

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

EXPERIENCIA LABORAL EN LA DELEGACION
VENUSTIANO CARRANZA, (DURANTE EL AÑO 2000).



MEMORIA DE DESEMPEÑO PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
DEMIAN MONTIEL JAVIEDES

ASESOR: MAESTRO JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ



ACATLAN, EDO. DE MEXICO,

JUNIO DEL 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES Y SU RELACIÓN CON EL ÁMBITO GUBERNAMENTAL. SUSTENTO TEÓRICO.

1.- PRECISIONES CONCEPTUALES DEL TÉRMINO.	2
2.- LOS DISTINTOS TIPOS DE PARTICIPACIÓN.	8
2.1. LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LA PARTICIPACIÓN.	18

CAPITULO I I

UN ENFOQUE INCLUYENTE. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.- LA ESFERA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	22
2.- EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (POLICY).	26
2.1.- EL PROCESO DE LA TOMA DE DECISIONES.	29
3.- ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS PARA LA DEFINICIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO.	32

CAPITULO I I I

LA EXPERIENCIA LABORAL.

1.- ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA Cd. DE MÉXICO.	39
2.- INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA Cd. DE MÉXICO.	42
2.1.- LA REFORMA DE 1986.	44
2.1.1.- LA REFORMA DE 1993.	45
2.1.2.- LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA REFORMA DE 1996.	48
3.- EL AMBIENTE DELEGACIONAL.	55
4.- CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS TAREAS REALIZADAS EN LA DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA.	57
4.1.- SUBDIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.	69
4.1.1.- DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA SUBDIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.	70
4.2.- JEFATURA DE LA UNIDAD DEPARTAMENTAL DE LICENCIAS DE GIROS MERCANTILES Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, DEPENDIENTE DE LA SUBDIRECCIÓN DE GOBIERNO.	70
4.2.1.- DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA JEFATURA DE LA UNIDAD DEPARTAMENTAL DE LICENCIAS DE GIROS MERCANTILES Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, DEPENDIENTE DE LA SUBDIRECCIÓN DE GOBIERNO.	71

CAPITULO IV

DESDE LA BASE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ELABORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA, UNA PROPUESTA.

1.- CONSTRUYENDO LAS POLÍTICAS DESDE LA BASE CIUDADANA.	79
1.1.- CIUDADANÍA ACTIVA Y PARTICIPATIVA: EJE FUNDAMENTAL EN EL EJERCICIO DE GOBIERNO.	83
1.2.- ACCIONES INSTITUCIONALES PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y UNA CULTURA CIUDADANA DEMOCRÁTICA Y CORRESPONSABLE.	85
2.- MODELO PROPUESTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA BASE CIUDADANA.	89
2.1.- PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL MÁRCO NORMATIVO EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	100
2.1.- TRABAJO REALIZADO EN LA SUBDELEGACIÓN JURÍDICA Y DE GOBIERNO, EN LA DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA.	109

CONCLUSIONES

ANEXO

BIBLIOGRAFÍA

AGRADECIMIENTOS

Durante el tiempo que trabajé en esta investigación muchas personas me alentaron para concluirlo, pues muchas fueron y sería demasiado largo enumerarlas va aquí mi agradecimiento global, pero en especial expreso mi más profundo agradecimiento a mi madre Margarita y, a mi tía Esperanza quienes fueron permanentes compañeros, que toleraron, pacientes, ausencias y presencias cargadas de ansiedad, así como un especial agradecimiento a mi tía Luzma, por sus sugerencias y señalamientos importantes, que me permitieron integrar de forma mucho más coherente el presente trabajo. A ustedes gracias por enseñarme que siempre habrá tiempo para hacer todo, menos, no hacer nada.

Y a mi abuelo Francisco, tan solo gracias por todo y, lo hicimos.

Agradezco a el Maestro Juan Montes de Oca Malvaez sus comentarios y sugerencias que fueron valiosos para repensar y buscar mejorar el contenido de este trabajo.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación pretende reflejar la situación de la participación ciudadana en grupos organizados y su grado de incidencia ante la toma de decisiones gubernamentales en la Delegación Venustiano Carranza del Gobierno del Distrito Federal, durante el año 2000, este trabajo se desprende del periodo laborado en dicha institución del gobierno capitalino.

La realización de esta investigación se lleva a cabo de forma descriptiva, partiendo del principio de que el o los fenómenos sociales se hacen ya palpables y se han manifestado en nuestra actualidad. Centrando el esfuerzo en la descripción, análisis, estudio del problema, diagnóstico y la realización de una solución factible que busca resumir, tanto las experiencias laborables como realizar un ejercicio teórico práctico relacionado con los estudios profesionales. Habrá que hacer mención que durante el periodo referido, se desempeñaron dos actividades inherentes a la misma Subdelegación, la primera en la Subdelegación de Verificación y Reglamentos y como encargado del despacho de la Jefatura de Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos, ambas Áreas están interrelacionadas en el proceso de otorgamiento de los documentos que avalen el legal funcionamiento y en la regulación del funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles.

