- Los ciudadanos son el primer eslabón de la amplia cadena de la organización electoral. Pueden participar como *funcionarios de casilla*, al ser nombrados a partir de un sorteo. Al aceptar el puesto de funcionario de casilla, los ciudadanos tienen derecho y la responsabilidad de someterse a un proceso de capacitación, otorgado gratuitamente, con el cual se busca que cada ciudadano-funcionario de casilla pueda cumplir adecuadamente con su labor. Son ellos los responsables directos de la elección, pues reciben, cuentan y transmiten los resultados de los votos a las juntas distritales, locales y órganos centrales del IFE.
- Los integrantes de las juntas distritales, locales y de los órganos centrales del IFE, es decir, los *consejeros electorales* en todos sus niveles (nacionales, estatales – locales– y distritales) y los *vocales* en todos sus ramos son también ciudadanos que prestan sus servicios en forma profesional y permanente, guiándose por los principios de imparcialidad, objetividad, certeza, legalidad e independencia que les indica la Constitución y el COFIPE.
- Los ciudadanos vigilan las elecciones como funcionarios electorales pero también como observadores y como representantes de los partidos políticos y los candidatos en las mesas directivas de casilla.

- En particular los *observadores electorales* representan la voluntad de la sociedad civil por participar activamente en los procesos electorales desde y en sus propios ámbitos de acción. La propia figura de observador electoral es una propuesta que la participación ciudadana permitió establecer en la legislación electoral mexicana.
- También los ciudadanos participan en la vigilancia de los procesos electorales federales mediante su inscripción en el padrón electoral, su fotocredencialización y la verificación de los listados nominales de electores que se disponen para su consulta pública antes de hacerse definitivos.
- Los ciudadanos vigilan y conocen la adecuada difusión de los resultados electorales a través de los diversos mecanismos y procedimientos de que se disponen para tal fin y entre los que se puede subrayar la consulta directa del PREP (Programa de Resultados Electorales Preliminares).
- Tercer momento de la cadena: los ciudadanos y los representantes electos de un gobierno están ampliamente vinculados durante el periodo de gobierno por:
- Una relación de intercomunicación basada en el derecho y la obligación de informar a la ciudadanía y hacerla partícipe de los siguientes procesos:
  - *Planeación del desarrollo* de la vida municipal en sus aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, recreativos, deservicios, de bienestar; educativos, de seguridad, entre otros.
  - *Establecimiento de políticas* de implementación de la planeación a través de programas.
  - *Vigilancia ciudadana sobre el desempeño gubernamental* al exigir cuentas sobre la gestión pública de los funcionarios y representantes del gobierno, y éstos tienen la obligación de dar cuentas a la ciudadanía sobre el desarrollo de sus actividades públicas.
  - *Creación de espacios institucionales* en el ámbito local para la participación, recepción de demandas y propuestas ciudadanas.
  - *Inclusión en el siguiente proceso electoral* para la integración de la autoridad pública.

El impulso a la participación ciudadana y a la propia Sociedad Civil, se debe a la conjugación de cinco procesos:

1. La transición de Estados autoritarios hacia la implantación de democracias;
2. El cambio de modelo económico de la sustitución de importaciones e intervención estatal reguladora, a un modelo de mercado neoliberal dependiente;
3. La pérdida de poder y soberanía de los Estados ante la globalización económica y la influencia de organismos supranacionales;
4. La constitución de actores colectivos, desde el ámbito de la vida cotidiana, como una estrategia de sobre vivencia, autogestión de bienes colectivos y movilización



de protesta contra las consecuencias más funestas de la crisis económica y la exclusión social y políticas;

5. La desaparición de estructuras de los pactos corporativistas y de clases para el desarrollo nacional, en el que los actores y las clases sociales se subordinaban a un Estado paternalista y constituyente del sistema social y, como consecuencia, el deseo de autonomía de dichos actores frente al Estado.

Sociedad Civil es un actor que representa a muchos actores colectivos y sociales que democratizan e interpelan al Estado agrupados en organizaciones identificadas como OSC y con su participación, se aceleran procesos de diferenciación entre el estado, el sistema político y la misma sociedad.

En la actualidad, el término *participación* es utilizado para explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, las discusiones, el planteo de propuestas, en algunos casos, la gestión de recursos. Así, por su imprecisión, el concepto en sí mismo ha ocurrido igual suerte que el de movimientos sociales, sociedad civil, tercer sector, organizaciones no gubernamentales, con una salvedad: estos últimos son empleados para definir un universo de asociaciones o agrupaciones del ámbito social que actúan sobre lo social, es decir, independientemente de que tenga o no como objetivo incidir en el espacio público estatal.

Al mismo tiempo, las actividades de este conjunto de grupos sociales remiten a dos formas de participación:

- a) la que se realiza con fines e intereses específicos sin que incluya una demanda o una relación hacia las instancias de gobierno (asociaciones tipo padres de familia, grupos juveniles, grupos de autoayuda, grupos de salud alternativa, etc.) y
- b) toda una gama de asociaciones y organizaciones alrededor de demandas de diversa índole así como el conjunto de ONG que pueden o no tener relación con las instancias de gobierno y los partidos. En muchos casos, la relación no pasa por el gobierno local sino que realizan gestiones directamente en las instancias del gobierno federal, dependiendo del tipo de problemática que tienen (medio ambiente, salud, atención de sectores vulnerables, etcétera).

En este sentido, podemos decir que la participación en elecciones no es la única que se realiza socialmente. Algunos actores que no participan electoralmente:

- adquieren compromisos en el desarrollo de proyectos. independientemente de su calidad de ciudadanos definidos legalmente. Una persona que no posee su documento electoral, aunque es un ciudadano ante la ley, no está ejerciendo sus derechos.

- Puede estar involucrado en acciones comprometidas con algún interés colectivo. Tal es el caso de muchos actores sociales urbanos y rurales que se organizan no sólo para demandar lo que consideran sus derechos, sino también para hacer propuestas de solución a sus problemas.
- En algunos casos, se organizan para obtener –a través de procesos electorales– los gobiernos locales.

En México, los espacios institucionales de intervención han sido restringidos a:

1. instrumentos para la participación que se definen como expresión de voluntades, propuestas y demandas a través del voto universal en el plebiscito, el referéndum, las consultas, los comités vecinales.
2. la participación de los ciudadanos está formado por un conjunto de espacios a los que son convocados, selectivamente, ciudadanos que, por su experiencia y trayectoria, poseen un conjunto de conocimientos y habilidades. Tal es el caso de los Consejeros Consultivos, programas diversos, la llamada Plataforma de Organismos Civiles, etcétera.

Las mayores dificultades para la participación de la sociedad en el ámbito de la cooperación con los gobiernos se encuentra en:

- 1) la cultura política que se caracteriza por la desconfianza por parte de los actores sociales y por actitudes y prácticas autoritarias, poco transparentes y deslegitimadoras por parte de los gobiernos. Esto ha producido que los espacios institucionales de participación sean más bien de colaboración, corresponsabilidad en la gestión pero no en la toma de decisiones.
- 2) la participación de los ciudadanos exige también una transformación en el ejercicio y en la forma de pensar de los funcionarios de la administración pública para que éstos puedan asumir las iniciativas que genera la sociedad. Una de las motivaciones principales para la participación se vincula a necesidades insatisfechas (sociales, culturales, económicas o simbólicas); a partir de esto, se generan acciones que intentan solucionarlas u obtener respuestas.

Participación ciudadana en espacios institucionales . Uno de los elementos que define la inclusión de los ciudadanos en ciertos programas de gobierno es la poca posibilidad de éste de resolver los problemas de la ciudad sin contar con la participación de la población y, por ello, la necesidad de abrir nuevos espacios para la interlocución con los habitantes y sus organizaciones. En este periodo del Gobierno del Distrito Federal (GDF), destacan diferentes formas de inclusión de grupos sociales y de individuos en las políticas gubernamentales: una hacia las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los ciudadanos independientes que consistió en la consulta y colaboración en la elaboración de políticas públicas, elaboración de propuestas, promoción de

actividades, seguimiento y supervisión de funciones institucionales y colaboración en acciones de gobierno en ciertas áreas.

- ❑ Los Consejos Consultivos tuvieron justamente la función que indica su nombre: espacios de consulta para el gobierno de la ciudad.
- ❑ El Grupo de Trabajo creado para asesorar y formular propuestas, observaciones y recomendaciones, integrado por ONG, no pudo llegar a las instancias responsables de cada uno de los temas que desarrollaron para colaborar en el diseño de políticas públicas.
- ❑ La Comisión de Enlace entre Plataforma de Organismos Civiles y el GDF intentó ser un espacio de interlocución; sin embargo, puesto que Plataforma no representa al mundo de las ONG, terminó siendo un acuerdo cupular.
- ❑ Las consultorías no significan estrictamente un espacio de participación ya que funcionan a través de relaciones de contratación de servicios.

La estrategia del GDF estuvo diseñada más para las ONG y los organismos civiles que para la enorme mayoría de los habitantes de la ciudad, organizados o no. El éxito de los programas de Conversión y de Mejoramiento de la Vivienda reside en su implementación en las colonias y regiones de la ciudad en las cuales existían experiencias importantes de organización social.

La Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal plantea que la participación social y ciudadana se llevará a cabo a través de la consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción. La presentación de propuestas se realiza a través de Comités Mixtos de Planeación. Sin embargo, no tiene una reglamentación que posibilite la operación.

El espacio destinado por la Ley de Participación Ciudadana a la participación de los habitantes de la ciudad, organizados o no, son los Comités Vecinales. De acuerdo con el balance realizado por los asesores del GDF, los que se han constituido presentan muchos problemas y no son visualizados por el conjunto de la población como los espacios de participación destinados a ella. El problema central, es que existen otras formas de participación que no pasan por lo territorial.

La Ley de Participación Ciudadana recoge la diversidad de formas de participación, entre las que se cuentan las siguientes:

- ❑ Grupos con intereses específicos relativos a necesidades de un sector particular - mujeres, jóvenes, niños, gays, etcétera.
- ❑ Agrupaciones en defensa de temas tales como medio ambiente, derechos humanos, seguridad, salud.

- Agrupaciones con intereses económicos tales como ambulantes, empresarios pequeños, comerciantes.
- Organizaciones urbanas: si bien algunas tienen como campo de acción un barrio, una colonia o una unidad habitacional, muchas, las más consolidadas, abarcan un territorio mucho mayor que la colonia. Sus demandas pasan por la vivienda, los servicios, la educación, la salud, los derechos humanos, la procuración de justicia, la seguridad pública y también la democracia.
- Activistas y militantes de partidos políticos que, si no se les abre un espacio, inevitablemente ocuparán los comités vecinales y los convertirán en la arena de sus debates políticos.

En las relaciones que se plantean predominan las líneas de acción desde el gobierno hacia la sociedad: promover, fomentar, capacitar, educar, crear conciencia. Sin embargo, es claro que la mayoría de los instrumentos para la participación destacan la idea de sociedad como "objeto" sobre el cual actuar, no como sujetos activos con los cuales establecer relaciones de intercambio en ambos sentidos.

Cuando se convoca a la participación ciudadana en algún ámbito y/o en algún aspecto que está relacionado con el interés público, se sugiere tener en cuenta algunos elementos que tienen que ver, en primer lugar, con lo asociado a los gobiernos:

- 1) La voluntad política del gobierno y la intención de los ciudadanos para abrir espacios son dos condiciones necesarias pero no suficientes.
- 2) Un elemento importante en la caracterización de los gobiernos es qué lugar ocupa la participación ciudadana dentro de las líneas y los programas de gobierno.
- 3) Para que los espacios de participación ciudadana resulten eficientes y eficaces, hacen falta mecanismos e instrumentos apropiados, cambios en la mentalidad de unos y otros, acceso a la información para todos los participantes, capacidades tales como saber negociar, poder expresar y debatir sus puntos de vista.
- 4) La propia naturaleza de los instrumentos creados no los hace aptos para la formulación de políticas públicas, y esto es así porque son diseñados desde los gobiernos.
- 5) Las diferencias existentes entre las políticas diseñadas en el ámbito del gobierno central y su ejecución y gestión en las delegaciones. Algunas evaluaciones realizadas muestran que las políticas funcionaron mejor en el nivel central.
- 6) No se puede abrir la participación ciudadana en todos los ámbitos de gobierno, sobre todo en los que tienen que ver con decisiones técnicas y en aquellos restringidos a la decisión del gobierno.

- 7) La mayoría de los espacios creados resultaron ser de colaboración y no de toma de decisiones, por inexperiencia por parte de los ciudadanos y por falta de compromiso y responsabilidad de los funcionarios del gobierno.

En relación con la ciudadanía convocada a participar en estos espacios institucionales, podemos mencionar algunos aspectos:

- 1) No todos quieren participar, y los que sí lo desean, quieren hacerlo todo el tiempo. No todos tienen las capacidades para hacer que la participación sea efectiva. Por ello, hay que tomar en cuenta la heterogeneidad de lo social.
- 2) La transparencia y la toma de decisiones conjunta entre el gobierno y los ciudadanos no siempre indican procesos participativos que produzcan resultados. Existen muchas organizaciones sociales que son incluidas en procesos de toma de decisiones, pero que en realidad terminan confundiendo con los intereses de los gobiernos, perdiendo su autonomía y su capacidad de presentar propuestas alternativas desde lo social.
- 3) Si los espacios de participación son lugares de confrontación entre diferentes intereses, fundamentalmente entre el interés privado y el público, hay que atender a la cuestión de la representación, es decir, cómo aparecen representados esos intereses (quién llega representando a quiénes, y con qué atribuciones).

La convocatoria a la participación de la población debe vincularse a la toma de decisiones sobre la distribución de los recursos financieros, humanos y materiales (dónde, a quiénes, cómo) y la distribución de los bienes y servicios producidos por la administración: para eso está la estructura de gobierno. La expresión concreta de esto sería la elaboración de los presupuestos de egresos y de inversión y los programas operativos anuales, así como en el ejercicio de estos recursos.

La participación de los ciudadanos en los espacios de toma de decisiones exige también una transformación en el ejercicio y en la forma de pensar de los funcionarios de la administración pública, para que éstos puedan asumir las iniciativas que genera la sociedad, como sucede en algunos gobiernos locales. Para ello, es necesario desarrollar un proyecto intensivo de capacitación de funcionarios medios.

En la mayoría de las delegaciones es posible encontrar colonias que presentan diferencias abismales de niveles sociales y económicos.

Un ejemplo de ello es la Miguel Hidalgo o Coyoacán. ¿Cómo hacer para que los vecinos de las Lomas y las Pensiles se pongan de acuerdo sobre cuáles serán las demandas que se resuelvan primero? El reconocimiento de la diversidad y desigualdad requiere establecer espacios para la confrontación de intereses, reconocimiento y expresión del conflicto y

negociación entre actores sociales distintos, esto es, mecanismos institucionales para la interacción social expresada concretamente como interacción entre organizaciones e individuos.

Por ello, y teniendo en cuenta la heterogeneidad de la sociedad, es necesario establecer espacios y niveles de participación diferenciados en relación con las diferentes formas de participación que la propia sociedad genera.

Asimismo, será necesario crear otros espacios de coordinación entre niveles para compartir información, responsabilidades y experiencias. Estos espacios deben ser coordinados, orientados por equipos técnicos vinculados a los órganos de gobierno que tienen como cometido específico el tema de la participación.

