

*“CONSOLIDACIÓN Y CALIDAD DEMOCRÁTICA  
EN UN GOBIERNO, A TRAVÉS DE LA GARANTÍA  
DE LOS (DESC’S): EL CASO DE ESTUDIO DE LAS  
COORDINACIONES TERRITORIALES EN LA  
CDMX”*

Eje temático: Democracia, Democratización y Calidad de las  
Democracia

Autor: Lic. Jairo Joanem Castillo González

[joanem.castillo.82@gmail.com](mailto:joanem.castillo.82@gmail.com)

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Monterrey México, 31 julio; 1,2 y 3 de agosto de 2019.

## **Resumen (Abstract):**

La ponencia, se centra en la importancia que representa, la garantía de los Derechos Humanos, para el proceso de consolidación y obtención de calidad democrática del gobierno; fundamentalmente los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de los ciudadanos (DESC's); ya que esto, demuestra la capacidad gubernamental e institucional (governabilidad), por parte del Gobierno y, por ende, el Estado; pues si bien, dichos derechos están consagrados en nuestra Carta Magna, presentan problemas de exigibilidad y justiciabilidad –lo que hace más complicado asegurar la distribución de bienes y servicios que doten de capacidades a los ciudadanos para incrementar su calidad de vida y poder ejercer sus derechos plenamente– principalmente en las alcaldías de la Ciudad de México, específicamente en sus coordinaciones territoriales ya que en este nivel es en donde se puede ejercer y vislumbrar el efecto y el impacto que genera la administración de los bienes y servicios que ofrece el Estado a través de sus instituciones.

Esto se puede observar de manera más concreta en los ámbitos locales; por lo cual, elegí analizar las coordinaciones territoriales de dos alcaldías, asumiendo el reto que esto implica tanto por la complejidad que se presenta en la organización jurídico-política característica de la Ciudad de México, así como el desafío que se tiene que enfrentar en materia de gobernabilidad y gobernanza.

**Palabras Clave:** *Estado, Democracia, Consolidación y Calidad Democrática Derechos Humanos, Gobernabilidad, Gobernanza, Exigibilidad, Justiciabilidad y Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (DESC'S).*

Metodología y Técnica de Investigación

Elegí analizar las Coordinaciones Territoriales de dos Alcaldías de la CDMX, asumiendo el reto que esto implica tanto por la complejidad que se presenta en la Organización

Jurídico-Política característica del CDMX (ya que esta no pertenece a ninguno de los tres niveles de gobierno estipulados en nuestra Carta Magna), así como el desafío que se tiene que enfrentar en materia de diseño Institucional, de Gobernabilidad y Gobernanza.

El método de la investigación se desarrollara con base en un estudio del caso, así como de fuentes primaria y secundarias; se establecerán cuestionarios, determinando las variables y se elaborara el modelo de entrevistas de profundidad, para después hacer un vaciado de datos y analizar los resultados del estudio de caso, el cual comenzara primero por la contextualización, exposición de los aspectos formales y concluir con el análisis del caso a partir de los instrumentos antes señalados.

Es decir un estudio deductivo y sistémico de las relaciones que existen entre los actores principales de las Institucionales y los actores principales de las Organizaciones Sociales de la CDMX, asimismo, la técnica para la obtención de la información será a través de la realización de entrevistas y encuestas a los actores; para la elaboración de un mapa de actores y un diagrama de las redes de poder y negociación que se presentan dentro de las Instituciones y en las Organizaciones Sociales de la CDMX, y por ultimo realizar un comparativo por medio de los datos que arrojan las proyecciones hechas por el INEGI sobre dos Coordinaciones Territoriales, las Zonas con Mayor índice de Marginalidad (Zonas Marrón descritas por el Dr. Guillermo O'Donnell) y los datos de dos Coordinaciones Territoriales, Zonas con Menor Índice de Marginalidad. Y cruzar los datos que reflejen con la distribución o dotación de bienes y servicios públicos; y la implementación de Políticas Públicas y Programas de Gobierno, Desarrollo Social, Salud, Para las Mujeres, Seguridad, Empleo, Estudio, Adultos Mayores, Mejoramiento Barrial, Culturales, Etc.; y todos aquellos tendientes a mejorar la Calidad de Vida de la ciudadanía y a garantizar y hacer valer los DESC'S de los Habitantes y Ciudadanos de la CDMX.