Así mismo, se hace el señalamiento que por las Atribuciones y Facultades de la Unidad Departamental, esta interrelacionada con otras áreas de la Subdelegación tales como, la Subdirección de Gobierno (de la cual depende estructural y orgánicamente), la Subdirección de Verificación Administrativa, y las Unidades Departamentales de Amparos y Contenciosos así como de la Unidad Departamental de Infracciones y Clausuras así como con la Subdelegación de Participación Ciudadana dado que se tiene contacto y relación con los Comités Vecinales.

El interés primario que motivó la realización de este documento responde a que en esta Delegación Política se hacen presentes situaciones sociales particulares, relativas a lo económico, social, político que afectan y/o determinan el accionar diario del gobierno de esta demarcación. Durante el desarrollo de la investigación se plantea describir tanto la influencia de las organizaciones ciudadanas localizadas en esta demarcación, como la respuesta gu-

bernamental hacia los planteamientos, necesidades, requerimientos y demandas de dichas organizaciones y/o ciudadanos de forma independiente. Motivado de lo anterior, **este trabajo abarca tres grandes áreas**; la primera; el análisis y desglose conceptual que han realizado diversos autores, en cuanto a lo que respecta al tratamiento de los conceptos de participación ciudadana y políticas públicas, la segunda; se hace una desagregación de las diversas reformas políticas, jurídicas y administrativas que han buscado la creación de los espacios para la participación ciudadana tanto individual como organizada, para la conformación de los consensos necesarios entre la sociedad civil que emerge con su decidida participación y el accionar diario de la administración delegacional la Ciudad de México y en tercer lugar; la propuesta de una estructura administrativa eficiente, que agilice los procesos inherentes a esta en la búsqueda de ofrecer respuestas ágiles y oportunas hacia los habitantes de esta Delegación Política y que los involucre de una forma corresponsable en la toma de decisiones del gobierno delegacional, todo lo anterior bajo la óptica de la experiencia laboral en la Delegación Política de Venustiano Carranza durante el año 2000.

Se podrá advertir que durante el desarrollo del trabajo se gira entorno a los siguientes cuestionamientos ¿La estructura administrativa delegacional y el esquema de participación institucionalizada, ofrecen a los ciudadanos de esta demarcación, la posibilidad de participar de forma corresponsables y generan interés en las acciones de gobierno local?, ¿Cómo abatir la falta de participación e interés de los ciudadanos en las acciones de gobierno?, ¿Cómo vencer las inercias burocráticas que reducen la participación ciudadana a un simple ámbito consultivo?, ¿Porqué no han funcionado positivamente los mecanismos elaborados para propiciar la Participación Ciudadana?

Estos cuestionamientos centrales son los que motivaron la conformación de la Agenda de la Reforma Política del Distrito Federal y la Reforma a la Legislación electoral y a la forma de gobierno en la Ciudad de México en el año de 1986, conformándose la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, siendo el primer paso de una reforma global, aún hoy en día está inconclusa, posteriormente en 1992, se reanuda el debate, en el cual las posiciones fueron extremas, se busca la creación de la Entidad Federativa número 32, en el territorio que ocupa el Distrito Federal, con su respectiva estructura de gobierno republicano. Sin duda alguna lo que buscaba esta Iniciativa era democratizar el gobierno del Distrito Federal, aun-

que lo más significativo fue que esta iniciativa era auspiciada por integrantes de diferentes partidos políticos, logrando acuerdos políticos importantes. Para el año de 1993 se inicia la búsqueda de una nueva reforma la cual incrementa los niveles de representación ciudadana, entre los principales puntos de la reforma destacan tres puntos: La creación de los Consejos Ciudadanos con la participación de los Partidos Político, a través de procesos de elección directa y se instalaron en 1995. Se establece que el Jefe del D.F. será nombrado por el Presidente de la República, entre los integrantes de la Asamblea que pertenezcan al partido mayoritario, o de los Diputados Federales o de los Senadores del Distrito Federal, durando en el cargo el Jefe del D.F. tres años. Y entre las facultades de la Asamblea de Representantes se establece que legislará en materia electoral, en participación ciudadana entre otros.

Si la Reforma Política de 1993, buscaba incrementar la Participación Ciudadana ofreciéndole a la población, mecanismos como los Consejeros Ciudadanos o, la Facultad de la Asamblea de Representantes (ahora asamblea Legislativa del D.F.), ¿Han funcionado estos mecanismos? ¿Han sido adecuados estos mecanismos Legales-Administrativos?

Por desgracia, la respuesta es no, las razones son mucho más complejas que la simple respuesta, ya que inciden factores políticos o como dice Ferdinand Lassalle en su libro, ¿Qué es una Constitución?, al mencionar que al elaborar una Constitución, el Congreso Constituyente se ve "contaminado", en su accionar por factores internos y/o externos, llamados, Factores Reales de Poder, los cuales tienen la necesidad de ver incluidos sus intereses políticos y/o económicos en la elaboración de la nueva Constitución y, esto es lo que pasó con la elaboración de la Reforma de 1993.

La misma elección local de los Consejeros ciudadanos se ve afectada, por estos Factores Reales de Poder, que al ver la posibilidad de perder su posición, intervienen y frenan este eslabón de la cadena democratizadora del D.F., es por esto, que se le acusa a la conformación de los Consejeros Ciudadanos, como una organización que viene a reproducir la burocracia anquilosada y, que por tanto estarán condenados al fracaso, sin antes haber iniciado con sus funciones, pero sobre todo, el juicio tan subjetivo de su representatividad vecinal, al tener una votación reducida, como se hizo mención en su momento, varios autores o analistas políticos, ¿Cuántos votos son necesarios para alcanzar la representación o la legitimidad popular?