## 7. INICIATIVAS DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La prioridad fundamental de un Estado democrático es garantizar, en forma eficaz y permanente, los derechos y garantías de los habitantes, es decir, que los hombres y mujeres puedan ejercer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales establecidos en la Constitución y demás leyes secundarias, así como en diversos instrumentos internacionales (tratados, acuerdos, declaraciones).

Los derechos políticos forman parte de una serie de principios universalmente reconocidos que reciben el nombre de *derechos humanos*, los cuales en nuestro país están reconocidos en la Carta Magna, en las constituciones políticas de cada uno de los estados y en diversos instrumentos jurídicos.

En este contexto, los derechos políticos están asociados con los derechos civiles, entendidos como aquellos derechos fundamentales que hacen referencia al ámbito de autonomía de la persona humana y de los grupos sociales con relación a la actuación de los órganos del Estado. En tanto que los derechos políticos son los que determinan en los ciudadanos la capacidad de ejercer ciertas funciones en la actividad del Estado, sobre todo, en la formación y en la administración del gobierno.

Los derechos humanos surgen históricamente como derechos civiles y políticos. Por eso se les denomina derechos de primera generación. En su origen, en el siglo XVIII, reciben varios nombres, tales como derechos individuales, derechos innatos, derechos esenciales y "derechos del hombre y del ciudadano".

Los derechos civiles y políticos están recogidos en las principales declaraciones internacionales actuales de derechos humanos, por ejemplo, en el artículo 3.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de

discriminación racial, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1963; y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

## Los derechos fundamentales

Los derechos fundamentales que el Estado democrático y constitucional está obligado a respetar, son todos aquellos que la persona humana tiene por el hecho de ser tal, por lo tanto, los titulares de estos derechos son todos los individuos de la especie humana, teniendo el carácter de fundamentales, esto es, esenciales, independientes y anteriores al Estado.

## Derechos de la persona

La idea de que todos los seres humanos somos iguales, tenemos los mismos derechos y merecemos un trato digno sin importar nacionalidad, sexo, edad, religión ni color de piel, se plasmó por primera vez en 1789 en un documento jurídico francés conocido como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Con esta Declaración se buscaba poner límites al Estado y al poder que ejerce quien lo administra.

## Derechos civiles

Los derechos civiles tienen como fin principal el de garantizar la vida, la libertad en sus diversas manifestaciones, la igualdad ante la Ley, la seguridad, la libre circulación, reunión y asociación, la propiedad privada, entre otros derechos.

## Derechos políticos

Son aquellos que poseen únicamente las personas que ostentan la calidad de ciudadanos, de donde viene la expresión "gozar de los derechos de ciudadanía". Como se sabe, para ser ciudadano se requiere dos requisitos: tener una edad mínima (que generalmente es de dieciocho años) y la nacionalidad del Estado donde se quiere ejercer los derechos políticos. Los derechos políticos tienen que ver con la participación de los ciudadanos en la actividad política de la comunidad y con la posibilidad de influir, directa o indirectamente, en las grandes decisiones del Estado.

La soberanía popular se manifiesta en la elección de los gobernantes; el sufragio, unido a una libre y activa participación política de los ciudadanos, permite establecer un sistema democrático, es decir, que los derechos políticos constituyen la puerta de acceso a la democracia. La idea de ciudadanía atiende precisamente a una base legal de igualdad simbólica de los diferentes. Ser ciudadano es contar, al menos desde el punto de vista jurídico, con una igualdad de estatus en relación con todos los demás. ¿Anula esto las

diferencias sociales reales que hay en cualquier país, en cualquier momento histórico?. No. La ciudadanía crea un estatus ficticio de igualdad en medio de la desigualdad existente. Es importante considerar si esta desigualdad real no impacta el acceso o el ejercicio verdadero de los derechos de ciudadanía, porque se llega a pensar que una vez concedida jurídicamente, la ciudadanía es automáticamente practicada.

La idea de ciudadanía se ha constituido por cuatro núcleos fundamentales de derechos:

- los derechos civiles, los derechos que protegen la intimidad, la libertad de la persona;
- los derechos políticos, los derechos de elegir a los representantes;
- los derechos sociales, hoy generalizados en los países desarrollados, incluidos en muchas constituciones de los países.
- derechos de minorías, de grupos específicos de la sociedad.

La ciudadanía real en nuestro país ha sido absolutamente frágil y, sobre todo, muy dependiente de la capacidad real del Estado para poderla conceder. Esto genera también una tradición de cultura política, de dependencia de los ciudadanos respecto al Estado. Existe el riesgo de que la ciudadanía política todavía continúa mediada, para grandes sectores de la población, por la inexistencia de facto de una ciudadanía social y de una ciudadanía civil. El reto de los gobiernos actuales es garantizar para todos los ciudadanos el ejercicio pleno de la ciudadanía. Pensar en la exigibilidad de los derechos. Ya no en la concesión gratuita, fácil, legal de los mismos, en la creación de las instituciones que permitan a los ciudadanos exigir el cumplimiento de sus derechos. Instituciones para servir como mecanismo complementario para que los ciudadanos pudiesen exigir que sus derechos se cumplan.

la idea de la participación tiene que pensarse en el sentido de crear y dar forma a las instituciones y a los mecanismos que permitan la intervención real de los ciudadanos de manera permanente.

Una expresión de este pensamiento se centra en la territorialización de la ciudadanía, sobre todo en el nivel popular, para que pueda anclarse en una capacidad real de decisión y control sobre su propia vida en los espacios micro locales, que se articula con este potencial de una ciudadanía desterritorializada y global para otros sectores de la sociedad y para ellos mismos, siempre y cuando cuenten con los apoyos necesarios. Alcanzar la verdadera universalización del status de ciudadanía a través del cumplimiento real de los derechos civiles, políticos y sociales.

Además, se requiere de la construcción de los espacios de participación ciudadana que verdaderamente puedan permitir un canal de influencia de los ciudadanos en la decisión



de políticas públicas. En un país desigual como el nuestro, eso tiene que implicar, antes que otra cosa, formas en las que nivel popular pueda reconstituirse la ciudadanía en el plano local.

La Constitución Política y en especial el artículo 115 en el que se establece lo relativo a los municipios, hay una referencia explícita en torno al tema de la participación ciudadana en el nivel local, con las reformas de 1999. es a través de estas que se establece en el párrafo II que "los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal".

De otra parte, las formas de representación ciudadana formales e informales expresan de manera particular la polarización de actores en este espacio local en torno a la solución de los problemas urbanos. Posterior a la aprobación en diciembre de 1998, de la Ley de Participación Ciudadana del DF. vigente a partir de enero de 1999, se llevó a cabo en la primera mitad del 2000, el proceso de elección de Comités Vecinales.

En lo que se refiere a los mecanismos. En América Latina se identifica de la falta de participación. De repente, por inercia, tendemos a primar cierta forma de participación y a lo mejor olvidamos observar otras. Un ejemplo: hay una forma de participación muy reconocida a través de organizaciones vecinales. A partir de ello, uno reflexiona y dice: ¿cuántas organizaciones vecinales hay?, ¿qué porcentaje de la población participa? Entonces, como hay una tendencia decreciente o, en el caso de mi país, las organizaciones vecinales están dirigidas casi siempre por gente con cierta edad y que han sido dirigentes muchos años, o por ex dirigentes sindicales que ahora son dirigentes vecinales, decimos que hay una disminución de la participación.

Sin embargo, no se tiene en cuenta que hay más variedad de organizaciones de corte sectorial como las ambientalistas o las de consumidores, frecuentemente compuestas por personal voluntario, y que normalmente están al margen de la política. Estoy pensando en la Cruz Roja, la defensa civil o incluso los bomberos. Éstas son formas en las cuales ciertos sectores de la sociedad se organizan y se involucran. Sin embargo, en los diseños de las políticas públicas no hemos considerado suficientemente esos espacios de inserción social.

También está el caso del sector empresarial. Hoy en día se usa cada vez más el mecanismo de concesión pública a una empresa privada. O se establecen consorcios públicos y privados para emprender determinadas políticas públicas, V.gr construir

carreteras. Por supuesto, habría que salvar algunos prejuicios, entre los más relevantes, los referentes a las privatizaciones. Yo no le tengo miedo a cierto tipo de privatización. No digo que haya que privatizarlo todo y reducir el Estado, pero sí que el Estado puede dejar de hacer perfectamente ciertas cosas que el sector privado puede hacer bien, y dedicarse a hacer otras que no está haciendo nadie, porque la función del Estado es subsidiaria.

Finalmente, quiero referirme a los mecanismos de consulta y a las conductas cívicas. En el primer caso abundan ya diferentes instancias, como los plebiscitos, los cabildos abiertos o los presupuestos participativos. Respecto a las conductas cívicas, destacaría el ejercicio ciudadano del pago de los impuestos como aceptación de que primero hay que involucrarse con lo público contribuyendo.

### Sociedad y Estado en transición, modos diversos de participación

Estado y sociedad están en procesos de cambios profundos, lo que lleva a nuevas formas de relación entre ambos. Es por ello que no hay que identificar participación, con participación organizada, que es uno de los géneros de la participación. Cada vez adquiere una relevancia mayor la ciudadanía, y el derecho individual del ciudadano de tener injerencia en las políticas de Estado respecto de las cuales es el directo beneficiario, así como de tener recursos ante el Estado cuando sus intereses son agredidos o violados por éste.

Si la participación organizada no es sino uno de los giros posibles de participación, hay que tomar debida nota de que las agrupaciones y los movimientos ya no obedecen en absoluto – y eso ya no tiene retorno – a las pautas de los movimientos sociales clásicos. Los movimientos tienden a ser más temáticos y más locales.

Por otra parte, la relación entre Estado y fortalecimiento de la ciudadanía refiere al proceso de transición y al nuevo pacto aún en construcción, dado que sólo ha involucrado un pacto político y no hay todavía un pacto social ni económico. Al respecto, el Estado tiene que prevenirse de la ilusión de asimilar las presiones corporativas que llegan a sus decisiones con el fortalecimiento ciudadano. En la sociedad moderna, cada día más se puede distinguir, precisamente, lo que es interés ciudadano, propiamente tal, de lo que son intereses corporativos. Por ejemplo, los intereses del Colegio de Profesores, no son enteramente coincidentes con los intereses de los educandos ni con los intereses de los ciudadanos, en cuanto a mejoría de la educación. Si eso es así en la educación, lo es más todavía en la salud.

El corazón del drama de la vida moderna y del hombre moderno es que vivimos en un mundo que está atravesado por una contradicción sin solución: una gran oferta de igualdad de oportunidades unida a un gran desamparo del mercado. Lo que ocurre es que

ello no puede ser reemplazado por la aspiración de retorno a una sociedad que protege a los ciudadanos a cambio de su libertad.

Sin embargo, se hace muy difícil hablar de ciudadanía, cuando tenemos una sociedad tan desigual como la nuestra. El primer gran tema que discutir para el fortalecimiento de la ciudadanía es el de la superación de la exclusión; la relación entre pobreza y ciudadanía.

No es posible hacer referencia a ciudadanía como en Holanda o en Suecia, en los países como el nuestro tenemos que hacernos cargo de un arcaísmo mucho mayor incluso, y tenemos que entender todo el tema de la pobreza como un tema de acceso a formas cada vez más fuertes de ciudadanía. En este sentido se considera que el Gobierno de Distrito Federal, ha abierto espacios importantes al considerar dentro de la Ley de Participación Ciudadana, dentro del título segundo DE LOS HABITANTES Y CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL, un conjunto de derechos y obligaciones de los ciudadanos los cuales cita en el capítulo Tercero en el Artículo 10 y siguientes.

Los ciudadanos del Distrito Federal tienen los siguientes derechos:

- I. Integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal;
- II. Promover los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere el Título Tercero de esta Ley;
- III. Aprobar o rechazar mediante el Plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; salvo las materias señaladas en el artículo 16 de esta Ley;
- IV. Presentar a la Asamblea Legislativa, mediante la Iniciativa Popular proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, salvo las materias señaladas en el artículo 32 de esta Ley;
- V. Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación por medio del Referéndum, de leyes que expida la Asamblea Legislativa; salvo las materias señaladas en el artículo 31 de esta Ley;
- VI. Ser informado de las acciones y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal;
- VII. Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;
- VIII. Ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta ley; y
- IX. Los demás que establezcan ésta y otras leyes.

Más adelante en el título tercero, que se denomina DE LOS INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA, cita mecanismos importantes para facilitarla, como es el PLEBISCITO el cual aparece citado desde el Artículo 13 y siguientes.

En la citada ley y capítulo se señala que a través del Plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal. Podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Señala en el artículo 15, los requisitos de las solicitudes del plebiscito los cuales deberá contener por lo menos:

- I. El acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito;
- II. La exposición de los motivos y razones por las cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Distrito Federal y las razones por las cuales se considera que debe someterse a plebiscito; y
- III. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, número de registro de elector y firma de los solicitantes.

Las excepciones se señalan en el Artículo 16. No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:

- I. Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III. Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y
- IV. Los demás que determinen las leyes.

En los siguientes artículos, 17 en adelante, se señalan condiciones y términos para la aplicación de este instrumento. El Jefe de Gobierno iniciará el procedimiento de plebiscito mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se hará del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, con la finalidad de iniciar la organización del proceso plebiscitario, así mismo se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá:

- I. La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;
- II. La fecha en que habrá de realizarse la votación; y
- III. La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.

El Jefe de Gobierno podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior, o de organismo sociales y civiles relacionados con la materia de que trate el plebiscito para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta.

En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año.

En los procesos de plebiscito, sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes al día de la consulta. El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización desarrollo de la consulta y cómputo respectivo, declarando los efectos del plebiscito de conformidad con lo señalado en la convocatoria.

Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

Los resultados del plebiscito se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

El Instituto Electoral del Distrito Federal llevará a cabo el plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos de conformidad con lo que disponga la Ley aplicable.

Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

## 8. PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DE LA CIUDAD Y LOS TERRITORIOS

La participación ciudadana es un medio para ejercer el poder, algo muy necesario actualmente en la sociedad. La cuestión más importante es cómo canalizar esa participación y a través de cuáles instituciones. En los últimos años ha habido un cambio muy radical en la actuación política por la quiebra del modelo tradicional de participación a través del Estado. En ese modelo, a grandes rasgos, el ciudadano entregaba su apoyo político a cambio de cuotas de bienestar más o menos generosas en la medida de lo

posible. Obviamente, el análisis profundo sobre su funcionamiento y causas de quebranto, exigiría un tiempo que la dinámica social no admite.

La realidad es ahora más preocupante. Existe un núcleo dominante más limitado que ejerce el poder y aboga por el "achicamiento" del Estado, a la vez que se alegra de que haya una sociedad civil dinámica, siempre y cuando actúe en la esfera de lo privado. En cambio, no le preocupa mucho que haya un gran desprestigio de los partidos políticos y que el asociacionismo que está emergiendo junto a esas cenizas esté atomizado. Asocian gobernabilidad con un tipo de estabilidad entendida casi exclusivamente como un binomio de orden en la economía y la sociedad.

De ese modo, por un lado se fomenta únicamente el control estricto de las variables macroeconómicas básicas (inflación, déficit público y por cuenta corriente, tipo de cambio de la moneda), y por el otro, el control social a través del orden público. No prestan igual atención a los desequilibrios sociales que provoca un reparto muy desigual del ingreso, ni a los desequilibrios territoriales y ambientales que provoca el modelo de desarrollo. A lo sumo, promocionan el aumento del crecimiento económico esperando que a la larga permita un incremento del bienestar social porque habrá más producto a repartir.