## Pregunta Principal y Objeto de Estudio

El presente proyecto de investigación, se sitúa en el campo de conocimiento del Estado, las Instituciones y los Procesos Políticos y tiene relación con la línea de investigación Globalización y Reforma Institucional (Estado, Sociedad y Política), se centra principalmente en la importancia que representa, contar con mecanismos institucionales eficaces para garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC'S), como parte de los Derechos Humanos; ya que esto es sustantivo para avanzar en el proceso de consolidación y de obtención de Calidad Democrática del Gobierno y por ende se sitúa en este sentido dentro del eje temático que abordan lo referente a la Democracia, Democratización y Calidad de las Democracia dentro del 10 Congreso Latinoamericano de Ciencia Política; y considero que la capacidad de garantizar a los DESC'S demuestra la Capacidad Gubernamental e Institucional (Gobernabilidad), por parte del Estado; pues si bien, dichos derechos están consagrados en nuestra Carta Magna, presentan problemas de Exigibilidad y Justiciabilidad –lo que hace más complicado asegurar la distribución de bienes y servicios que doten de capacidades a los habitantes para incrementar su Calidad de Vida y poder ejercer sus derechos plenamente–.

Por lo anterior, la **principal pregunta a resolver de la investigación es saber** ¿Cuál es el entramado institucional en el que se enmarca la configuración jurídico política de las Alcaldías y Coordinaciones Territoriales, su Accionar Gubernamental y la Interrelación de estas con la Participación Ciudadana, (emanada de la comunidad y sus formas organizativas específicas –agenciamiento-), en pro de generar mecanismos para garantizar los DESC'S?

Lo anterior se observar de manera más concreta en los ámbitos locales; por lo cual, elegí analizar las Coordinaciones Territoriales de dos Alcaldías, asumiendo el reto que esto implica tanto por la complejidad que se presenta en la organización jurídico-

política característica de la CDMX –ya que esta es diferente porque en ella se consideran los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal–; así como el desafío que se tiene que enfrentar en materia de Capacidad Institucional y por ende de Gobernabilidad y Gobernanza.

Como se mencionó con anterioridad, el tema que me interesa investigar como es como consolidar la democracia en un gobierno a través de que el Estado (a través de su acción gubernamental en los ámbitos locales) garantice y respete de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC'S), en la CDMX; consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Considero que la configuración jurídico-política y la dimensión de la CDMX; así como las Necesidades Ciudadanas o de sus Habitantes se traducen en una demanda de mayor Capacidad Institucional y Gubernamental del Estado, en cuanto a la Preservación y Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC'S) de los Habitantes de la Ciudad de México.

Por lo anterior se deben considerar soluciones que incentiven que la Capacidad Institucional Formal generen un escenario favorable para garantiza los derechos de la ciudadanía, a través de un acercamiento Estado-Ciudadanía (Banco Mundial, 1997), por lo que se deben tomar en cuenta las diversas formas de Participación Ciudadana como piezas claves en la construcción de una gobernabilidad democrática, debido a que la información y la atención prestada a los ciudadanos aumenta: la eficacia y la eficiencia de las acciones gubernamentales (Consejo CLAD, 2000; Cunill, 2000; Prats i Catala, 1998), que así mismo pueden ser reforzadas para generar mecanismos que garanticen los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En tanto al concepto gestión gubernamental existe un extenso debate en el cual no ahondaré por restricciones de espacio. Sin embargo, asumo de principio que una gestión gubernamental efectiva se puede concebir como la acción de las autoridades