Otra de las razones principales para el fracaso anunciado de los Consejeros Ciudadanos, fue la exclusión de los Partidos Políticos, como organizaciones políticas que permite el acceso y comunicación de los ciudadanos hacia y con la política y la Administración pública, en completa violación de la disposición constitucional que marca que son ellos los que deben encauzar la participación política y social de los ciudadanos.

¿Entonces, que sacar como experiencia de la elección de los Consejeros Ciudadanos, que apenas alcanzo el 20% del Padrón Electoral? Como en casi todo en la política existen múltiples respuestas y múltiples ángulos. La Primera, que es favorable, la situación política y social no es la misma que en el momento de la Reforma Política, que trajo a la agenda política a los discutidos Consejeros Ciudadanos, en el momento de que el PRD, como partido político de oposición, gana la elección para Jefe de Gobierno del D.F. de 1997, se cambia completamente el formato de acción entre los partidos políticos por lo menos en la ciudad capital de México.

El por qué considero que la estructura de los Consejeros Ciudadanos es una estructura burocratizada no funcional, es por lo siguiente; hay que imaginar una pirámide, la cual en su base, radica la ciudadanía, la cual tendrá acceso a los funcionarios públicos, por medio de los Consejeros Ciudadanos Delegacionales, los cuales a su vez, pueden o no responder a los intereses, demandas de la comunidad o responder a los intereses individuales de los mismos Consejeros Ciudadanos o de un reducido grupo de interés, lo que vendrían a representar los Consejeros Ciudadanos Vecinales en un punto de ruptura hacia la participación directa de la sociedad en la toma de decisiones, puesto que ya sería una participación indirecta o vía representante(s), entonces habría que preguntarse ¿Y los demás representantes (Asambleístas y Diputados)?

La reforma del Distrito Federal, promulgada en 1993, viene a complementar el proceso en dos sentidos: la primera; amplía las facultades de la asamblea de Representantes del Distrito federal y la segunda plantea la obligación de reglamentar sus relaciones con el gobierno de la ciudad a través de la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con la creación de órganos de fiscalización ciudadana en las delegaciones políticas (consejos ciudadanos delegacionales), surgidos del voto popular, y una elección indirecta del Jefe de Gobierno capitalino, cuyo nombramiento deberá ser aprobado por la Asamblea de Repre-

sentantes. Desde el punto de vista jurídico esta reforma resuelve el problema de competencias político-territoriales entre el ejecutivo federal y el nuevo jefe de gobierno. En cuanto al área política, se plasmaba una reducción de las facultades del ejecutivo federal.

En lugar de que esta elección fuera la que abriera espacios de participación ciudadana, las irregularidades en su organización y el poco o nulo entendimiento de los pobladores hacia las funciones reales de estos Consejeros provocaron únicamente que resurgiera la demanda hacia una reforma política del Distrito Federal que fuera extensa.

Esta elección que planteaba de forma original como un mecanismo para formalizar la gestión urbana y las relaciones entre el gobierno capitalino y las organizaciones sociales no pudo cumplir tales propósitos, dos fueron las principales causas. La primera por la exclusión de los Partidos Políticos puesto que esto contraviene preceptos constitucionales y en segundo lugar la población capitalina nunca se interesó en el proceso de elección y conformación de los mencionados Consejos.

La "nueva reforma política de 1996", se da con la firma del llamado "Compromiso Político Forma" suscrito por el PAN, PRI y PT que contenía 27 puntos en los que estas tres fuerzas políticas coincidían en lo que debía contener las reformas al régimen jurídico de la capital, abarcaron cinco grandes áreas:

- 1.- La elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- 2.- Una Ampliación de las Facultades legislativas y políticas de la Asamblea que ahora se denominaría Asamblea Legislativa del Distrito Federal la cuál emitiría el Estatuto de Gobierno y una Ley electoral local y ratificar el nombramiento de funcionarios públicos.
- 3., Se incorporan formas de participación y consulta ciudadana directa tales como, plebiscito, referéndum e iniciativa popular.
- 4.- La elección directa de los Delegados Capitalinos y
- 5.- Establecer un sistema de Coordinación con las zonas conurbadas.

Entonces surge el cuestionamiento ¿Cómo provocar una verdadera participación ciudadana que sea directa hacia y con las autoridades delegacionales?

Para poder provocar una participación ciudadana se deben de crear los mecanismos administrativos adecuados para este fin ¿Cómo encauzar una modernización administrativa

en el gobierno de la ciudad de México en su ámbito delegacional?, ¿Los mecanismos actuales de participación son eficientes y congruentes con el ambiente social delegacional?

Por desgracia, la práctica laboral hizo patente que los mecanismos de participación ciudadana ya institucionalizados que han sido producto de las reformas políticas y administrativas durante la última década en la Ciudad de México, no han sido del todo acertados, puesto que vienen a repetir los problemas que trataron de subsanar, es decir, la falta de representación vecinal, la paradoja radica en que al ser órganos de representación vecinal, los vecinos o habitantes mejor dicho, no se ven representados y menos interesados a participar, la razón, los "nuevos representantes vecinales" son los "viejos representantes vecinales", es decir se busca renovar estructuras y agilizarlas, pero con la presencia de los mismos actores sociales.