Junto a este modo de operar que está difundiendo el pensamiento económico actual, no se han logrado articular paradigmas alternativos. La participación y el surgimiento de OSC puede servir muy bien para actuar en el nivel sectorial, pero hacen falta otras instituciones que faciliten la cohesión de intereses en los niveles locales y nacionales para lograr configurar un proyecto de país. Tradicionalmente, ese papel estaba reservado a los partidos políticos, pero las sucesivas crisis los han alejado de ese lugar de encuentro. No obstante, para salir del atolladero, en lugar de una exaltación excesiva y sin definir de la sociedad civil, hay que promover una renovación del mensaje de los partidos políticos que motive a la ciudadanía para canalizar la participación política a través de ellos.

La acción de gobierno para estimular la participación ciudadana, se puede ubicar en la invitación a incidir en las siguientes cuatro grandes áreas temáticas.

1. En relación a la democracia,
2. En relación a los temas de descentralización;
3. En relación a los temas de políticas sociales y su implementación y,
4. En relación a los temas de modernización de la gestión pública.

1. Se ha señalado que la participación ciudadana es necesaria para lograr la democratización del Estado y del sistema político. estimula su participación dentro del estado de derecho, privilegiando las opciones de reformar la institucionalidad política, y consolidar las libertades públicas. Aún cuando las respuestas son diversas y contradictorias.

2. Una de las áreas de oportunidad que se han abierto recientemente es la descentralización, entendida como la transferencia de competencias (funciones), atribuciones o capacidades de decisión sobre diferentes materias, así como de los recursos para hacer realidad dichas decisiones y responsabilidades.

Esto involucra, cambios en la institucionalidad de la administración del Estado; que se orienten a:

- d) Descentralizar en niveles estatales y municipales y crear instituciones de participación en dichos niveles del Estado,
- e) La prioridad está representada por la regionalización, no sólo como un exclusivo acto administrativo, sino también a través de la participación ciudadana, para dar vida a un perfil regional en los diferentes territorios.

La descentralización con participación ciudadana favorece el lograr que la sociedad autorregulada, es una sociedad civil fuerte y que asuma su responsabilidad en la utilización de estos espacios institucionales de participación.

3. La participación se relaciona con el mejoramiento de las políticas sociales y la superación de la pobreza, por las razones siguientes:

- o Enfoca mejor los recursos destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial.
- o Facilita la adecuación de la oferta del sector público a la demanda de la ciudadanía que tiene un carácter diferencial. La participación es concebida como un medio o recurso que multiplica las capacidades del sector público y facilita su llegada a las realidades locales y sectoriales diversas.
- o Produce auto desarrollo de las personas y, puede también ser entendida como una finalidad que se debe alcanzar, como un valor. Desde esta óptica, la participación es vista como proceso de aprendizaje, como proceso educativo.
- o Hace posible consensuar definiciones de políticas a través de instancias de diálogo, como en el caso de los foros de desarrollo productivo. Además, forma parte de las estrategias de información hacia la ciudadanía, de escucha de sus problemas, intereses y prioridades.

4. La participación es vista como un factor de modernización de la gestión pública, forma parte del cambio que se busca alcanzar en el modo de relación de las personas con el Estado, hacia una cultura de ciudadanos titulares de derechos, que pueden y deben exigir una relación más simétrica con los agentes públicos.

Se pretende que la gente desempeñe un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico. En esta línea, la participación se puede entender como posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos, y control de su gestión. Los funcionarios y directivos públicos deben dar cuenta de su gestión, hacerse responsables de ella ante la ciudadanía. Más específicamente, participación ciudadana se relaciona con mejoramiento de la eficiencia del sector público, a través del rediseño de las instituciones públicas en función de los ciudadanos usuarios de los servicios que ellas prestan.

Sin lugar a duda la planeación es la base que sostiene el funcionamiento administrativo, y de ésta depende en gran medida el éxito o el fracaso; en la planeación se define los objetivos y metas, y se establece una estrategia global para lograrlas. Planear es trazar o formar el plan de una obra, es un proceso que busca y propicia la organización. En la administración pública en México, la planeación no tiene el éxito deseado y esto se debe, a que no se involucra a la población en el diseño de instrumentos de planeación. No se practica el consenso social y por lo tanto no existe compromiso, ni por parte de la sociedad, ni por parte de las instituciones. Es debido a esto que actualmente se están haciendo esfuerzos por cambiar esta situación y lograr crear una planeación participativa. La participación ciudadana, es la participación de las personas que integran las comunidades con el propósito de satisfacer las necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida. La participación permite establecer una identificación entre las necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan, el aprovechamiento mejor de los recursos de la comunidad, responsabiliza y compromete al ciudadano con el logro de su propio desarrollo, eliminando el paternalismo e interesándolo en el mantenimiento de las obras construidas por su propio esfuerzo.

La administración municipal es la que más se ha preocupado por generar vías para propiciar la participación en los planes de desarrollo, ya que es localmente en donde se establecen las relaciones más cercanas entre la administración y la sociedad, es así que muchos municipios han puesto en marcha o preparados sus planes de desarrollo económico y social, en el marco de un sistema estatal y nacional de planeación democrática. Sin embargo, en ninguno de los tres niveles, municipal, estatal o federal, la planeación es participativa y democrática, ya que es ejercida como un proceso técnico en donde la participación social es considerada como un mero procedimiento formal. Las consultas populares solo tienen el papel de legitimar las decisiones tomadas con anterioridad. Esta afirmación no desmerita los esfuerzos que los gobiernos han hecho para propiciar la participación, pero no han sido suficientes, ya que para lograr una verdadera participación es necesario cambios radicales en estructura y superestructuras.

Ahora bien, antes de entrar a la revisión de los problemas que ha hecho prácticamente imposible la planeación participativa, es necesario revisar el concepto de cultura organizacional, ya que muchos de dichos problemas pueden ser vistos desde la óptica cultural.

Con la proliferación de modelos administrativos venidos de oriente, principalmente de las compañías japonesas, uno de los puntos que se pone en discusión, es el aspecto cultural, ya que se atribuye mucho del éxito empresarial a la cultura predominante en el Japón. La cultura organizacional puede ser definida según Cunningham como una serie de patrones de conducta, conceptos, valores, ceremonias y rituales que ocurren al interior de una organización y representa



su parte emocional e intangible. Complementando esta definición con la propuesta por Kreitner y Kinicki que dice que: la cultura organizacional es lo que mantiene unida al ser, un sistema de significados colectivos que define los aspectos que ésta considera centrales. La cultura organizacional genera entre los miembros de la organización un sentimiento de identidad y permanencia que permite el trabajo en conjunto al darles a conocer cuales son los códigos de conducta válidos y cuales no.

En la actualidad es imposible concebir a la sociedad apartada de las organizaciones, ya que estas se han convertido en la forma más eficiente y racional de agrupamiento social. Es así que el estudio de la cultura es fundamental para el entendimiento de las organizaciones con la finalidad de crear sistemas administrativos integrales en donde se puedan definir estrategias de desarrollo acordes a la realidad cultural.

Se puede analizar desde esta perspectiva cultural la problemática que la planeación participativa ha arrastrado en sus intentos de puesta en marcha. La Dra. Edith Jiménez Huerta, catedrática de la Universidad de Guadalajara plantea que existen una variedad de circunstancias que inhiben la participación de la población en la planeación, se plantea cuatro aspectos fundamentales de problemáticas, estos problemas que la Dra. expone, son fundamentados en un estudio de planeación participativa en el Estado de Aguascalientes.

En primer lugar está el doble discurso de la planeación que le resta efectividad, y propicia la participación social al margen de planeación, es decir, los funcionarios públicos y la sociedad saben que la planeación es un rito periódico que, cuando es preciso, se modifica o simplemente se ignora. La planeación se convierte en un aspecto bastante intrascendente ya que ni la sociedad ni las instituciones se ven obligadas a cumplir con los lineamientos establecidos por los instrumentos de planeación, puesto que no participaron de manera conjunta en su elaboración y no hubo consenso social, elemento clave para que pueda existir un compromiso social.

En segundo lugar, y muy relacionada con la situación anterior, es que existe una marcada preferencia de las autoridades locales por la participación social a través de formas clientelares, también al margen de la planeación, debido a que éstas formas les benefician políticamente. En tercer lugar está el centralismo jerárquico que excluye la participación democrática, no sólo de la población, sino incluso de los funcionarios locales encargados de la planeación. Todo debido a que la participación se impulsa por parte del gobierno federal y esto da pie a que sólo sea un proceso de legitimización.

Finalmente, en cuarto lugar está la ausencia de estudio ,tanto teórico como práctico, que les dé una idea a los profesionistas encargados de la planeación de cómo propiciar y manejar la participación social. Ya que al carecer de ella tanto los políticos como los técnicos involucrados le tienen un gran temor a la participación social.

Con estos puntos se puede dar cuenta que los esfuerzos han estado bañados de problemas culturales milenarios que siguen prevaleciendo hasta la actualidad y que detienen los procesos modernizadores. Al revisar la cultura en México, en materia gubernamentales, se ven que México ha

sido un país creado como un proyecto desarrollado por minorías y que a la población la han mantenido al margen de las decisiones. Mas que ser el producto de comunidades con verdadera democracia, la nación se conforma de un pueblo manipulado por unos cuantos; este hecho refleja la endeble unión social y la poca veracidad de la democracia.

Ya son parte de la cultura ciertas características como son: el soborno, la extorsión, la colusión del gobierno con el sector patronal, los fraudes fiscales, etc. Con todo esto la sociedad mexicana ha perdido enteramente la confianza en sus gobernantes y por consiguiente les resulta muy difícil creer en "nuevos" procesos participativos en donde sean realmente tomados en cuentas sus necesidades y sus aportaciones.

Las condiciones necesarias para la participación de la ciudadanía en los planes de desarrollo, depende fundamentalmente de la creación de un sistema acorde a la realidad cultural que propicie la vinculación entre las instituciones y las comunidades; se deben crear vías que impulsen la participación desde los niveles más básicos como la información y la consulta, hasta la toma de decisiones y la gestión, pasando por niveles intermedios como la concertación. En gran medida muchos de los problemas surgidos en la implantación de los sistemas de planeación participativa, esta en función al desconocimiento de la población en dichos programas; la falta de información y la difusión de ésta ha sido un proceso largo que ha requerido de la formación de especialistas en materia de participación, que expliquen paso a paso las formas y las estructuras de los sistemas de planeación.

Aunado a este problema está uno mucho más grave, el problema de la legitimidad, este ha frenado el desarrollo de proyectos participativos por la razonable apatía de la población; una población que no se siente identificada ni representada por sus gobernantes y por consiguiente rechaza sus instituciones, además con el estigma burocrático, en el sentido despectivo, que aún caracteriza a muchas instituciones gubernamentales, el problema se ha enfatizado.

La problemática de la participación nos remite al aspecto cultural, ya que muchos rasgos como la dependencia y el individualismos están presentes en la cultura organizacional actual, esto explica la escasa motivación de la población para participación en comités o asambleas vecinales y el excesivo deseo de obtener beneficios individuales y no colectivos.

Los sistemas deben adecuarse a esta nueva realidad social y cultural ya que es la única manera de lograr esa comunicación y conexión, necesaria para una planeación participativa eficaz, modelos claros que la población pueda comprender fácilmente para que los hagan suyos y se sientan comprometidos.

Es la población la que ha de formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes de desarrollo ya que ha fin de cuentas el beneficio social recae en ellos, todo esto trae como consecuencia cambios en la estructura de las instituciones y cambios en los procesos económicos. Obviamente la población requiere de especialistas en diversas materias que funcionen como apoyo técnico para

una fructífera planeación. Dos son los objetivos reales que se persiguen con la planeación participativa, uno de ellos es la obtención de la cooperación consciente y activa de los individuos y de la colectividad en los diferentes esfuerzos, para lograr el cumplimiento de las metas y otro es, la reducción de las resistencias habituales que cada individuo y comunidad tienen a ofrecer al proceso de cambio ya que muchas veces se sienten afectados en sus intereses personales.

La planeación participativa debe ser el fruto de una nueva dinámica social, debe ser el resultado de una nueva concepción de la forma de gobernar, debe surgir del interior de la población, debe salir del entusiasmo y fe de la población en un compromiso social.

Si bien muchos de los esfuerzos de planeación participativa se han desarrollado en diversos municipios, actualmente el Gobierno del Distrito Federal a partir de 1999 ha impulsado la participación ciudadana, promulgando la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal en la que proporciona vías y estructuras que permiten a la población participar activamente. Esta ley ha generado problemas, pero también aciertos, como todos los intentos de participación ciudadana, pero es un adelanto ciertamente importante ya que el principio ya esta sólo hace falta informar a la población e impulsar dicha participación.

Finalmente encontramos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, importantes afirmaciones que impulsan la participación de los ciudadanos en los planes de desarrollo, literalmente dice "La presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas". Esto sin duda es otro esfuerzo más para lograr un verdadero cambio estructural que vincule a la sociedad con las acciones de gobierno y genere un sistema basado en los principios democráticos.

## 9. MODELOS, SISTEMAS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### BASES PARA CONFORMAR MODELOS

Los valores que toda sociedad democrática debiera cultivar, según Alexis de Tocqueville, parten de las siguientes consideraciones:

- El poder y la autoridad residen en el ciudadano individual, es decir, ningún acto del Estado le puede quitar al individuo la oportunidad de actuar en su propio interés; la ley protege al individuo, no lo controla. En una democracia, las personas deben gozar de un alto grado de autonomía en la toma de decisiones, tomando en cuenta los derechos individuales que son su posibilidad y su límite.
- La democracia es dinámica, aunque a veces no muy eficiente en el corto plazo; sin embargo, en el largo plazo resulta muy productiva. En ocasiones aparece el desorden, lo que demuestra que el orden se construye colectivamente, no se

impone. El reconocimiento al papel de la libertad de expresión y de prensa es fundamental, pues la crítica es el motor que guía la transformación social. Una sociedad tolerante que respeta la diversidad de perspectivas es una sociedad abierta al diálogo.

- En la democracia, los líderes no son los que someten a los individuos, sino los que reconocen las oportunidades y las respuestas apropiadas al momento específico en que actúan, son quienes propician el diálogo, crean síntesis y catalizan el cambio.

Durante las etapas moderna y contemporánea de la historia de la cultura occidental, el ideal democrático se desarrolló y se exportó a otras latitudes, convirtiéndose en el modelo para seguir en el mundo. La imposición de este sistema político en países con tradiciones regionales y culturales distintas en el orden público, en muchas ocasiones llevó a la negación de los apegos colectivos restringidos, exigiendo lealtad única al Estado y a sus códigos legales en detrimento de sus costumbres y rasgos grupales particulares. El sujeto que las democracias constitucionales, basadas en los principios universales, reconocen como legítimo es el ciudadano, aislado de su comunidad, del entorno y las tradiciones grupales en las cuales adquirió su identidad y su formación en valores.

Con base en estos valores es posible identificar tres grandes modelos que demandan nuestro reconocimiento: la globalización, el pluralismo, y la democracia.