públicas en el seno de la sociedad (Meny y Thoening,1996), que permiten que los ciudadanos ejerzan sus Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC'S), y así mismo que el gobierno adquiera legitimidad por su actuar en beneficio de los ciudadanos, el caso que me interesa es el la CDMX (ante el D.F.), por lo que se considera que la complejidad, de la investigación se incrementa debido, a como he mencionado enfáticamente, la configuración Jurídico Política de la CDMX, ya que en este ámbito residen los Poderes de la Unión y por lo tanto su configuración institucional es diferentes a las Entidades Federativa y Municipios; de hecho no se le puede considerar nivel de gobierno.

Es así que considero que los mecanismos de Participación Ciudadana (Formales o Voluntariamente Organizada), pueden ser un mecanismo con dos efectos antagónicos 1) su actuar en conjunto con el gobierno de la CDMX, sus Alcaldías y respectivas Coordinaciones Territoriales, brindan la posibilidad, de conocer las Necesidades, las Carencias de Servicios Públicos Básicos, las Principales Demandas y Preferencias Locales (Focalizadas –Alcaldías– como Especificas –Coordinaciones Territoriales–), debido a la obtención de información pertinente y en forma directa (Kligberg, 1989 , Ozlack 1994; Cunill, 1997 y 2000), lo cual que permitirá el diseño de mecanismos institucionales que garanticen de manera más plena los Derechos Sociales, Económicos y Culturales de los habitantes de la CDMX; y así responder a las demandas de los ciudadanos que eligieron a sus autoridades o 2) generar incentivos perversos para, no solo detener el avance de la consolidación democrático, sino generar el contexto local preciso para que se desarrolle lo que O'Donnell, (2010:375), denomino Democracias Delegativas (Ciudadanía de Baja Densidad, Autoridades Electas que tienen un Accionar Gubernamental para Beneficio Propio) y los ámbitos locales se conviertan en Zonas Marrón y evidencien las disfuncionalidades del Estado (Debilidad Institucional, Accionar Gubernamental Maximizador, Corrupción, etc).

Considerar lo anterior, es sano para tener como base un principio de realidad – realizando tentativamente un Mapeo para enunciar el Estado de la Cuestión-, sin embargo, trataré de identificar esa Participación Ciudadana (ese Agente que cuenta con Calidad Ciudadana) que contribuye no solo a Generar Gobernabilidad, sino también a Generar un Nuevo Proceso Directivo de la Sociedad más que a la Reproducción del Proceso Directivo Estructurado por la Acción del Gobierno dotado de las Capacidades Institucionales Formales, es decir el incorporar la Participación Ciudadana genera un marco de actividades en pro de la Gobernanza, para que la sociedad tenga dirección- un curso orientado hacia ciertos objetivos y la capacidad de realizarlos, en este caso los referidos al desarrollo social (Aguilar, 2010)

Marco Teórico y Analítico de la Investigación:

Si bien de la CDMX, no se tiene un diseño institucional sustentado en las políticas descentralizadoras empleadas en el país dentro del ámbito Municipal (pues como he dicho, no es considerado nivel de gobierno debido a que en este ámbito local residen los poderes de la unión); sin embargo para efectos de la investigación Alcaldías, antes denominadas Delegaciones y las Coordinaciones Territoriales serán consideradas Gobiernos Locales y por lo tanto que mantienen contacto cotidiano con la ciudadanía y enfrentan las mismas problemáticas que puede tener cualquier Municipio (Herrasti, 2000), y por ende, pueden servir como piedra angular en el diseño e implementación de las formas y mecanismos que permitan garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC'S), de todos los habitantes de la CDMX, los cuales, si bien, se encuentran estipulados en la Constitución Política de nuestro país, estos Derechos enfrentan las problemáticas de Exigibilidad y Justiciabilidad.