De facto, a las autoridades delegacionales se les presentó la siguiente realidad. Si el Comité Vecinal "X", perteneciente a cualquier Colonia de esta Delegación, al estar integrado por miembros con filiación priista y, las autoridades delegacionales son de filiación perredista, entonces ni la participación ciudadana corresponsable ni la resolución de los problemas o conflictos delegacionales pudieron ser, en el primer caso incentivados y, en el segundo resueltos, trayendo consigo un grave deterioro a la legitimidad social de la autoridad delegacional. Dada la conformación de los Comités Vecinales con una inclinación partidista específica se convirtieron en grupos con intereses específicos y no comunitarios, por lo cual las demandas pasaron de ser comunitarias a ser encausadas para responder a los intereses específicos de los integrantes de los Comités Vecinales.

Al existir tal situación descrita, se plantea un completo alejamiento y desencanto de la comunidad y su posible participación hacia y con el gobierno local, ya que el o los integrantes del Comité Vecinal "X", podría fácilmente no llevar las verdaderas demandas o planteamientos de la comunidad, sosteniendo que son las que le han demandado o, sostener por parte del Representante Vecinal "X", que las autoridades delegacionales, al saber que su filiación es de otro partido político, no harán caso a las demandas de esta comunidad por ser consideradas como de oposición.

Como podrá ser visto los riesgos y/o problemas con este tipo de organización son muy graves y costosos. Lo único que se logra con este esquema es una imposibilidad para la existencia de una participación ciudadana directa.

Como respuesta de las Autoridades Delegacionales ante este escenario, se decidió "sacar al gobierno delegacional a la calle" y acercarlo al ciudadano de *a pie* mediante los Recorridos Delegacionales y la Consulta Pública, ambos mecanismos de participación ciudadana ya institucionales, contemplados en la Ley de Participación Ciudadana, lo que se buscó con estas acciones es que el ciudadano o habitante de la demarcación pasara de ver a "el gobierno" a interesarse y participar "en su gobierno", que mediante su participación en las acciones diarias de gobierno se fuera interesando en el mismo y así se fuera motivando primeramente a interesarse en que pasaba en su comunidad que pasaba "en su gobierno" y que posibles soluciones había para un problema en específico otros de los beneficios que su observó es que los ciudadanos pasaron de simplemente exigir a participar e informarse de la situación de "su gobierno delegacional". Con esta serie de acciones y resultados se pudo priorizar los problemas y conformar una agenda de gobierno y así atacar los problemas inmediatos y no perder los recursos ya sean humanos o materiales en algún problema que no fuese prioritario, así mismo se pudo "acercar" a las autoridades delegacionales con los habitantes de la demarcación.

El beneficio principal que arrojaron estas medidas fueron crear legitimidad en las acciones del gobierno delegacional y que los habitantes conocieran a los funcionarios públicos delegacionales y que los primeros dejaran de ver a los segundos como algo alejado y completamente ajeno a ellos.

Bajo este contexto político y administrativo, es que surge este trabajo que busca explicar, comprender y proponer una nueva visión de los ciudadanos hacia "su gobierno" delegacional.

"Los pueblos son volubles y necios; sin embargo, aunque están hechos así, aciertan muchas veces cuando dicen lo que debería hacerse"
Nicolas Maquiavelo: "Correspondencia" (1497-1627)

CAPITULO I

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES Y SU RELACIÓN CON EL AMBITO GUBERNAMENTAL. SUSTENTO TEÓRICO

1.-Precisiones conceptuales del término.

En el desarrollo del presente capítulo se compararan diversos conceptos que han sido vertidos por igual número de autores, hacia y con el fenómeno social llamado Participación Ciudadana. En el tratamiento de este capítulo se podrá observar como se inicia el surgimiento del fenómeno hasta su transformación y posterior institucionalización, a su vez se describen los costos y beneficios de la Participación Ciudadana, la cual se hará bajo el contexto de las características de la Democracia Representativa y de la Participativa.

El surgimiento en la década de los setentas de las organizaciones tales como el Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), la Coordinadora Nacional "Emiliano Zapata", la Tendencia Democrática del SUTERM y la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación entre otras organizaciones sociales y las demandas que estas enarbolaban hacia el Gobierno y/o Sistema Político mexicano, otra de las vertientes hacia el cuestionamiento del Estado Mexicano, fueron las acciones de los actores políticos y sociales, Partidos Políticos de oposición y Universidades, instituciones que centran sus debates en quiénes serían los que encabezarían la transformación social y política encaminando los esfuerzos hacia la llamada Transición hacia la Democracia y la ciudadanía de las Instituciones Estatales, esto acompañado con el surgimiento de un nuevo actor social, él cual desde un inicio marcó y determinó las decisiones estatales, hablamos de la Participación de la Sociedad Civil. Ya en las décadas de los ochenta y noventa, el cambio fue aún más dramático y sin precedente alguno, con la participación constante de mujeres, indígenas, jóvenes, ecologistas, el movimiento lesbico-gay, y vecinos o habitantes del Distrito Federal, que como diría Carlos Fuentes al señalar que dichos movimientos se equiparan con la revolución silenciosa más importante de fin de siglo. Aunado

a esto, la sociedad civil se enfrentó a la visión homogénea de un único partido político capaz de incluir todos los sectores sociales, sus demandas, requerimientos y necesidades.