## -GLOBALIZACIÓN

La creciente extensión espacial de las relaciones económicas, culturales y políticas, y la progresiva interdependencia de actores y problemas en el mundo, dan lugar a la percepción de un desarrollo global en el planeta. La globalización es resultado de progresos tecnológicos, de los medios de transporte y de las comunicaciones. Pero también van generándose desafíos globales que demandan acciones colectivas favorables a la globalización, tales como los problemas medioambientales y de seguridad internacional, entre otros. Las fronteras políticas, económicas y culturales de los estados nacionales parecen estar siendo afectadas por el desarrollo global, en mayor medida que en otros tiempos. Diversos actores intergubernamentales y no gubernamentales tienen consecuencias en el sistema internacional.

En las relaciones económicas mundiales, se observa una creciente internacionalización de los mercados de bienes, de servicios y financieros; los mercados financieros tienden a operar más o menos coordinadamente en todas partes del mundo y aumenta la interdependencia financiera. Las inversiones extranjeras pasan a tener un papel fundamental en las economías nacionales, y los empresarios producen crecientemente para mercados regionales y/o mundiales. Las distancias pierden significado gracias los avances tecnológicos en transportes y comunicaciones. Todas estas tendencias se ven favorecidas por la creciente liberalización del orden económico internacional, y también

por la acelerada integración de nuevos actores en el comercio mundial (piénsese en China e India, por ejemplo).

Difícilmente se podrá argumentar que mejores condiciones para la movilidad, el incremento de las transacciones de bienes y servicios y la mayor división del trabajo son fenómenos negativos, desde el punto de vista del bienestar económico y social. Mayor intercambio cultural, científico y tecnológico, por otra parte, contribuyen a abrir nuevos horizontes y estimulan progresos en variadas actividades. Pero la globalización genera también nuevos peligros, en materia de seguridad internacional (piénsese, por ejemplo, en la producción transnacional de la energía atómica, en la venta ilegal de armamentos y el terrorismo internacional, en los problemas del narcotráfico, entre otros), y para el medio ambiente (presiones globales sobre sistemas económicos nacionales que condicionan la destrucción de aguas, tierra, aire, flora y fauna).

Asimismo, la globalización favorece las migraciones internacionales, que son entendidas como un problema en muchos lugares del mundo por sus consecuencias indeseables, pero que también admiten una valoración positiva, toda vez que estimulan una toma de conciencia de la solidaridad internacional.

En el campo de la cultura, los estímulos de la globalización, tanto aquellos favorables a la diversidad (por ejemplos en modos de pensar, de conducta, etc.) como aquellos favorables a la homogeneidad (por ejemplo en pautas de consumo), pueden contribuir a generar problemas de identidad o problemas de orientación en personas y grupos. Las frustraciones a que dan lugar tales experiencias pueden favorecer tendencias de reacción, propuestas fundamentalistas, étnico-nacionalistas o integristas, es decir, propuestas que pretenden abarcar a personas y grupos por completo, en todas sus dimensiones humanas. Junto a la tendencia de acelerada globalización, ya sea como parte de la misma o bien paralelamente, se producen procesos de integración regional, institucional y/o funcional

Las aproximaciones institucionales entre distintos países encuentran expresión en acuerdos preferenciales entre grupos de países, constitución de zonas que aspiran al libre comercio, uniones arancelarias, etc. En las últimas dos décadas, el comercio intra-regional ha adquirido especial importancia para las economías nacionales.

En la actualidad es válido, y tal vez necesario, que en los países se pregunte si los procesos de regionalización constituyen realmente pasos hacia una mayor globalización, es decir, si se ve claramente una regionalización de economías abiertas dentro de un sistema económico sustentado en principios liberales, o si cabe la posibilidad que se llegue a una situación distinta, marcada por la formación de bloques económicos regionales cerrados. En tal caso, cabe preguntar por los peligros potenciales emergentes y por las estrategias políticas preventivas. En relación al Estado-nación, las tendencias de globalización y de regionalización producen un cambio en el concepto tradicional de soberanía nacional. La competencia del estado nacional clásico tiende a erosionarse

debido a procesos y problemas que adquieren un carácter global, con independencia de las decisiones que toman estados individuales.

Las instituciones supranacionales regionales y multilaterales aumentan y demandan una parte de las competencias que hasta hace poco tiempo correspondían al estado nación. ¿Significa esto que el estado nacional debe adaptarse y cambiar de funciones?, los estados nacionales ¿deben orientar sus políticas exteriores al bien común del mundo y deben relativizar los intereses nacionales individuales? En efecto, según se ha argumentado, si la interdependencia de los pueblos y de los estados aumenta aceleradamente, si muchos desequilibrios y crisis del mundo de la economía, problemas de seguridad internacional, y desafíos medioambientales, sólo pueden ser superados por medio de la cooperación de todos, entonces ningún estado del mundo debiera tratar de seguir unilateralmente sus propios intereses, sin considerar los intereses de los otros. No se sugiere abandonar utópicamente los intereses tradicionales del estado nación, porque condición para hacerlo sería demostrar que las preguntas en torno a esos intereses han perdido validez; mucho más que eso, se trata de hacer el esfuerzo de entenderlos en el nuevo contexto, en relación a los temas globales que demandan cooperación.

#### -PLURALISMO

La globalización favorece el pluralismo al interior de los países. Pluralismo es más que el hecho que la sociedad se componga de muchos individuos y grupos distintos, en una sociedad pluralista las personas y los grupos se orientan por intereses que definen ellos mismos y también convicciones propias. En la actualidad, el pluralismo tiende a darse en variadas formas de relación social: en el mundo de la economía, en la cultura y la ciencia, en materias religiosas y de visiones del mundo, en la política, y también en los estilos de vida. Condiciones favorables para el pluralismo son el despliegue de relaciones de mercado, el crecimiento económico, la mayor división del trabajo, y los procesos de diversificación y diferenciación social relacionados a todo lo anterior.

Todos esos fenómenos conducen a una creciente descentralización de las dimensiones sociales de la existencia humana (vida privada, familia, tiempo libre, trabajo y economía, cultura, ciencia, religión, política, etc.). Cada una de esas dimensiones pasa a ser independiente, sigue sus propias leyes, aún cuando esté influida por otras. En consecuencia, en cada una de esas dimensiones, las personas tienden a orientarse según distintas metas y según lo que demanden distintas circunstancias.

El pluralismo genera preguntas. Para muchos se trata de una crisis social, de un factor de desintegración, negativo para las orientaciones comunes. Es cierto que muchas personas carecen de orientación y caen en crisis frente a una sociedad que se vuelve aceleradamente pluralista. Pero pluralismo no es equivalente a desorientación o desintegración, porque se trata de un proceso que encuentra su fundamento en

características naturales del ser humano (discernimiento, voluntad, capacidad de trascender frente a las circunstancias, entre otras). Además, no se puede negar que la diversidad y la competencia significan mayor riqueza, no sólo en bienes materiales, también en bienes culturales. La sociedad pluralista está en condiciones de ofrecer a las personas bienes culturales diversos y de generar un marco de referencia favorable para dar una dirección responsable y auto-determinada a la vida.

Debemos reconocer el pluralismo como un hecho histórico que empapa nuestras vidas, debemos saber reconocer las posibilidades que se abren y también tratar ver los peligros. Los peligros potenciales del pluralismo en la vida pública, las posibilidades de desintegración de la sociedad y la lucha abierta de todos contra todos, parecen ser evitables mediante la capacidad de entendimiento de todas las personas y fuerzas sociales en concurrencia para alcanzar una mínima medida de orden común de consenso. La sociedad pluralista debe encontrar ese consenso mínimo: reglas de consenso para la coexistencia, para la solución de conflictos; orden de consenso para la conservación y el despliegue de aquellas instituciones que son necesarias para todos; consenso básico de valores para la fundamentación de las reglas y de las instituciones, y para la cooperación humana.

En principio, la sociedad pluralista parece demandar pocos valores de consenso, pero los consensos sobre reglas y el orden común deben quedar bien garantizados. Esto es importante, porque de otro modo el orden común y todas las reglas podrían ser cambiables arbitrariamente, en todo momento. Se piensa en consensos en torno a valores esenciales o fundamentales, que no se opongan al pluralismo, respecto a los cuales todas las fuerzas sociales sean corresponsales, y naturalmente los órganos estatales de la sociedad. ¿Cuáles son los valores fundamentales que la sociedad comprendida democrática y libremente debe mantener? El valor más importante en el período contemporáneo parece ser la dignidad de la persona humana, porque esa dignidad es básica para el orden común de nuestra vida en conjunto. En el reconocimiento de esa dignidad descansa la idea de los derechos humanos como expresión del derecho de la persona al libre desarrollo en la sociedad.

De ello se siguen demandas por la tolerancia y el respeto a la diversidad. Una sociedad que a pesar de todas sus diferencias en intereses y convicciones se esfuerza por mantener un orden fundamentado en ese valor, y ello es reconocible en normas e instituciones de ese orden, estará en mejores condiciones de manejar su pluralismo que una sociedad que no lo haga.

#### -DEMOCRACIA

La forma democrática de gobierno ha ganado progresivamente mayor consenso a nivel internacional. En la actualidad, ordenes políticos de distinto signo no cuentan con un buen

clima para su desenvolvimiento internacional. ¿Qué se entiende por orden constitucional democrático? El estado constitucional democrático se fundamenta en el principio de la soberanía popular, esto es, todo poder del estado se origina en el pueblo. De ello emana el derecho de la colectividad a definir lo que es el bien común de la sociedad y a regular determinados aspectos en beneficio de todos. Pero esas regulaciones deben ser practicadas de acuerdo con la dignidad y los derechos de la persona y de los grupos sociales, es decir, bajo condición del respeto de los derechos humanos individuales de las personas, porque en ello radica otro principio fundamental del estado constitucional democrático contemporáneo.

En la práctica, esto significa que el pueblo soberano se impone determinados límites legales e institucionales al darse un orden político en forma de una constitución. El pueblo queda unido a un orden, en el cual su soberanía como colectividad no lo puede todo, porque ese orden está unido a derechos humanos que son anteriores a toda forma histórica que adopten la sociedad y el estado. Desde tal perspectiva, de la democracia contemporánea como fórmula que vincula la soberanía popular y la garantía de los derechos humanos fundamentales, la forma de gobierno que adquiere el estado no puede ser neutral respecto a valores.

Actualmente hay un consenso internacional cada vez mayor respecto a la idea que el bien común en nuestro tiempo no puede ser encontrado si no es por vía del estado de derecho democrático. En la sociedad contemporánea, crecientemente diversificada, las relaciones sociales son muy dinámicas, y en consecuencia el orden político debe equivaler a esa realidad. Un orden político estático, centralizado y poco participativo, difícilmente podrá encontrar fundamentación y legitimidad en la sociedad. Por lo tanto, en el contexto señalado, no hay razón legítima para privar de la participación política a determinados grupos sociales, y resulta ser extremadamente peligroso entregar todos los medios de poder a una sola persona o a un sólo grupo de personas, sin controles. Las instituciones de la participación y del control pasan a ser fundamentales para el orden constitucional democrático.

El estado de derecho democrático es el orden político que en la actualidad equivale de mejor forma a la idea de la dignidad de la persona y de los derechos humanos individuales. En nuestro tiempo predomina el reconocimiento que la persona frente a otras personas y grupos, y frente al estado, tiene derechos naturales, no por su origen o por el hecho de pertenecer a determinado grupo social, sino por el hecho de ser una persona individual con dignidad humana. Por dignidad humana se entiende la capacidad de la persona para una autodeterminación moral, una dirección responsable de su vida y su igualdad de rango respecto a los demás. La valoración positiva de esa característica humana fundamenta la idea de igualdad política, es decir, el mismo derecho de participación de los ciudadanos en el sistema político.



En consecuencia, para una práctica genuinamente liberal de la democracia tal vez lo más importante es la estrecha relación entre la idea de democracia entendida como soberanía popular y la idea de los derechos humanos. La protección de los ciudadanos de la arbitrariedad de los órganos estatales y la garantía del derecho al desarrollo en conjunto con otros en la sociedad son condiciones y bases esenciales de una democracia. Por lo tanto, libertad de opinión, información, prensa, asociación, coalición, reunión, libertad para la fundación de partidos y para la oposición son derechos de libertad de los ciudadanos y al mismo tiempo elementos centrales del orden democrático. De igual modo, los derechos políticos de la participación deben encontrar expresión en la reglamentación del traspaso democrático del ejercicio del poder. En un orden democrático, todas las reglas formales son expresión de valores de la libertad y del derecho. Una práctica política que hace uso de esas reglas, aun cuando es difícil y demanda mucha paciencia, tiene mayores posibilidades de encontrar algo mejor, desde el punto de vista del contenido, que un régimen autoritario que esté menos unido al derecho y a las reglas. En tal sentido, los principios, las instituciones y las reglas del estado constitucional democrático están estrechamente relacionados y constituyen un elemento esencial del bien común, es decir del buen orden político de nuestra sociedad.

## 2. Elementos de la noción de estado demandada en nuestro tiempo y principios normativos para la orientación de funciones y regulaciones estatales

Ahora esta reflexión se orienta a proponer elementos de una noción de estado que sean coherentes con las megatendencias condicionantes a que hemos aludido, y principios normativos que deben orientar las funciones y regulaciones del estado. ¿Cómo hemos de concebir al estado, si éste ha de tener capacidades de responder positivamente a los desafíos de la globalización, del pluralismo y de la democracia? Independientemente de la forma concreta que pueda adoptar el estado al finalizar el siglo XX, reconocemos como fundamento esencial del mismo la comunidad de ciudadanos; el estado es expresión de comunidad de los ciudadanos, es la sociedad en su forma de comunidad política, y sólo puede existir mediante el consentimiento de quienes integran esa comunidad.

Ese consentimiento no está dado a priori o por naturaleza, demanda como condición necesaria el permanente proceso dinámico de formación de la comunidad, y por lo tanto demanda procesos de integración que estimulen a las personas para seguir participando en un proyecto común. Entrando hacia el siglo XXI, en una sociedad más globalizada, pluralista y democrática, este fundamento del estado debe estar presente, en calidad de criterio de evaluación, al momento de preguntar por funciones que debe cumplir el estado o por reformas que ha de experimentar el estado, entendido como sistema político central de decisiones. El mayor campo de regulación del estado es una razón bien concreta para demandar un orden político-institucional que, fundamentado en la noción de estado como comunidad de ciudadanos, brinde amplias posibilidades de controles institucionales del poder político y favorezca los derechos de participación política de los ciudadanos.

El estado de la sociedad contemporánea, más que nunca antes, tiene consecuencias en todas las áreas y las relaciones humanas; la economía y las actividades sociales, la ciencia, la tecnología y la protección del medio ambiente, el desarrollo cultural, incluso la familia, el tiempo libre, el deporte, etc. demandan actualmente no sólo un contexto legal por parte del estado, también una actividad del estado, apoyo del estado. Naturalmente se puede discutir, según el principio de subsidiariedad y las condiciones concretas de cada sociedad, hasta que punto es necesaria la actividad del estado. Pero fuera de toda duda es el hecho que en el estado de fines del siglo XX el bien común no queda sólo asegurado por un marco que garantice el derecho y la paz.

Si el estado ha tomado tantas funciones en las diversas áreas de la vida social, entonces la sociedad en forma de ciudadanos individuales y asociaciones intermedias debe tener la posibilidad de influir en la actividad de los órganos del estado, de determinar, controlar y corregir esa actividad. De este modo, mayores regulaciones por parte del estado demandan mayor participación de los ciudadanos en el orden político e institucional.