En este sentido se ha observado que es muy difícil encontrar Mecanismos en la Ley que hagan Exigibles y Justiciables los Derechos antes mencionados; sin embargo el Gobierno tiene la capacidad y obligación de diseñar Programas Gubernamentales

que coadyuven a la Garantizar de los DESC'S de todos los Ciudadanos y Habitantes de la CDMX.

Por lo tanto, en este trabajo de investigación propongo estudiar el entramado institucional en el que se enmarca la forma de Gobierno de la CDMX y demostrar cómo la Participación Ciudadana (emanada de la comunidad; ya con lazos de confianza y formas organizativas –agenciamiento–), en conjunto con una Gestión Gubernamental efectiva, pueden coadyuvar a garantizar los DESC'S, a partir de la distribución de bienes y servicios, los cuáles son los Mecanismos Institucionales que se utilizan con tal fin.

Por lo anterior, asumo que la Participación Ciudadana (como Acción Colectiva) disminuye la Información Asimétrica, presente en la Gestión Gubernamental; por lo tanto al incorporar de la Participación Ciudadana – asumiendo a esta como Agencia de un Régimen Democrático-<sup>1</sup> se tienen altas posibilidades de contar con mayor eficacia en el manejo de los mecanismos para la Implementación de Mecanismos Institucionales que puedan garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC'S).

Lo anterior se lograra analizando los efectos que se generan en la relación entre la Participación Ciudadana (Institucionalizada y Voluntariamente Organizada) y los Gobiernos Locales ( Alcaldías y Coordinaciones Territoriales), de la CDMX (D.F.), ante

---

<sup>1</sup> Para la existencia de un régimen democrático hay dos elementos indispensables, al micro, el Agente, al nivel macro, el Estado; la Agencia, es la presunción de la capacidad de todos los -seres humanos con razón práctica y discernimiento moral para tomar decisiones en función de su situación y meta, de las cuales se le considera el mejor juez para tomar decisiones políticas- Estado para O'Donnell, el Estado en sus cuatro dimensiones como un conjunto de democracias jerárquicas como un sistema legal, como un foco de identidad colectiva y un filtro que regula diversas fronteras de territorio, mercado y en búsqueda del bienestar de su población, esto debería tener suficiente poder para tomar decisiones colectivas, pero también mecanismos que protejan frente a decisiones arbitrarias o a las excepciones de la no exigibilidad y injusticiabilidad de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC'S), O'Donnell, (2010:375).

la presencia de Información Imperfecta (Incompleta y Asimétricamente); lo que altera la Eficiencia y Eficacia del Accionar Gubernamental, afectando negativamente el nivel de Gobernabilidad Democrática.

La Participación Ciudadana es analizada a partir de la Lógica y la Problemática de la Acción Colectiva en términos de Motivaciones: a) reconociendo los individuales (selft-interest); pero también b) de las Motivaciones que responden a las instituciones y las Rutinas Generadas por estas (debido a la Racionalidad Limitada de los individuos) (March y Olsen, 1997; Simon, 1988). Esto, con el fin de asumir a un individuo con solo más allá de una Racionalidad Maximizadora, de hecho supongo la Racionalidad Limitada<sup>2</sup> de los miembros que conforman la Acción Colectiva.

Por otra parte, los problemas de las relaciones intergubernamentales se manifiestan en la acción de los Gobiernos Locales donde se observa, claramente, que en la interacción entre el Accionar Gubernamental y la Gobernabilidad (Democrática) se establece parte del juego cotidiano entre Administración, Programas y Suministros de Bienes y Servicios Públicos que Garanticen los DESC'S (Ziccardi, 1995 y 1998), dicho juego, debe tener reglas claras que conciban a un "Buen Gobierno " y este, a su vez, que actúe dentro de un Marco de Legalidad y Gobernabilidad Democrática entendida como "las Capacidades de las Instituciones y Procedimientos Burocráticos para conducir efectivamente los Procesos Sociales, capacidad que hace de la Democracia un mecanismo de Conducción Política" (Lechner, 1995 en Zicarddi, 1998: 22) y que a su vez este haga valer los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC'S) de los Ciudadanos.