Ya a mediados de la década de los noventa la realidad social parece que se burla de los análisis y prospectivas políticas, ya que con mayor fuerza que nunca la diversidad en demandas, manifestaciones, movilizaciones y opiniones han puesto en contradicho las intenciones de homogeneizar los problemas que enfrenta el país. Nuevamente los movimientos sociales son los detonadores del cambio de paradigmas políticos, sociales y culturales en el país, y son los que con sus acciones buscan la recuperación del derecho consagrado en cualquier sociedad que aspire a considerarse democrática, a elegir y a conducir de forma corresponsable las esferas de la vida pública nacional.

Con el cambio en la realidad social, política y económica del país en las últimas tres décadas, el Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno, se ve obligado a diseñar e implementar diversas y modernas herramientas de administración pública, las cuales deberán ser las más adecuadas para dar respuesta de forma eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad civil.

Bajo un nuevo contexto social, el Estado mexicano a través de sus instituciones gubernamentales deberá incluir a la sociedad en sus decisiones y a su vez establecer mecanismos de participación directa y real para la sociedad civil o para el ciudadano en forma individual. Por lo cual el Gobierno de México se ve en la necesidad de transformar las formas de inclusión y participación de la sociedad en la elaboración, implementación, evaluación y fiscalización de los Programas de Gobierno.

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática. A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visualizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales y que las instituciones públicas proporcionen soluciones factibles y oportunas. Jesús J. Silva-Herzog Marquez señala que el ciudadano es el protagonista de la democracia y el titular de un poder efectivamente compartido. Y al continuar con su estudio cita a T.H. Marshall y su estudio sociológico diciendo " el estudio de ciudadanía tiene tres momentos. Un momento civil que garantiza al hombre el ejercicio de sus libertades individuales frente al Estado: libertad de expresión, de movimiento, garantías frente a las arbitrariedades del poder. Un momento político que da al individuo el derecho de participar en el gobierno: votar y ser votado. Finalmente, Marshall destaca el elemento social de la ciudadanía: el derecho de cada miembro de la comunidad a disfrutar de ciertos mínimos de bienestar", es decir el ciudadano está en posibilidad de tomar decisiones en el ámbito político. Sin embargo, prevalece en nuestra sociedad una marcada exclusión de la

¹ Jesús J. Silva-Herzog Marquez, "Esferas de la Democracia", Colección Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. Primera Edición, página 19, México 1996.

mayoría poblacional respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; de manera que el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses sociales colectivos.

Una de las razones para tal marginamiento, se desprende de la ausencia de información, y falta de compromiso y verdadero interés (interiorización) de la ciudadanía en el fomento de su cultura política, sobre las posibilidades de nuestro marco jurídico en cuanto al reconocimiento formal de espacios de participación.

Por lo tanto, la presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, estará en función de dos premisas, que se facilite el acceso a la información gubernamental y la conformación no excluyente de centros de decisión a partir del nivel local, que en última instancia, también sean capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que exceden el ámbito del territorio nacional. Y será en ese momento cuando el ciudadano esté en posibilidad de tomar decisiones en el ámbito político lo cual viene a reflejar el espíritu de la democracia, el súbdito se transforma en ciudadano, con lo cual, como señala Montesquieu que la única manera de controlar de forma efectiva al poder es mediante otro poder, siendo la divisa central de las Leyes que normaran la vida social. Otro de los autores clásicos en señalar la necesidad de la participación de los ciudadanos es Alexis de Toqueville, y resalta dos premisas fundamentales, la primera que el gobierno local es donde radicará la democracia y esto será gracias al contacto de primera instancia que se tiene con los ciudadanos y su intervención en los asuntos públicos a partir de su participación que deberá ser corresponsable, es decir, aceptar sus responsabilidades y gozar sus derechos, así cómo se va familiarizando con las reglas de la democracia y el respeto hacia las Instituciones. Por su parte Stuart Mill, señala que para considerar una Constitución democrática, deberá estar apoyada o fundamentada en las Instituciones locales y, no esté en dependencia hacia un poder central. Lo cual tiene como consecuencia que el ciudadano que habita en grandes territorios viva en un régimen democrático.²

Como se podrá apreciar el análisis de la Participación Ciudadana no es una tarea ni reciente ni fácil, se ha ido transformado a la par que las características del fenómeno. Ya en la época moderna, encontramos varios autores que han vertido sus opiniones hacia y con la Participación Ciudadana y su forma de relacionarse con las Instituciones Públicas, entre éstos encontramos a Lucía Álvarez Enríquez, quién señala que en la década de los ochenta en América Latina la relación Estado-sociedad se ha ido modificando gracias a la creciente participación de los distintos sectores de la sociedad, recibiendo diversas formas de explicación o estudio, tales como movimientos sociales, asociacionismo ciudadano o, sociedad civil entre otros.