La comprensión del estado como sociedad en forma de comunidad política no significa afirmar que el estado y la sociedad sean idénticos. El estado es la sociedad en su unidad política y jurídica, pero la sociedad se desarrolla no sólo políticamente, también en muchas otras dimensiones (cultura, religión, economía, etc.). En esas dimensiones, la sociedad debe ser sociedad libre, y el estado debe cumplir una función de orden común. Si se pregunta de manera muy precisa por la tarea o finalidad concreta del estado, aquella tarea que debe cumplir, sin inhibir las posibilidades de despliegue de las personas y de las fuerzas sociales que le fundamentan, es posible postular como meta del estado el bien común, entendido como orden que promueva y garantice la existencia de condiciones favorables para el desarrollo de las personas en su dimensión individual y en los grupos sociales a que pertenecen.

Pero la pregunta por lo que corresponde a esa función de bien común del estado de manera concreta en cada sociedad no es fácil de responder, de modo tal que sea generalizable. Debe ser encontrado por las personas y los grupos sociales según las circunstancias históricas y culturales de cada sociedad; por esta razón, en el curso de la historia, los estados pueden adoptar diversas metas específicas para el cumplimiento de su finalidad. Dando debida atención a los movimientos de larga duración ya reconocidos y fundamentados que condicionan nuestras acciones, es posible postular una función estatal imprescindible para el bien común en nuestro tiempo.

A saber, el estado tiene la tarea tradicional de posibilitar y de garantizar nuestra vida en común, pero dentro de un marco de respeto por la variedad y las diferencias en la sociedad. En otras palabras, en la actualidad, un orden estatal de derecho y de paz estará

en condiciones de ganar nuestro consentimiento si no se convierte en un fin en sí mismo, sino que sirve para el despliegue de nuestras variadas potencialidades personales y de grupos en una sociedad crecientemente afectada por la globalización, el pluralismo y la democracia. El orden social externo de la coexistencia, externo al individuo o a los grupos de personas, unido al respeto y la valoración de la variedad y de las diferencias, debe ser garantizado por el estado, y la forma de sus instituciones y sus regulaciones deben ser expresión de ello.

Del creciente pluralismo en nuestra sociedad, se genera una demanda para que los órganos estatales hagan un aporte en orden a llegar a consensos fundamentales o básicos de coexistencia, y por cierto deben defender esos consensos. No se trata de demandar orientaciones de valores, porque los órganos estatales deben ser neutrales en materia de ideas de mundo, convicciones, creencias e intereses específicos. Pero el estado es co-responsable por una mínima medida de consenso de valores en el sentido de un deber por el bien común; a estos valores de consenso, en una sociedad que se vuelve pluralista, corresponderá respeto y la valoración de la variedad y de las diferencias.

Al cumplir su función de promover y garantizar consensos fundamentales o básicos de coexistencia, los órganos del estado y sus instituciones podrán tener consecuencias en los comportamientos de las personas, consecuencias estabilizadoras y ordenadoras de la vida en una sociedad que se va volviendo globalizada, pluralista y democrática. En este sentido, los órganos estatales y las instituciones del estado serán co-responsables de los consensos básicos de la sociedad. Los consensos fundamentales que el estado debe proteger expresan valores compartidos en la sociedad; si en nuestro tiempo el estado debe proteger un orden público que sea garantía de respeto por la variedad y las diferencias en la sociedad, y para ello puede hacer uso de sus medios de fuerza, ello significa que la sociedad valora ciertos bienes de derecho, tales como dignidad humana, vida, libertad, entre otros; si el estado debe desarrollar una política social, ello expresa que la sociedad valora un mínimo de bienestar de las personas, el cual debe quedar garantizado.

Algunos de los valores de consenso o valores fundamentales y principios relacionados con esos valores son declarados en la constitución política del estado. Por lo tanto, los órganos estatales estarán obligados a defender esos valores y principios. Asimismo, deberán preguntar si aquello que las fuerzas sociales quieren realizar se deja unir con los principios de la constitución del estado. Entendiendo ahora al estado como una dimensión o esfera política de la sociedad, cuyas tareas fundamentales consisten en garantizar un buen orden común que, en el contexto de mayor globalización, pluralismo y democracia, evite la guerra de todos contra todos, facilite la coexistencia, sea condición favorable para la realización de valores compartidos, y por lo tanto estimule la integración, preguntamos por principios normativos orientadores de acción estatal.

En contextos de cambio, la búsqueda de identidad se convierte en un recurso para lograr seguridad, la gente tiende a reagruparse alrededor de identidades étnicas, religiosas, regionales o neonacionales para otorgar significado social a su vida. La inclusión de los derechos de las minorías y la lealtad a las identidades grupales ponen en tela de juicio los principios fundantes de la democracia, el de la libertad individual y el de la responsabilidad ciudadana. La definición clara de los límites de los derechos colectivos e individuales es aún una tarea no resuelta. En la actualidad, el debate de lo privado, ámbito privilegiado de la diversidad y las preferencias personales, ha alcanzado la arena de lo público. Esta última está a su vez regulada por los principios universales de las democracias constitucionales analizadas en líneas anteriores. Desde el punto de vista de los liberales.

La sociedad debe organizarse como un sistema justo de cooperación para lograr mutuas ventajas entre personas libres e iguales; la nación encuentra su unidad al someterse a las mismas leyes. Para que este proyecto sea posible, se deben tener ideas compartidas de los ideales de justicia, libertad y solidaridad que permitan el desarrollo de una conciencia cívica y aseguren los vínculos que posibiliten la participación en un proyecto común.

### *LOS SISTEMAS*

La participación ciudadana en la política por la vía electoral es mediante el voto. Todos los hombres y mujeres de nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización, que hayan cumplido 18 años al día de la jornada electoral y tengan un modo honesto de vivir tienen derecho a votar tanto en las elecciones federales como en las locales. Para ejercer el derecho al voto, todo ciudadano requiere estar debidamente inscrito en el Padrón Electoral y aparecer en la Lista Nominal, así como contar con su credencial para votar con fotografía, la cual debe gestionar y le es expedida en forma gratuita por el Instituto Federal Electoral. Por regla general, el ciudadano debe acudir a la casilla de votación que le corresponde, de acuerdo con la ubicación de su domicilio.

Los ciudadanos mexicanos que no aparezcan en la Lista Nominal o se consideren indebidamente excluidos de la misma pueden solicitar la expedición o rectificación de sus datos ante la oficina del IFE, responsable de la inscripción. La Lista Nominal es la relación de ciudadanos empadronados con credencial para votar vigente, la cual es elaborada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Contiene nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección. El Padrón Electoral está conformado por las solicitudes individuales en que consten firma, huella digital y fotografía del ciudadano. La resolución que declare improcedente la instancia administrativa para obtener la credencial o de rectificación o la falta de respuesta en

tiempo, serán impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que pueden ejercer su derecho al voto, a través de una resolución de este órgano.

El registro electoral tiene carácter permanente y está totalmente automatizado. Para garantizar su plena confiabilidad también se somete a programas permanentes de depuración y actualización. Cualquier ciudadano puede solicitar, en todo momento, su inscripción en el Padrón Electoral, cubrir el trámite para obtener su credencial para votar con fotografía o solicitar la actualización de sus datos. Es necesario señalar que durante el año electoral se aplican las siguientes modalidades:

Las solicitudes de alta, modificación o rectificación de datos sólo pueden presentarse hasta el 15 de enero del año de la elección de que se trate o esperar hasta la conclusión del proceso electoral. Quienes hayan solicitado un movimiento de alta, modificación o rectificación de datos deben recoger su nueva credencial para votar con fotografía en un plazo que vence el 31 de marzo del año de la elección.

Únicamente en el caso de solicitud de reposición de credencial para votar con fotografía los interesados disponen de un plazo que vence el último día de febrero del año de la elección. Si el interesado extravía su credencial para votar durante el lapso que media entre esa fecha y la jornada electoral, estará imposibilitado de ejercer su derecho al voto.

Los mexicanos que residen en el extranjero no pueden votar. Conforme a las disposiciones vigentes sólo los ciudadanos mexicanos que se encuentren dentro del territorio nacional el día de las elecciones pueden ejercer su derecho al voto.

Es derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales postular candidatos a cargos electivos federales. Ninguna otra organización política está facultada para participar y postular candidatos en elecciones federales. Los derechos de los partidos políticos nacionales, son:

- ❑ Además de gozar de un régimen fiscal especial y de franquicias postales y telegráficas dentro del territorio nacional, los partidos políticos tienen derecho a acceder de manera permanente y gratuita a las estaciones de radio y canales de televisión durante 15 minutos mensuales.
- ❑ Durante los periodos electorales disfrutan de tiempos adicionales para la transmisión de promocionales gratuitos en radio y televisión; el 30% se distribuye en forma igualitaria y el 70% restante en forma proporcional al número de votos obtenidos en la elección inmediata pasada.
- ❑ Tienen derecho a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, el cual se asigna bajo tres modalidades diferenciadas. Una se refiere al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; otra se destina a sus gastos de campaña y una tercera se dedica a financiar sus actividades específicas

como entidades de interés público (actividades de educación y capacitación política; investigación socio-económica y política, así como tareas editoriales).

Los partidos políticos pueden recibir financiamiento privado; la ley estipula y regula cuatro fuentes de financiamiento privado:

- ❑ por militantes,
- ❑ por simpatizantes,
- ❑ por autofinanciamiento y
- ❑ por rendimientos financieros.

Sin embargo, es pertinente enfatizar que por mandato constitucional el financiamiento público debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamientos permitidos y regulados por la ley.

La ley fija límites a los fondos que pueden ser obtenidos por fuentes privadas, prohibiéndose la recepción de aquellos provenientes de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Es obligación de todos los partidos contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, quien debe presentar a la autoridad electoral informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos. La ley prohíbe expresamente a los partidos políticos recibir aportaciones o donaciones en dinero o especie provenientes de los poderes públicos y órganos de gobierno de cualquier nivel; los organismos, partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los ministros, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

La ley establece criterios y mecanismos para que la autoridad electoral fije topes máximos a los gastos que los partidos políticos y los candidatos pueden erogar durante las campañas para la elección de Presidente, diputados y senadores. Los partidos políticos están obligados a respetar los topes establecidos. En caso de incumplimiento en la propia ley se señalan las sanciones aplicables. La ley reglamenta el derecho de los partidos políticos a contratar tiempos comerciales en la radio y la televisión para la difusión de mensajes orientados a la obtención del voto durante los periodos electorales y prohíbe la contratación de propaganda en esos medios en favor o en contra de un partido político o candidato por parte de terceros.

Para procurar un mejor manejo de la información que difundan los noticiarios de los medios electrónicos sobre las campañas de los candidatos de los diversos partidos políticos, el Instituto Federal Electoral está facultado para presentar ante la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión las sugerencias que los partidos políticos estimen procedentes para tal efecto. En cuanto a la participación de

observadores electorales en las elecciones, desde 1993 la legislación reconoce como derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos el de participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como el de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral en cualquier ámbito territorial del país, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada proceso electoral.

Además, una reforma legal aprobada en 1994 abre la posibilidad de que ciudadanos extranjeros puedan ser invitados y acreditados con el fin de conocer e informarse directamente sobre el desarrollo de los procesos electorales federales. La ley faculta al Consejo General del IFE para que en cada proceso electoral federal, resuelva sobre el particular y, en su caso, establezca las bases y criterios para su invitación, acreditación y actividades. Para efectos del proceso electoral federal 2000, el Consejo General aprobó el 8 de septiembre de 1999 el acuerdo que fijó las bases y criterios para la acreditación y atención de Visitantes Extranjeros para la elección federal del 2000.

Las impugnaciones de los resultados de las elecciones están previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, que determina expresamente la procedencia del juicio de inconformidad para impugnar, durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaración de validez de las elecciones, las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de la República, senadores y diputados.

Esta ley general dispone con toda precisión los actos que son impugnables para cada uno de los cargos de elección federal. Sólo los partidos políticos y, exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría, los candidatos pueden promover un juicio de inconformidad.

Las demandas de juicio de inconformidad deben presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente de que concluya la práctica de los cómputos correspondientes. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para resolver los juicios de inconformidad relativos a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las Salas Regionales del propio Tribunal para resolver los relativos a la elección de diputados y senadores, de acuerdo con su área geográfica de jurisdicción. Los juicios de inconformidad de las elecciones de diputados y senadores deben quedar resueltos el 3 de agosto y los de la elección de Presidente a más tardar el 30 de agosto. Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no son impugnadas en tiempo y forma, se consideran válidas, definitivas e inatacables.

La organización o agrupación política que pretenda constituirse como partido político para participar en las elecciones federales deberá notificar ese propósito al IFE entre el 1° de enero al 31 de julio del año siguiente de la elección y deberá realizar los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumple con los siguientes requisitos:

- Celebrar por lo menos en 10 entidades federativas o en 100 distritos electorales una asamblea estatal o distrital con más de tres mil ó 300 afiliados, respectivamente, en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto, por el IFE. El funcionario certificará que los afiliados que participaron en la asamblea estatal o distrital conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación y que quedaron formadas en listas de afiliados, con el nombre, apellidos, su residencia y la clave de la credencial para votar.
- Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un funcionario designado por el IFE, el cual certificará que asistieron los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas estatales o distritales; que se comprobó la identidad y residencia de los mismos a la asamblea nacional, a través de la credencial para votar u otro documento probatorio.
- Se verificará que fueron aprobados la declaración de principios, el programa de acción y estatutos y que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país. En caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro en el mes de enero del año anterior a la elección, dejará de tener efecto la notificación formulada.
- Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, presentará ante el IFE la solicitud de registro en el mes de enero del año anterior al de la elección, la cual debe ir acompañada por la declaración de principios, el programa de acción, los estatutos, las listas nominales de afiliados por entidades o distritos electorales, las actas de las asambleas celebradas y la de su asamblea nacional constitutiva.
- El Consejo General al conocer la solicitud de la organización integrará una comisión para examinar los documentos que acompañan a la solicitud de registro, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución. Dicha comisión formulará el proyecto de dictamen de registro.
- El Consejo, con base en este proyecto de dictamen y dentro del plazo de 120 días contados a partir de que se tenga conocimiento de la presentación de solicitud de registro, resolverá lo conducente.
- Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro. En caso de negativa, fundamentará las causas que la motivan y lo



comunicará a los interesados. El registro de los partidos políticos, cuando hubiese procedido, surtirá efecto a partir del 1° de agosto del año anterior al de la elección.

Los requisitos para que una organización o agrupación pueda obtener su registro como partido político nacional, son:

- Formular su declaración de principios, programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.
- Contar con tres mil afiliados en por lo menos 10 entidades federativas ó 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud.

Dentro del espectro de participación ciudadana en la política se prevé la existencia de una figura identificada con el nombre de Agrupación Política Nacional, que son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Bajo ninguna circunstancia pueden denominarse partido o partido político, sólo participan en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político. Las candidaturas surgidas de dichos acuerdos serán registradas por el partido político y votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste.

Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá presentar ante el IFE, durante el mes de enero del año anterior al de la elección, su solicitud de registro y la documentación que acredite que cuenta con un mínimo de siete mil asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional y tener delegaciones en al menos 10 entidades federativas, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

El Consejo General tiene como plazo máximo 60 días naturales contados a partir de la fecha en que conozca de las solicitudes de registro para dictaminar al respecto. Cuando proceda el registro, el Consejo expedirá el certificado respectivo, en caso de negativa, expresará las causas que lo motivan y lo comunicará a la asociación interesada. El registro de las agrupaciones políticas nacionales, cuando hubiese procedido, surtirá efecto a partir del 1° de agosto del año anterior al de la elección.