Consideramos que es en la relación entre Participación Ciudadana y Gobiernos Locales donde se concatenan tres dimensiones que explican a la Political (Keman,

---

<sup>2</sup> La racionalidad limitada, es concebida por Herbert Simon (1966), ya que el individuo no cuenta con toda la información y tampoco cuenta con la capacidad biológica de procesarla.

1993): a) a través de un proceso Político (Politics) en donde los actores realizan el intercambio a partir de negociaciones, en este punto es donde se analizan los actores relevantes tanto de la Participación Ciudadana, como de los Gobiernos Locales ; b) el papel que juegan las Instituciones (Polity) para realizar un intercambio Cooperativo (Legitimidad-Ejercicio y aplicación del los DESC'S, de la Ciudadanía), reducir la incertidumbre y costos de transacción (North, 1995) y c) la formación de las políticas (Policy), a partir del Diseño de Programas Gubernamentales que involucren a la Participación Ciudadana de las Localidades. Lo anterior debe enfrentar la presencia de Información Incompleta (Incompleta y Asimétrica) lo que representa incurrir en Altos Costos de Transacción (North, 1995; Williamson, 1989), entre el Gobierno y los Ciudadanos.

#### **Bibliografía:**

- ✓ Aguilar, Luis F. 2010. Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. Palabras en Libertad. Fundación Friederich Naumann para la Libertad, Proyecto México, México D.F.
- ✓ Banco Mundial, 1997. Informe sobre el desarrollo mundial. indicadores seleccionados del desarrollo mundial. Washington D.C.
- ✓ Consejo Científico del CLAD, 2000. “La Responsabilización (“Accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” en La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, edit. Universitaria de Buenos Aires.CLAD,BID, Edudeba.
- ✓ Cunill, Nuria 2000. “Responsabilización por el control social” en en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” en La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, edit. Universitaria de Buenos Aires.CLAD,BID, Edudeba.

- ✓ Cunnill, 1997, Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Edit. Nueva sociedad-CLAD, Caracas Venezuela.
- ✓ Herrasti Aguirre Ma. Luisa, 2000. “La descentralización del gobierno del Distrito Federal hacia las Delegaciones” en Memoria del foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal. Edit Instituto Electoral del del Distrito Federal, México.
- ✓ Keman Hans, 1993 “Comparative Politics : Adistinctive approach to political science?” en Hans Keman the comparative politics new direction in theory in method, Amsterdam University Press.
- ✓ Kliksberg, 1989 Como enfrentar la pobreza, CLAD.
- ✓ Lechner, Norbert, 1998 Cultura Política y gobernabilidad democrática. IFE, México, en Alicia Ziccardi Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital, Edit. Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Mexico
- ✓ March James G y Olsen Johan P, 1997. El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política, ed1a. Fondo de Cultura Económica, p.13
- ✓ Meny Yves y Thoening A. (1996). Las políticas Públicas. Barcelona España.
- ✓ North; Douglas, (1995), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México
- ✓ O’Donnell, Guillermo. (2010), Democracia, Agencia y Estado. Torería con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo. Argentina. 2010. Pp. 375.
- ✓ Oslak, Oscar, 1994. “Estado y Sociedad: Las nuevas Fronteras” en Kliksber (comp) El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional. Edit, INAP-FCE. México.

- ✓ Prats i Catala, 1998 , Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática. Edit. Instituto internacional de gobernabilidad. Madrid.
- ✓ Simon, Herbert, (1988). El comportamiento administrativo, Aguilar, Buenos Aires.
- ✓ Williamson Oliver E, 1989. Mercados y Jerarquías: Su análisis y sus Implicaciones Antitrust, edit Fondo de Cultura Económica México.
- ✓ Ziccardi Alicia, 1995. “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” en Alicia Ziccardi, coordinadora, La tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas. Edit Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México. Faltan
- ✓ Ziccardi Alicia, 1998. Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital, Edit. Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Mexico.