² Gil Villegas, Francisco. *Descentralización y democracia: una perspectiva teórica*, en Blanca Torres(comp), *descentralización y democracia en México*, I: Colegio de México, México, p.44.

Esta autora nos explica que el concepto de participación ha perdido su especificidad dado que se le utiliza en diversos contextos, como sería al aludir a las organizaciones cooperativas, a las asociaciones civiles o sindicales, a los movimientos sociales entre otros, pero también se usa para analizar la forma que tiene la sociedad en intervenir en los asuntos públicos o gubernamentales, ya sea mediante consejos ciudadanos, juntas de vecinos, cabildos municipales y partidos políticos.³ Pese a ser un asunto muy recurrido el término "participación" como tal es precariamente abordado en los textos de ciencias sociales, dado que siempre ha sido relacionado con una actividad, es decir, va con participación política, social, popular, revolucionaria, ciudadana y electoral, entre otros.

Uno de los autores que aborda el tema es Roberto Guimares quién la define como: "Participar significa el acto voluntario de interacción social dirigido a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella".⁴ El problema de esta definición es que no define quién y como intervienen y sobre todo dada su amplitud no define en que área intervendrán.

Otra definición será de Giulietta Fadda⁵ y señala que participación es: "un encuentro entre diferentes sectores de la sociedad, particularmente un encuentro entre excluidos y aquellos que en la sociedad mantienen o hacen cumplir esta exclusión". En esta definición no se describe o señala a que hace referencia con la "exclusión" dado que no especifica quienes son los excluidos y de que o de donde, así mismo para Nuria Cunill⁶ "el término participación implica que se está tomando parte, mientras que para Carlos Medina Plascencia⁷ se deberá entender como "un derecho y una obligación de los Ciudadanos". Ante la evidente ausencia de definiciones más precisas decidimos tomar en cuenta lo señalado por Babiana del Brutto quién sitúa al problema precisándolo de la siguiente manera: "la participación como término social está asociada a la relación entre necesidades y aspiraciones de los miembros de una sociedad; relación que según circunstancias puede sumir características de conflicto social"⁸. La selección de esta definición obedece a que la autora señala dos características fundamentales, la relación entre necesidades y aspiraciones llevan por consecuencia a la acción que busca que se solucionen tanto las necesidades como las aspiraciones de los participantes y por tanto, la Participación consistirá en una actividad que estará orientada a alcanzar un fin y a buscar mediante ésta la transformación del entorno o de la realidad social imperante. Con relación a lo anterior, Rodrigo Baño⁹ aborda la definición de Participación ciudadana analizando su significado en la prácti-

³ Álvarez Enriquez Lucia (coord.) *Participación y democracia en la Ciudad de México*, Colección La Democracia en México, Ed. La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, página 17, México, 1997.

⁴ Álvarez Enriquez Lucia, op. Cit. Página 25

⁵ Op. Cit. Página 26

⁶ Cunill, Nuria. *Participación Ciudadana*, Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas Venezuela, 1991, página 44.

⁷ Medina Plascencia, Carlos. *Reflexiones sobre la participación social y la responsabilidad gubernamental, en Participación y autogestión en la construcción de la democracia*, Gadsen y Marín (eds), México 1993. Citados por Lucia Álvarez Enriquez, op. Cit. Página 27.

⁸ del Brutto, Viviana. *Política Municipal y Participación*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986. Citado por Lucia Álvarez Enriquez, Op. Cit. P. 27.

⁹ Baño, Rodrigo. Ponencia titulada "Conceptos de Participación Ciudadana", en seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas. Organizado por la Universidad Cristiana de Chile, 1998. www.flaco.cl.org.

ca diaria de sus acciones. Al iniciar su análisis aborda el problema de definirla, y señala lo siguiente la noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, normalmente se hace referencia a ella considerándola como, una "intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales". Dada la amplitud de esta definición se puede incluir en esta diversas formas de participación, medios, actores y objetivos, por lo cual la explicación concreta de la definición se hace imposible. El autor señala que el problema se hace más complejo por el hecho de que en la idea de participación ciudadana están comprendidos dos términos: Estado y sociedad civil.

Continuando con el análisis de este trabajo, el autor menciona que al referirnos a la Participación Ciudadana se debe englobar a los movimientos sociales, la participación política formal, los grupos de presión entre otros. Por su parte, Marco Antonio Morales Gómez en su artículo titulado Democratización de la Administración Pública¹⁰ define a la Participación Ciudadana como: "una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del Gobierno. Con esta definición, la emergencia de la Participación ciudadana hace palpable la imperiosa necesidad que tiene el gobierno (en sus diversos ámbitos) de verse "obligado por las circunstancias" a concebirla como elemento fundamental para percibir y captar el sentir real de las demandas, necesidades y requerimientos sociales de los ciudadanos y que se vea en ella una forma de vida y sustento de la democracia.

Así hablamos ya de una ciudadanía activa, que supera la concepción jurídicamente establecida, de una ciudadanía que se inconforma, critica y reacciona ante la manera de hacer, decidir y gobernar de las autoridades formales, así como exigente de una nueva relación con el Estado, a través de la administración pública, la cual además de garantizarle sus derechos ciudadanos habrá de hacerlos copartícipes en su accionar diario.