- El IFE, fuera del período electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realiza una actualización permanente del Padrón Electoral; además, mantiene actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral.
- La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene la atribución de conocer las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas.
- La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación se encarga de realizar programas de educación cívica y capacitación electoral. Prepara materiales didácticos para orientar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales.
- La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral recluta, selecciona y capacita al personal profesional.
- La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral apoya la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales.

Por su parte el Instituto Electoral del Distrito Federal tiene previsto como documentos rectores los siguientes:

Código Electoral del Distrito Federal

Estatuto del Gobierno del Distrito Federal

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Una síntesis del Código Electoral se presenta a continuación:

El Código electoral de DF señala en el libro Primero, al que denomina de la Integración de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, en el TÍTULO PRIMERO relativo a Disposiciones Preliminares, la naturaleza de los ordenamientos y la observancia general en el territorio del Distrito Federal. El presente ordenamiento reglamenta las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal relacionadas con:

- a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- b) Las prerrogativas, los derechos y las obligaciones de los partidos políticos;
- c) La función de organizar las elecciones para Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa, y Jefes Delegacionales, así como los procedimientos de participación ciudadana;

- d) Faltas y sanciones electorales;
- e) El Sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales; y
- f) La organización y competencia del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

La aplicación de las normas de este Código de acuerdo con el artículo tercero, corresponden al Instituto Electoral del Distrito Federal, al Tribunal Electoral del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, quienes tendrán la obligación de preservar su estricta observancia y cumplimiento. Las autoridades electorales, para el debido cumplimiento se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad.

La interpretación y aplicación del presente Código se hará conforme a la letra, o interpretación jurídica de la misma, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho, de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal. Además, en materia electoral se observará el principio de publicidad procesal.

En el TITULO SEGUNDO, De los derechos, prerrogativas y obligaciones político-electorales de los Ciudadanos, el Código establece en el capítulo 1, los derechos y obligaciones de los mismos utilizando el artículo 4º. Para enunciarlos

Son derechos de los ciudadanos del Distrito Federal:

- a) Votar en las elecciones y en los procesos de participación ciudadana, de acuerdo con lo dispuesto por este Código;
- b) Asociarse individual y libremente para participar en forma pacífica en los asuntos políticos del Distrito Federal a través de una asociación política;
- c) Participar como observadores en todas las etapas de los procesos electorales y de participación ciudadana, en los términos de este Código;
- d) Ser votados para todos los cargos de elección popular en el Distrito Federal; y
- e) Los demás que establezcan las Leyes.

La autoridad electoral y los procedimientos electorales garantizarán el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Por tanto, quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores, la autoridad sancionará de acuerdo a lo que dispone este Código cualquier violación a estas disposiciones.

Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro de Electores del Distrito Federal en los términos

dispuestos por este Código;

b) Contar con credencial para votar con fotografía correspondiente; y

c) Encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos políticos.

d) El sufragio se emitirá en la sección electoral que corresponda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción señalados por este Código.

En el LIBRO TERCERO, se señalan los aspectos más relevantes aplicables al Instituto Electoral del Distrito Federal. Las Disposiciones Preliminares, plasmadas en el Artículo 52 y siguientes, determinan la naturaleza, propósito y funciones del Instituto.

Define que el Instituto Electoral del Distrito Federal es el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana. El Instituto Electoral del Distrito Federal es un organismo de carácter permanente, independiente en sus decisiones autónomo en su funcionamiento y profesional e n su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sus fines y acciones estarán orientadas a:

a) Contribuir el desarrollo de la vida democrática;

b) Preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos;

c) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

d) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana;

e) Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio; y

f) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

También define en el LIBRO QUINTO, De los Procesos Electorales y de Participación Ciudadana, las formas que aplican para la renovación periódica del Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales, y para la realización de procesos de participación ciudadana, están constituidos por el conjunto de actos ordenados por la Constitución, el Estatuto de Gobierno, este Código y demás leyes relativas, realizados por las autoridades electorales, los Partidos Políticos y los ciudadanos en la elección de representantes populares; y por las autoridades locales y los ciudadanos en el caso de los procesos de participación ciudadana, de acuerdo a la ley respectiva.

El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal convocará a los procesos electorales ordinarios y extraordinarios, a más tardar 30 días antes del inicio del proceso electoral. El Instituto Electoral del Distrito Federal será el encargado de organizar los procedimientos de participación ciudadana, convocados en los términos que determina el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana. El día en que se reciba la votación de las elecciones ordinarias será considerado como no laborable en el Distrito Federal. Los procesos de participación ciudadana se realizarán en día domingo. Durante los procesos electorales y de participación ciudadana todos los días y horas son hábiles, los plazos se contarán por días completos y cuando se señalen por horas se contarán de momento a momento.

El proceso electoral ordinario se inicia en la primera semana del mes de enero del año de la elección y concluye una vez que el Tribunal Electoral del Distrito Federal haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno. Para los efectos de este Código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

- a) Preparación de la elección, que se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal celebre durante la primera semana del mes de enero del año en que deban realizarse las elecciones ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral;
- b) Jornada electoral, que se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la entrega de los paquetes electorales al Consejo Distrital; y
- c) Cómputo y resultados de las elecciones, que se inicia con la recepción de los paquetes electorales de las casillas en los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y entrega de las constancias respectivas, o con las resoluciones que, en su caso, emita el Tribunal Electoral del Distrito Federal o con el bando expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para dar a conocer en el Distrito Federal, la declaración de Jefe de Gobierno electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Distrito Federal en términos del presente Código.

En los procesos de participación ciudadana se aplicarán las reglas especiales señaladas por la Ley de Participación Ciudadana y se aplicaran en lo conducente las reglas señaladas para el proceso electoral para la preparación, recepción y cómputo de la votación, previstas en el presente Código.

La etapa de preparación del proceso de participación ciudadana iniciará con la convocatoria respectiva y concluirá con la jornada electoral, el plazo para su realización será de noventa días. Los plazos para la realización de los procedimientos comprendidos en la etapa de preparación del proceso de participación ciudadana se deberán establecer en la convocatoria respectiva, debiéndose respetar las formalidades de los mismos, sin menoscabo del plazo señalado en el párrafo anterior.

En los procesos de referéndum y plebiscito, el Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la jornada y cómputo respectivo, declarando los efectos de la consulta de conformidad con lo señalado en la Ley de la materia; asimismo, vigilará que la redacción de las preguntas sea clara, precisa y sin influir de ninguna manera la respuesta. En los procesos de participación ciudadana, se establecerán centros de votación, considerando su ubicación en el interior del barrio, pueblo, colonia, fraccionamiento o unidad habitacional, de tal manera que queden en lugares céntricos y de fácil acceso. Los Partidos Políticos que integran los Consejos del Instituto Electoral del Distrito Federal fungirán como garantes de los procesos de participación ciudadana.

## *LOS INSTRUMENTOS*

### *El marco jurídico de los estados y los derechos políticos*

#### a. Las constituciones de los estados

De una clasificación de nueve derechos políticos realizada por Javier Hurtado (1999) y de su comparación entre las constituciones de los estados, se obtuvo el siguiente resultado. Solamente 18 contemplan de manera explícita al derecho de asociación; 14 al derecho de petición; 6 al de reunión; 31 al sufragio activo; 31 al sufragio pasivo; ninguna al derecho de expresión política; ninguna al de formulación o ejecución de las políticas públicas; ninguna a la vigilancia de actos o decisiones de los gobernantes. Si bien el autor reconoce que la presencia de estos derechos ya está contemplada por la constitución federal, sería necesaria de igual manera su inclusión en las constituciones de los estados.

#### b. Las leyes orgánicas municipales

La revisión de los mismos derechos en las leyes orgánicas o códigos municipales muestra que al derecho de asociación solamente lo contemplan 5 entidades; al de petición, 16; de reunión, 3; sufragio activo, 11; sufragio pasivo, 11; expresión política, 4; formulación o ejecución de políticas públicas, 21; vigilancia de los actos o decisiones de los gobernantes, 8.

El conjunto de datos anteriores, de las constituciones y leyes orgánicas, muestran que la orientación de los derechos políticos de los mexicanos se encuentra, primero, diferenciados por entidad en cuanto a sus expresiones jurídicas, si bien en todos los casos puede apelarse al marco federal común para defender su ejercicio. En segundo término, que conforme se orientan hacia el orden municipal de gobierno, la distribución de los derechos tiende a concentrarse hacia las formas más *operativas* de la gestión pública (participación en la formulación o ejecución de las políticas públicas), lo cual es consistente con la creciente descentralización administrativa hacia los municipios.

Desde la perspectiva municipal, en consecuencia, tomar parte en los asuntos públicos, individualmente o de manera colectiva, es una prerrogativa ciudadana que tiene una orientación prioritaria hacia las políticas públicas: su formulación, colaboración y vigilancia.

El balance sobre los derechos políticos en las constituciones de los estados muestra que la facultad de *especificación*, que el federalismo permite a las mismas, no se ha desarrollado con todo su potencial.

Los derechos no enunciados por los estados quedan así referidos al marco federal y, al menos indirectamente, promueven la imagen de que competen solamente a la relación entre los ciudadanos y las instituciones del gobierno federal. Peor aún, que se trata de derechos de aplicación no inmediata, cotidiana, para el ciudadano en su interacción con toda autoridad pública.

En atención a este sesgo, es relevante enfatizar la idea de que los derechos políticos reconocidos por la constitución federal y por el marco internacional son de aplicación universal, sin excluir lo cotidiano y a las autoridades locales. Es más, podría indicarse que tienen por sentido principal el ser referidos a la interacción inmediata de las personas, a su espacio cotidiano, en la misma medida que le pertenecen a la persona/ ciudadano.

Por otra parte, entre los derechos políticos que las constituciones estatales *añaden* como parte de las atribuciones ciudadanas se encuentran el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la iniciativa popular y las consultas populares, instrumentos reconocidos, entre otros, como pertenecientes a la democracia *directa* o *participativa*, son los casos de las constituciones de Chihuahua, San Luis Potosí, Jalisco y Tlaxcala.

En la medida que se trata de recursos ciudadanos novedosos y en proceso de *ampliación* para la mayoría de las entidades del país, resulta relevante destacar su significado como opción al ejercicio de la ciudadanía y como recursos de la democracia. También vale la pena hacer notar que se trata de derechos políticos que todavía carecen de una reglamentación desarrollada que los haga viables, especialmente en la esfera municipal. Precisamente, sobre este particular grupo de derechos existe una demanda social para

que sean integrados a los ordenamientos municipales. Con esta última perspectiva, su adaptación a los municipios pudiera describir los recursos de la *consulta popular*, por ejemplo, vinculándolos a la aprobación de obras municipales de gran escala o a la planeación del desarrollo municipal.

En la revisión de la capacidad de ampliación sobre los derechos políticos de los ciudadanos que tienen las entidades, se demuestra un rezago. La inercia de la estructura centralizada ha estimulado que la simple posibilidad de ampliar los derechos políticos sea nula para la amplia mayoría de los estados. Adicionalmente, en aquellos estados que han trascendido el límite, los costos inherentes a toda innovación y además las resistencias al cambio son factores que determinan que la reglamentación de los derechos ampliados sea precaria y que su impacto en los municipios sea prácticamente inexistente.

En ese sentido, lo que hay que destacar es, por un lado, la capacidad de ampliación de los derechos políticos ejercido por algunas entidades, como es el caso de las mencionadas. Y en segundo término, la posibilidad de que la reglamentación municipal integre estos nuevos derechos y los convierta en parte de su interacción con la sociedad local.

En sí mismos, los derechos políticos adicionales a los federales que están añadiendo las constituciones de los estados serían la esencia en una política de mejoramiento del derecho en los niveles locales de gobierno, y se podría hacer justamente ese balance para presentarlo como ejemplo de evolución federalista de la política nacional. De la misma manera, podría enfatizarse que estos recursos institucionales tienen el espacio más privilegiado de aplicación en los ayuntamientos del país.

Lo anterior es aún más relevante debido a que se trata de derechos aún en proceso de reglamentación y, especialmente, de reconocimiento (asimilación) por la ciudadanía, como parte de sus posibilidades de expresión política. Hasta ahora, en el imaginario social pareciera que las formas de participación política de los ciudadanos se limitan al proceso electoral. En este sentido, lo interesante sería que este concepto acotado de la política y la ciudadanía se convierta en un concepto abierto, en tiempos y en recursos institucionales.

No solamente en las elecciones, sino también durante el proceso de gobierno; no solamente mediante el voto, sino mediante los instrumentos como los citados arriba o mediante los otros derechos reconocidos por la constitución federal.



## 10 FORMACIÓN DE ACTORES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La didáctica de la formación política debe basarse en conocimientos científicos y sociales profundos. No se trata de conocimientos sólo teóricos, también prácticos, porque la actividad misma de formación política se producirá en situaciones donde participan seres humanos, en las cuales son tematizadas didácticamente las relaciones de individuo y sociedad, individuo y procesos históricos, individuo y estado.

La ética política, entendida como un conjunto de preguntas y principios razonados sobre el sentido y la función de las instituciones comunes (ética social) y sobre orientaciones fundamentadas para comportamientos individuales prudentes, puede desempeñar una función positiva, si es consultada sobre fundamentos y metas de la política, métodos legítimos de acción, criterios para evaluar instituciones y regulaciones comunes, virtudes políticas o comportamientos deseables en el sistema político democrático, entre otras cosas.

Ejemplos de preguntas de la ética política, a ser resueltas vía discernimiento: ¿en qué se fundamenta el concepto sociedad en relación a personas?, ¿cuáles son los fundamentos que le legitiman?, ¿qué condiciones esenciales o funciones deben ser cumplidas por los individuos y los grupos para alcanzar la convivencia, para desplegar relaciones sociales estables, estructuras sustentables e instituciones legítimas?, ¿qué es institución en relación a personas y a relaciones sociales?, ¿cómo y para qué surge el estado y qué tareas tiene?, ¿qué tareas tiene la política?, ¿qué posibilidades, oportunidades y peligros se producen en la política? Los resultados de investigación de ética política pueden motivar la reflexión colectiva en torno a vínculos convincentes entre la ética individual y la ética social, y por esa razón tienen buenas posibilidades de traducirse en un aporte concreto para estimular la reflexión del ciudadano común sobre las consecuencias posibles de sus comportamientos en sus interacciones con individuos, grupos, instituciones, y sobre principios orientadores respecto a procedimientos para tomar sus decisiones junto a otros en arenas de decisión.

La ética política es una poderosa base de apoyo para el discernimiento y para la participación en un estado con un régimen político democrático, y en ese sentido es un buen fundamento para el trabajo de formación política ciudadana. Los conocimientos ético-políticos sirven para apoyar un buen discernimiento y el deseo de los agentes de la cultura democrática son, en términos muy generales, el Estado y los ciudadanos. Pero no se trata de categorías estáticas. En una transición democrática, sectores completamente nuevos de la población se movilizan para el cambio y exigen ser ciudadanos efectivos. Permítanme explicarles cómo veo yo este proceso.

Esta reflexión sobre lo que es la *ciudadanía* surge del examen de las dinámicas de la relación entre derechos humanos y democracia. Los ciudadanos son, desde un punto de vista histórico, los miembros de aquellos grupos dentro de la sociedad cuyas exigencias en cuanto a derechos quedaron reconocidas e institucionalizadas en los sistemas políticos y jurídicos. Desde este punto de vista, los grupos excluidos son aquellos cuyos derechos - o principales exigencias - articulados por ellos mismos, no forman parte del consenso social que sustenta y define el sistema político. Por lo tanto, el motor del cambio democrático viene de estos grupos no reconocidos dentro del consenso democrático, que tratan de renegociar el ámbito de aplicación y la definición de este consenso social, mediante el reconocimiento de sus derechos específicos.

La ciudadanía es el resultado de un proceso a través del cual los grupos excluidos se movilizan para formular y reclamar sus derechos. Negociando con los demás sectores de la sociedad, estos grupos logran que sus derechos sean reconocidos, legitimados y finalmente institucionalizados, y de esta manera se vuelven ciudadanos con derechos.

Históricamente, los derechos ciudadanos en los regímenes occidentales fueron conquistados por los movimientos sociales, y por el movimiento obrero en particular, por lo que a las formas actuales de ciudadanía se refiere. El resultado visible es el reconocimiento de ciertos derechos (al principio, y sobre todo en Occidente, los derechos civiles y luego políticos) para determinadas categorías de la población (al principio, y siempre en Occidente, los hombres, primero los que pertenecen a las clases poseedoras y más tarde el conjunto de la población masculina adulta). Más allá de este resultado visible, el movimiento provocó un doble fenómeno: por un lado, la constitución de una comunidad ciudadana, y por el otro la constitución de instituciones democráticas, según el contexto de la época.

Se puede decir que esta situación refleja el consenso social de aquel momento histórico en cuanto a quién queda reconocido como ciudadano (es decir como « derechohabiente » en el espacio público) y en cuanto a los límites de la ciudadanía (es decir qué derechos corresponden al ciudadano) - dicho de otro modo, sobre el sujeto de la ciudadanía y sobre su objeto. Este consenso sufrió modificaciones importantes a lo largo de las décadas (por ejemplo, el « otorgamiento » del derecho de voto a las mujeres), pero sin redefinirse fundamentalmente.

En realidad, estos sistemas se edificaron con base en la exclusión. Como consecuencia, entonces, la cuestión central para el porvenir de las nuevas democracias es la participación: en otras palabras, la ampliación de una ciudadanía efectiva a los sectores de la población que están excluidos en la actualidad. Esta ampliación tiene que ser el hecho de las organizaciones o de los movimientos de estos sectores, cuya inclusión va a

necesitar que se redefinan los parámetros de las instituciones, valores y procesos democráticos.

Los nuevos actores de la democracia son aquellos sectores excluidos que se organizan y reivindican su derecho a ser incluidos en el consenso social que está en la base de las instituciones y procesos democráticos, y que reivindican también su derecho a participar en la definición misma de la cultura democrática. Porque sus valores y sus proyectos también deben llegar a formar parte - e incluso transformar - la naturaleza de las instituciones y procesos democráticos y, por lo tanto, de la cultura democrática.

Ahora, nuevos actores surgen y piden, a través de sus movilizaciones sociales, la rearticulación del consenso o « pacto social » que los integraría como sujetos de la ciudadanía y, al reconocerse lo bien fundado de sus reivindicaciones, se concluiría que hay derechos que se deben incluir en el nuevo objeto de la ciudadanía. La definición de la ciudadanía, de esta manera, refleja siempre los intereses de los sectores de la sociedad que se han constituido como actores colectivos, y que han logrado imponerse a los demás sectores como participantes legítimos del espacio público, con derecho a la palabra en la elaboración del pacto social. La ciudadanía, así como los derechos humanos o la democracia, no es estática.

Al contrario, es un acuerdo que es, *grosso modo*, el producto de una relación de fuerzas en un momento dado en una sociedad dada. Se redefine a medida que nuevos actores colectivos se constituyen en la sociedad. Esto nos lleva a concebir la ciudadanía como un lugar de litigio y de negociación y no sencillamente como una empresa de construcción linear. La ciudadanía es un estatuto que evoluciona junto con los problemas que enfrenta la sociedad y, en particular, junto con las reivindicaciones de los movimientos sociales para que haya cambios en el marco institucional de dicha sociedad.

La sociedad civil, o la totalidad de los sectores organizados de la sociedad, es un actor importante en el desarrollo de la cultura democrática. Si la sociedad civil en sí es un elemento esencial de la democracia, es primero porque es un generador de posiciones y proyectos articulados en torno a lo que atañe al conjunto de los ciudadanos Estado y, en segundo lugar, porque es una "escuela de democracia", donde los valores y las prácticas democráticas se aprenden, se transmiten y se desarrollan a pequeña escala a través de la sociedad.

Es posible que aquellos aspectos no se distribuyan en igual medida en la sociedad civil en su conjunto. Por consiguiente, desarrollar la democracia también significa:

1. Desarrollar la capacidad de la sociedad civil de interactuar con el Estado y

## 2. Construir una cultura democrática a partir y dentro de la sociedad civil misma.

Nuevos actores y espacios están emergiendo también en el marco del proceso de globalización, a pesar de todas las repercusiones negativas del mismo. Comprenden la emergencia de nuevos espacios y actores políticos (ONGs internacionales, la participación de la sociedad civil en foros intergubernamentales internacionales): una tendencia a rechazar la soberanía del Estado y la lógica de no intervención como impedimentos para asegurar el control internacional de crímenes contra la humanidad o catástrofes humanitarias. Esta nueva dinámica parece incluso revitalizar las organizaciones regionales intergubernamentales, como es el caso de la OEA con su reciente Carta democrática interamericana (septiembre de 2001).

Inspirándose en ello y en el éxito de las recientes campañas y estrategias en torno a las cuestiones de impunidad (el Tribunal internacional para la ex-Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional, el caso Pinochet, etc.), algunas tratan ahora de interpretar un "derecho a la democracia" que se está perfilando. Todas estas cuestiones apuntan hacia la articulación cada vez mayor de una cultura democrática supranacional o, por lo menos, hacia ciertos elementos de una cultura mundial potencial de ciudadanía y derechos.

Las instituciones y los procesos de la democracia son complejos. La educación cívica efectiva, desmitifica las secretas y misteriosas operaciones del gobierno y de sus funcionarios.

El raciocinio para gran parte de las prácticas de la democracia no es auto-evidente y, en varias ocasiones, dichas prácticas parecen violar el sentido común y los impulsos naturales. Por ejemplo, no es inmediatamente evidente el por qué una comunidad debe tolerar la expresión de ideas abominables, pagar por la defensa de una persona que es obviamente culpable, o estar dispuesta a permitir que la voluntad de la mayoría sea derretida por unos cuantos jueces vitalicios y relativamente inmunes al proceso político.

Debido a lo complejo de los temas y de las instituciones de hoy y a la aparente lejanía e inaccesibilidad de los centros de la toma de decisiones, los no complejos quedan sin poder alguno. Un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, a menudo se presenta como un gobierno del pueblo, por el pueblo y para sólo unos cuantos. Ya no podemos estar satisfechos con ciudadanos que son ignorantes de los medios a su disposición, o que ejercen influencia sobre su gobierno y que, por lo tanto, son efectivamente privados de sus derechos civiles y franquicias.

El remedio es sostenido, educación cívica sistemática para todo estudiante, considerando que deben superarse los siguientes factores:

### 1. Tratamiento formalista abstracto

2. Tratamiento incidental
3. Tratamiento inadecuado en los requerimientos locales y estatales
4. Desventajas en la preparación y actitudes del maestro
5. Baja prioridad

Además del déficit de participación democrática, faltan entidades de formación y estudio vinculadas al tejido asociativo. Ante la falta de perspectiva histórica acerca de los procesos de cambio se producen muchos desencantos.

La participación ciudadana puede ser más alta si aumenta la educación cívica. En la medida que aumenta la conciencia ciudadana se facilita bastante la gestión. Cuando la gente paga impuestos, tiene un mayor respeto por sus vecinos y los bienes públicos; creo que es un poco más consciente de los beneficios de la vida en colectividad.

La participación entonces es un sinónimo de ejercicio del poder, algo que los políticos temen porque las demandas se pueden disparar, la capacidad de respuesta es limitada y surge el conflicto. Entonces hay que canalizar y establecer prioridades, generando una cierta discrecionalidad que alguna gente critica.

Enrique Correa destaca algunos temas relevantes para nuestro problema de investigación.

Primera afirmación: tenemos muy poca tradición de una efectiva combinación entre política y participación, porque somos un país construido desde la institucionalidad, desde el Estado. Este modo estatista de considerar la democracia, sesga toda nuestra historia institucional y todavía más que otros países de América Latina, nos hace mirar la democracia como una cuestión de Estado y no como una cuestión de la sociedad.

Segunda afirmación: la participación no es una deducción cartesiana de una teoría oficial sustentada por el Estado y sería riesgoso imaginar que a partir de ella, el Estado construye un cierto modo de participación social. La participación existe cuando hay sociedades vivas, cuando hay ciudadanía fortalecida, cuando se generan conflictos en los que efectivamente la ciudadanía se gana la posibilidad efectiva de participar.

Tercera afirmación: el concepto de gobernabilidad ha sufrido evoluciones, tantas que llamamos del mismo modo a cosas bien distintas. En rigor, el punto teórico en el que el tema de la gobernabilidad estaba puesto en los años 1970 y 80, era la constitución de instituciones fuertes, capaces de constreñir demandas sociales que pudieran complicar la puesta en marcha de las reformas y del modelo económico.

Se refería al puro reforzamiento del límite de la razón de Estado. Con el desarrollo del fenómeno democrático, cada vez más, gobernabilidad empieza a comprenderse y a medirse en grados, tanto cuanto más fluida sea la relación del Estado con los ciudadanos;

cuanto las instituciones republicanas, las instituciones estatales, sean capaces efectivamente de ganar legitimidad ciudadana.

Este concepto es muy interesante, porque hace reposar la gobernabilidad no sólo en el entendimiento político de las fuerzas sustantivas en torno a políticas de Estado – eso ha sido la gobernabilidad desde que se empezó a hablar de ella–, sino también en la coalición societal conformada por la percepción de beneficios compartidos en relación con el modelo en curso que tienen todos los sectores. O dicho de manera negativa, de los perjuicios catastróficos que podría acarrear el fin o la transformación del modelo.

Para complementar este tema, es importante agregar que el momento del auge del neoliberalismo, de la creencia que todo se resuelve con más mercado y derechos de propiedad, está quedando en el pasado en América Latina. Está en curso una segunda oleada de reformas que apuntan, en primer lugar, a modernizar instituciones y a fortalecer las capacidades endógenas de cada país para competir en el mercado mundial. Vale decir, vamos hacia grados de síntesis mayor entre Estado y mercado. Por otro lado, ello conduce a que no sólo evolucione la noción de gobernabilidad, sino que también, la propia noción de competitividad. Un país es competitivo no solamente cuando tiene buenos productos, sino que cuando efectivamente tiene condiciones de armonías y de equilibrios internos básicos. Vale decir, en el propio corazón de la gobernabilidad, se instala cada día más el tema de la ciudadanía y por ende, el de la participación.

Es prácticamente un lugar común decir que una democracia requiere, para su plena consolidación, una cultura ciudadana apegada a los principios, actitudes y valores de la democracia. Según este concepto, existe una relación directa entre cultura democrática, legitimidad y fortalecimiento de las instituciones democráticas, todo lo cual lleva a la consecución de la estabilidad y gobernabilidad democráticas.

La cultura democrática implica “tolerancia, inclusividad, el compartir equitativo del poder y de las responsabilidades y justicia distributiva”. Sin ello, es imposible mantener instituciones democráticas o desarrollar una sociedad democrática. La cultura democrática no se puede comprender aisladamente: hay que verla en su relación dinámica con el concepto de ciudadanía y con la construcción del *bien común*. De hecho, la cultura democrática es la matriz donde los ciudadanos y las instituciones democráticas construyen y negocian el bien común. Una cultura democrática no se puede edificar sola: es a la vez un resultado y un factor de la construcción de procesos e instituciones democráticos.

Los derechos humanos, la democracia y la ciudadanía son todos a la vez procesos y principios en movimiento (la cristalización en un momento dado en un espacio social dado de estos procesos) que se negocian y se construyen mutuamente. En una sociedad democrática, forman parte de un consenso social de base sobre las reglas del juego.

Como procesos, no son irreversibles, pero se nota sin embargo en el mundo actual cierto efecto acumulativo. No es que la cultura democrática se considere la única variable que interviene en este proceso, pero sí se asume que si no está presente, las probabilidades de alcanzar la consolidación democrática son menores. Es una condición necesaria pero no suficiente.

De ahí la importancia que se concede a la cultura política y a la educación cívica en los procesos de transición y consolidación de la democracia. Pero la idea, amplia y vaga a la vez, de "cultura democrática", puede ser entendida de manera muy diversa por distintos especialistas, grupos, partidos, organizaciones y corrientes de pensamiento. Y, evidentemente, dependiendo de cuál sea la concepción que se tome, diferirán las estrategias y los contenidos específicos de sus programas de divulgación.

Esto en principio no debería generar problemas: una democracia es, por definición, plural en posiciones y creencias, y en ella pueden convivir diferentes concepciones y estrategias. Y con relación a la cultura política, las cosas no tendrían por qué ser diferentes.

Sin embargo, procede más la racionalidad y la eficacia. Es decir, para conseguir los propósitos que se buscan -legitimación y consolidación de la democracia-, no basta con tener la voluntad de hacerlo. Es necesario adecuar los medios a los fines; esa adecuación de medios a fines depende de la veracidad de las premisas que vinculan unos con otros.

Es la dificultad de comprobar de manera fehaciente la falsedad o veracidad de ciertas premisas en las ciencias sociales la que da lugar a distintas corrientes y escuelas de pensamiento. Si las premisas a partir de las cuales se diseña una estrategia para generar una cultura democrática son erradas, los fines que se pretenden no se alcanzarán. Incluso, dependiendo de ello, algunas de las estrategias aplicadas podrían ser eficaces, otras ineficaces aunque inofensivas, y otras más podrían resultar contraproducentes.

En el debate sobre la cultura democrática destacan dos corrientes esenciales del pensamiento político, que parten de una concepción distinta de lo que debe ser esa cultura. Dichas corrientes surgen en lo esencial del idealismo y del realismo políticos, respectivamente. En el idealismo extremo, la democracia se concibe como un sistema esencialmente armónico entre ciudadanos politizados y conscientes, que abrigan valores altruistas y de ética pública, dispuestos, por tanto, a compartir bienes y prerrogativas con sus conciudadanos.

En el extremo, estos ciudadanos democráticos estarían dispuestos a sacrificar intereses personales en aras del bien común. En tal caso, prevalecerá la honestidad en los asuntos públicos, la transparencia, la solidaridad, así como el altruismo entre los ciudadanos. De esta concepción de la democracia se deriva también la presencia de gobernantes y políticos que comparten esos valores, y que evocan al Rey Filósofo del que hablaba Platón;

virtuoso, justo y dispuesto a gobernar, no en función de sus propios intereses, sino de los de sus súbditos. El gobernante platónico no abusa del poder que se pone en sus manos, pues se identifica con sus congéneres y se muestra genuinamente preocupado por sus necesidades y anhelos. En esta perspectiva, si en una democracia disminuye la corrupción, la represión, la violación de los derechos humanos, los fraudes y triquiñuelas, y cualquier otra forma de abuso de poder, se debe a que los valores democráticos han sido internalizados en ciudadanos y gobernantes por igual. Es decir, prevalece la cultura democrática.