Si bien, ya se ha podido observar las características que contiene el fenómeno de la participación ciudadana a través de sus definiciones y elementos que le son propios, habrá que hacer mención, que para que ésta sea determinante, real y efectiva en las acciones gubernamentales, está directamente determinada a la accesibilidad de la información, por lo cual, no basta con crear vías institucionales para la participación social dado que estas vías por si solas, no garantizan que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales, no es suficiente con

¹⁰ Morales Gómez, Marco Antonio. *Democratización de la Administración Pública*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Ed. I.N.A.P., Número 58, México, Año 1997, p.p. 58-59.

abrir la posibilidad de participación, sino que los ciudadanos deben ser apoyados y motivados para que su acción sea permanente y eficaz y que contribuya a mejorar la gestión pública.¹¹

De igual manera habrá que señalar que la creación de mecanismos de participación ciudadana estimulan la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la participación ciudadana, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil. Continuando con el análisis que ofrece Nuria Cunill señala que el Estado ha fomentado un acceso diferenciado a sus instancias de decisión, deberá él establecer las condiciones necesarias para el acceso a estas instancias sea generalizado.¹²

Otra de las razones para tal marginamiento, se desprende de la ausencia de información, y falta de compromiso y verdadero interés (interiorización) de la ciudadanía en el fomento de su cultura política, sobre las posibilidades de nuestro marco jurídico en cuanto al reconocimiento formal de espacios de participación.

Por lo tanto, la presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, precisa de una adecuación funcional, en tanto, facilite el acceso y la conformación no excluyente de centros de decisión a partir del nivel local, que en última instancia, también sean capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que exceden el ámbito del territorio nacional.

De ahí la importancia de la participación ciudadana, a la cual la definimos como: *un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos, que lo afectan en lo particular o en lo colectivo, ya sea en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.*

Podemos deducir de lo anterior, que la Participación es un proceso de generación de conciencia crítica, propositiva y corresponsable en el ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder.

Este fenómeno y sus posibles explicaciones se desenvuelven bajo diversos escenarios que le son característicos de la década de los noventa caracterizados por el predominio de la economía de mercado y la llamada globalización económica, un redimensionamiento del Estado, este predominio económico que ocasiona viene a modificar las añejas estructuras sociales con un orden jerárquico rígido y establecido.

¹¹ Zicardi, Alicia (Coord). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.-Miguel Ángel Porrúa Editores, México 1993, página 29.

¹² Cunill Grau, Nuria. *La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*, un Reforma y Democracia Número 4, Año 1995, Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, página 36.

Corresponde al gobierno la difícil tarea de sentar las bases para que la sociedad se desenvuelva más abiertamente y asuma que su organización y participación permanente y sistemática le dará la posibilidad de beneficiarse de una gestión pública más atenta a sus demandas y expectativas de desarrollo social.

Una ciudadanía informada permite transformar el modelo anquilosado de administración pública, basado en la división del trabajo entre los que identifican los problemas y definen soluciones, y los que sufren las consecuencias de tales decisiones.

Como se ha podido constatar, la serie de definiciones generales de lo que se podrá entender al hablar, analizar y/o describir el fenómeno de la Participación Ciudadana, nos permiten "armar" el andamiaje metodológico sobre el que versará este trabajo, claro esta, que para poder determinar tanto las posibles causas del desinterés de los ciudadanos en México y concretamente en la Ciudad de México en las convocatorias gubernamentales que buscan involucrar al ciudadano de una forma responsable en las acciones públicas, como a su vez de las diversas formas que han existido en la relación-respuesta ciudadano(s)-gobierno, habrá que revisar las diferentes formas en que se han relacionado los ciudadanos y/o habitantes del Distrito Federal con el gobierno de esta entidad federativa.

2.- Los Distintos tipos de Participación

Como se ha señalado durante las décadas pasadas, el estado mexicano y sus ciudadanos han ido transformado su relación, han surgido diversos conceptos que han incidido en la explicación y comprensión tanto de la llamada Participación Ciudadana como de la(s) respuesta(s) de las Instituciones Públicas hacia y con los ciudadanos y/o habitantes de la Ciudad de México.

Como por ejemplo la llamada "Cultura Política"¹³, "Ciudadanización de las Instituciones o Democratización Institucional" por mencionar algunos ejemplos.

La relación ciudadanos y/o habitantes-gobierno y sus intereses esta determinado por el grado de "cultura política" de cada uno de los habitantes de una nación, es decir, la interiorización en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población hacia y con su sistema político y forma de gobierno. Para explicar esto hay que hacer mención de dos principales corrientes de pen-

¹³ Se utilizará el concepto señalado por Jacqueline Peschard en *La cultura Política Democrática*, Colección Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, Número 2, Año 1996, Ed. Instituto Federal Electoral, México 1996, página 9. Que señala: "Los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder".

samiento que tratan de explicar la génesis y desarrollo de este concepto, la primera es la llamada Conductista y la segunda se localiza ligada al proceso de modernización del Estado.