De esta visión se desprende que la estrategia para desarrollar y difundir esa cultura democrática consiste en pregonar en cada individuo las bondades morales y cívicas de los valores democráticos. Se trata de decir a los ciudadanos en qué consisten esos valores – tolerancia, honestidad, sentido de responsabilidad, solidaridad y altruismo, la importancia que tienen para la sociedad y su peso en el desarrollo y fortalecimiento de un régimen democrático, el cual se traducirá en diversas ventajas y beneficios para toda la población.

Esa estrategia es consecuente con el idealismo político, según el cual los seres humanos pueden, colectivamente, desarrollar virtudes cívicas y morales que se reflejarán en su conducta social y política, bien a partir de una organización social determinada –la teocracia, la monarquía, la democracia, el socialismo o el anarquismo, por ejemplo–, bien como resultado de una socialización política masiva, fundamentada en los valores cívicos del orden social de que se trate –valores teocráticos, monárquicos, democráticos, socialistas o anarquistas, respectivamente–. Es ahí donde se incrusta la estrategia de educación cívica basada en premisas morales y políticas de corte democrático, si el régimen que se pretende erigir y consolidar es de corte democrático.

La corriente realista parte, en cambio, de la convicción de que el ser humano, por su propia naturaleza, difícilmente podrá desarrollar y practicar el altruismo y la solidaridad, si es que esos valores contradicen su bienestar e interés personal (o particular, si se trata de un actor colectivo como un gremio, un partido político, una nación o una confederación).

La gran mayoría de los individuos, si deben elegir entre su interés personal y el de sus congéneres, elegirán, con enorme probabilidad, lo primero. Y esa tendencia difícilmente se podrá mitigar con una educación moral o cívica basada en el altruismo, la responsabilidad social o el compromiso democrático.

Hay una propensión, a utilizar el poder en beneficio propio. Es decir, a abusar de ese poder. Y de ahí la necesidad de establecer una organización institucional en que nadie disponga del poder suficiente para preservar su impunidad, es decir, eludir su rendición de cuentas a la sociedad. La democracia, en el pensamiento realista, no se fundamenta en



la moral de sus integrantes -individuales o colectivos-, sino en la mecánica de premio y castigo para hacer compatible, en lo posible, los intereses particulares con los comunitarios.

De modo que si la democracia registra menores tasas de corrupción, violación a los derechos humanos y de abuso del poder en general, ello no se explica por la mayor calidad moral de sus ciudadanos o gobernantes, sino por la eficacia de sus instituciones, que vigilan, descubren y castigan los abusos, las irregularidades o ilegalidades de los actores individuales y colectivos.

Esta visión de las cosas, ¿qué tipo de cultura democrática requiere? No una basada en la moral o la ética, en cuya eficacia no cree, sino una de origen racional. El respaldo ciudadano a la democracia y sus instituciones nace de la comprensión lógica y la vivencia misma de sus ventajas para la vida comunitaria y para los miembros de la sociedad en cuestión.

La legitimidad democrática no parte de los valores internos, sino de la convicción racional de que un sistema de vigilancia mutua, de pesos y contrapesos, podrá mitigar, descubrir y en su caso castigar los abusos de quienes dispongan de algún monto de poder político, económico o social.

¿Qué tipo de educación cívica se requiere para lograr tal convicción? Desde luego, la más importante e imprescindible es la que surge de la experiencia misma de la democracia, la apreciación directa de sus ventajas relativas. El comportamiento democrático de los actores surge menos de su conversión moral -lo que ocurre en unos pocos casos- que de la evaluación racional de los beneficios de apegarse a las leyes e instituciones, por propia conveniencia.

Con todo, no está de más contribuir a la cultura democrática difundiendo entre los ciudadanos -y los niños escolares- el mecanismo institucional y político de la democracia. Se trata de un conocimiento racional, no moral, que permitirá evaluar teóricamente las ventajas de la democracia real, no a partir de la presunta moralidad de los actores, sino precisamente asumiendo su ausencia o escasez. Así, el diseño de talleres y seminarios sobre la cultura democrática debiera partir de las premisas del realismo político, sin las cuales no se entiende cabalmente el diseño institucional de la democracia, en el que la división de poderes, los contrapesos institucionales y la vigilancia mutua no reflejan la confianza entre los actores, sino justamente lo contrario su desconfianza mutua.

La globalización y sus efectos políticos: los desafíos de la democracia La década de los setenta marca un punto de inflexión en los modelos de desarrollo surgidos en conformidad con el orden internacional después de la segunda guerra mundial. El esquema de la guerra fría comienza a mostrar síntomas de agotamiento, y la recesión

económica de las grandes potencias provoca la aplicación de nuevos modelos productivos, comerciales y financieros que trascienden la división del primer, segundo y tercer mundo. La intensidad en los intercambios comerciales, el desarrollo de nuevas tecnologías que permiten acelerar los tiempos, y la expansión de las ideas y las identidades más allá de las fronteras nacionales son algunos de los fenómenos que inciden en la transformación de las relaciones entre pueblos y personas.

Algunos de los efectos éticos y filosóficos de estos cambios han sido el cuestionamiento y la relativización de las ideas de la modernidad y las instituciones que la representan. La post modernidad ha puesto en tela de juicio los supuestos mismos de las coordenadas temporales y espaciales, de las creencias y del sentido común. Los valores tradicionales se revisan y dan lugar a nuevas formaciones y combinaciones en las que todo aparece como válido.

La falta de marcos de referencia claros crea incertidumbre, inseguridad y angustia existencial. La exposición constante a nuevas imágenes, ideas y sensaciones desconocidas que desafían constantemente los límites conocidos desbaratan el tejido social alternado la unidad comunitaria, la vida familiar y las posibilidades de movilidad física, económica y social.

En este contexto, los diversos sistemas democráticos han sido desafiados en sus supuestos más sólidos y se ven en la necesidad de repensar sus formas de representación pública. Tradicionalmente, tanto la democracia como el liberalismo práctico sustentan su modelo sociopolítico en la participación de cada ciudadano. Los principios de la Revolución Francesa expresados en el documento de los "Derechos del Hombre y el Ciudadano" postulan los tres ideales a través de los cuales se aspira a la democracia: la igualdad, la libertad y la fraternidad. Sin democracia no hay libertades personales, tampoco justicia social, ni ciudadanos comprometidos que contribuyan a construir un proyecto colectivo. En este esquema, el delicado balance entre las libertades individuales y las responsabilidades comunes está basado en el capital social colectivo definido en los principios democráticos abstractos. La democracia, en este contexto, es más que una forma de gobierno: es un modo de vida asociativo, de experiencias y comunicación compartidas.

## 11 CAUSAS QUE GENERAN LA APATÍA DE LOS CIUDADANOS

Una de las características que presenta la apatía es la falta de confianza y de credibilidad hacia el Estado y sus instituciones, lo que provoca la ausencia de un grado de consenso aceptable respecto de las decisiones tomadas. Así, las instituciones son vistas como ilegítimas por parte de la población. Por esto, para proporcionar la participación se

requiere que el gobierno sea creíble, democrático, honesto y eficiente. "Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad".<sup>2</sup> Debe, además, estar dispuesto a generar espacios institucionales en los cuales sectores amplios se sientan incluidos en los procesos de toma de decisiones. Es posible distinguir bajo esta visión que hay una "crisis del sistema representativo" y, más específicamente, "crisis de la democracia representativa", condicionada por las transformaciones que alteran el funcionamiento de esta:

1. Por los cambios ocurridos a nivel de la estructura social que modifican las bases de generalización y organización de intereses.
2. Por la modernización de las sociedades que incidiría en crecientes grados de dificultad para participar en las decisiones públicas, debido al aumento de los grados de complejidad de las materias que se deciden y al requerimiento de conocimientos especializados, además, el aumento de la velocidad de los procesos haría difícil prever con gran anticipación los problemas y sus alternativas.
3. Por las transformaciones en los sistemas de representación institucionalizados en los partidos políticos, la cuales habrían derivado a crecientes grados de autonomía de sus bases y a una apropiación por las dirigencias o "clase política" de la voluntad de la ciudadanía, generando un fuerte aumento de la apatía política.

Las visiones críticas acerca del funcionamiento de la democracia representativa apuntan a señalar que no sólo no se cumplen los valores que supuestamente deberían implementarse en la democracia representativa, en cuanto forma de constitución de la voluntad nacional, sino que el funcionamiento del régimen político es deficiente, generando problemas de orientación política y gobernabilidad.

Las alternativas planteadas e implementadas respecto a esta crisis han tomado dos direcciones:

- a) establecer limitaciones, hasta la sustitución, de la democracia representativa;
- b) propone su ampliación.

En algunos casos latinoamericanos, se plantea la sustitución de los sujetos colectivos de clase, por la diferenciación en términos de ciertas categorías sociales, como es el caso de las mujeres, los jóvenes y los gremios, para los cuales se crean canales especiales de presencia institucional, incluyéndolos dentro de los programas de las secretarías de estado. Pero más importante que esto es el intento explícito por sustituir la "democracia de partidos" por la participación de los "interesados".

Situación que se impulsa a través de la consagración del principio de subsidiariedad del Estado y la privatización de sus funciones, especialmente en el ámbito de la llamada reproducción social.

Por otra parte, se pretende consagrar como principio legitimador del Gobierno a la articulación social corporativa de la población, a través de la representación de sus asociaciones de interés en instancias de carácter territorial, como es el caso específico de las Coplades (Comisiones Locales de Planeación del Desarrollo).

La propuesta alternativa de ampliar la democracia representativa, para así enfrentar los problemas que la aquejan, cobra especial fuerza, precisamente, como respuesta al autoritarismo, pero la democracia representativa no debe referirse exclusivamente a la participación institucional. Esto significaría una sobrevaloración del poder establecido y limitaría también el control social sobre el poder público.

Estas posiciones alcanzan su máxima expresión cuando cuestionan el principio de totalidad como una ideología obsoleta frente a la necesidad de articular una pluralidad que es la sociedad actual. En este terreno donde cobran fuerza las expresiones respecto a que lo público no se agota en lo estatal y que hay que fortalecer a la sociedad civil (lugar de la libertad) frente al Estado (lugar de la dominación). El desarrollo local necesita gestión productiva, innovación tecnológica y animación económica como formas de construcción de riqueza. Y hoy estamos tratando algo que considero un elemento consustancial a la discusión del desarrollo local: los actores. Porque son personas de carne y hueso los que hacen el desarrollo local.

Detrás del desarrollo está la construcción de un poder, por lo que hay que construir un poder local. Hemos olvidado la importancia de que esos actores participen realmente y no que sean solamente demandantes. Echo en falta una visión de medio y largo plazo, y mucho menos encontramos un proyecto histórico del territorio que hay que gestionar.

La idea de comunidad, en tanto, expresa una unión dada por la voluntad humana derivada de metas comunes. Entendida así, la comunidad está caracterizada por un fuerte sentimiento de nosotros, convicciones comunes y gran solidaridad. Frecuénteme se entiende la comunidad como algo orgánico, natural, en contraste con la gran sociedad, que es percibida como un constructor artificial, anónimo, orientado a metas externas a todos, y caracterizada por rivalidades, conflictos y relaciones impersonales. Desde este punto de vista, muchos de los problemas de la gran sociedad resultan de una falta de comunidad en el sentido descrito

Comunidad y sociedad comparten ciertas características: ambas requieren de la razón humana y de un consentimiento general por parte de todos quienes les integran. La inquietud contemporánea que se expresa en la búsqueda de formar comunidades, como unidades diferentes a la gran sociedad, puede tener dos fuentes explicativas:

Primero, las grandes organizaciones, estructuradas en base a metas dadas, aumentan, y toman muchas de las tareas que antes correspondían a pequeños grupos comunitarios (

por ejemplo, educación de los niños, seguridad social, ayuda en enfermedad y vejez). Vivimos en una sociedad compleja y cada vez mejor organizada, y se traspasa responsabilidades a organizaciones anónimas

Segundo, los grandes grupos, las grandes organizaciones, concurren en una sociedad que entendemos como pluralista. La sociedad actual no está dividida u organizada en estamentos definidos (como por ejemplo en períodos históricos anteriores); reúne la diversidad social, política y de puntos de vista en competencia. Al pertenecer a grupos y organizaciones diversos, la persona no tiene un lugar social definido, y ello genera en muchos inseguridad.

Las unidades sociales de relaciones entre personas no son unidades que estén por sobre sus miembros. Su realidad y su influencia se fundamenta en las relaciones entre personas, y depende de la calidad de esas relaciones. Esto es válido en organizaciones a las que pertenecemos por decisión voluntaria, y también para aquellas donde nacemos (tales como la familia y el Estado).

En la realización de su sentido, todas estas unidades dependen del consentimiento, del querer de sus miembros, aun cuando la institución cumpla principalmente la finalidad de ofrecer estabilidad. Desde luego, hablar de unidad social no significa pretender que exista uniformidad entre los miembros de un grupo humano. En ningún grupo es posible -ni deseable- eliminar la individualidad de las personas. No hay comunidad humana con el derecho de abarcar a la persona por completo, en todas sus dimensiones y relaciones. Se debe tener presente que la persona es en todas sus relaciones un ser social que sobrepasa todo orden pensable de socialización, a causa de su dimensión individual.

Especialmente en nuestro tiempo histórico, donde las megatendencias de la globalización y el pluralismo ejercen gran influencia en nuestra vida cotidiana, la persona humana suele ser miembro simultáneo de muchas organizaciones y grupos, unidades sociales, a raíz de sus diversas relaciones y posibilidades de desarrollo. Esas organizaciones sociales no están ordenadas según una jerarquía de antemano, porque cada una tiene un derecho propio, que se basa en la personalidad y el consentimiento de sus miembros.

Cada comunidad debe tener orden para poder cumplir sus objetivos, y una autoridad que cumpla la función de cuidar ese orden. La autoridad de la comunidad se fundamenta en el consenso de las personas que la componen, y por lo tanto debe subordinarse a la meta de la comunidad; así, será responsable en primera línea por mantener cierta unidad en torno a la meta común, pero sus portadores no fundamentarán la comunidad, ni decidirán en última instancia su sentido y su meta.

Al revés, su autoridad seguirá a ese sentido o meta, y podrá legitimarse sólo en base al mismo. La autoridad personal que alguien gana por la fuerza de su personalidad en la comunicación interpersonal, mediante reconocimiento de los otros, es un fenómeno social no problemático, en cuanto ella no sea mal usada contra otros.

La autoridad de los padres sobre los hijos es de otro tipo y se extiende durante el período de la educación, pero tampoco es absoluta; ella tiene su sentido en el desarrollo de los hijos, y su límite en la personalidades de los mismos. Por esta razón en el proceso de la educación de los hijos ésta debe ir cambiando por etapas y disminuyendo, y los niños deben ser resguardados del mal uso de la autoridad de los padres.

También existe la autoridad administrativa en grupos sociales más grandes y organizaciones con división del trabajo, en las cuales las personas son diversas en lo funcional, sin que por eso pierdan su igualdad en tanto personas. Estas organizaciones demandan reglas para el ejercicio de la autoridad que se fundamenten aun con mayor fuerza en los mismos principios hasta aquí analizados, ya que en ellas hay mayor distancia entre quienes ejercen la autoridad y quienes fundamentan las metas de la autoridad –las personas.