La corriente Conductista tiene como objetivo último elaborar teorías que expliquen el porqué los seres humanos se comportan de determinada manera. Esta corriente plantea por primera vez la perspectiva sociocultural para el estudio de los fenómenos políticos. Esta perspectiva permite el análisis de los supuestos fundamentales que gobiernan las conductas políticas. Esta corriente plantea en cuanto a la Cultura Política lo siguiente, en toda sociedad existe una Cultura Política Nacional pre-determinada en la que se encuentran las Instituciones Públicas y ésta es un producto del desarrollo histórico.

En cuanto a la segunda corriente, señala el por qué y el cómo se realizó el concepto. De acuerdo a sus teóricos, el incremento en los bienes, satisfactores y recursos que se generaron incrementaron las necesidades y aspiraciones sociales que antes o existían y, serán éstas las que vendrán a confrontarse con las estructuras y relaciones políticas tradicionales.

El reto será el desarrollo de una nueva estructura política que pueda absorber las demandas sociales y darles respuesta. De acuerdo a lo anterior, es necesario que se construya un "padrón cultural" el cuál deberá estar identificado con los principios democráticos, por lo cual la Cultura Política Nacional es el pilar del sistema democrático estable. G. Arnold y S. Verba¹⁴ en su obra *La Cultura Cívica*, distinguen tres tipos de cultura política: 1) La Cultura Política Parroquial, 2) La Cultura Política súbdito o Subordinada y 3) La Cultura Política Participativa y será esta última la que se analizará por corresponder a los fines de este trabajo.

Las características de ésta son; los ciudadanos tienen conciencia del sistema político nacional y consideran que pueden contribuir con el sistema y que tienen capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas. Los autores llegan a la conclusión de que este tipo de Cultura Política será la que determine y faculte la existencia de una democracia estable, pero que está complementada con los otros dos tipos de cultura, por lo cual concluyen que habrá de aspirarse a una Cultura Cívica, la cual combina ideas y conceptos tradicionales y modernos. Esta Cultura Cívica supone la existencia de individuos activos e interesados, responsables y solidarios, así como la concepción de un gobierno democrático en el que las demandas sociales son tomadas en cuenta y que se garantice un ejercicio pacífico y estable del poder.

En cuanto a los diferentes tipos de participación ciudadana que se pueden identificar se refieren a la forma y/o mecanismos que se tienen para relacionarse con el poder público tal y como lo re-

¹⁴ Citado por Jaqueline Peschard, obra citada página 21.

fiere Rodrigo Baño al señalar que para fines didácticos, podríamos subdividir a la participación ciudadana en dos campos de acción:¹⁵

Participación Social: Es la que realizamos ya sea en nuestro ámbito geográfico o funcional inmediato, en procura de mejorar condiciones de vida para una determinada colectividad. Ejemplo: nuestra participación en Juntas de Vecinos, Sindicatos, Grupos Ecológicos, Sociedad de Padres de Familia, Colegios profesionales, etc.

Participación Política: es la que realizamos cuando directamente o a través de nuestros representantes, buscamos los canales institucionales del Estado para lograr decisiones gubernamentales. Obviamente que la trascendencia de la participación política es la que podría permitir la más amplia influencia del ciudadano en una sola y se conforma con nuestras acciones en los dos campos de acción.

A su vez Alicia Ziccardi, elabora una desagregación del tipo de participación ciudadana mucho más precisa al señalar que para el análisis de este tema conviene distinguirla en los siguientes tipos:

-PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.

-PARTICIPACIÓN NO INSTITUCIONALIZADA: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.

-PARTICIPACIÓN AUTÓNOMA: es aquella en que la ciudadanía participa en algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.

-PARTICIPACIÓN CLIENTELÍSTICA: es aquella en que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.

-PARTICIPACIÓN INCLUYENTE O EQUITATIVA: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertinencia o incidencia partidaria, religiosa o de clase social.¹⁶

Esta pluralidad de espacios cada vez más autónomos, regulados por criterios flexibles, viene a segmentar los intereses materiales y mina los principios universales y las creencias colectivas que servían de anclaje a las identidades colectivas como sería la idea del Estado-nación que proporciona a sus integrantes un sentido de pertenencia.¹⁷ Estas formas de espacios atomizados hacen que se

¹⁵ Baño, Rodrigo, obra citada. Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas. Chile 1998. www.flasco.cl.org.

¹⁶ Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y Participación ciudadana en la Ciudad Capital*. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M.-Miguel Ángel Porrúa, México 1998, página 37. También se puede consultar A. Ziccardi y H. Saltalamacchia "Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas", Ed. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M.-Miguel Ángel Porrúa, México 1997, páginas 46-47.

¹⁷ Norbert Lechner, *¿Porqué la política ya no es lo que fue?*, en Nexos, Número 216, Diciembre, México, 1994, página 64.

creen pequeños grupos o "tribus" pequeñas transitorias entre las cuales los individuos comparten cuotas, intereses y emociones del grupo específico.

Dada la atomización de las agrupaciones sociales y ciudadanas hace que la complejidad de atención a estos procesos sociales produce una elevada demanda social hacia las Instituciones Públicas para que otorguen una conducción política, y políticas estatales que ofrezcan solución a los problemas particulares y generales corto y largo plazo.¹⁶

En este complejo escenario, la teoría de la democracia, en su forma directa o representativa demanda que los ciudadanos tengan una participación en los sistemas de gobierno. Sin embargo, hasta nuestros días, pocas son las sociedades en las que la intervención directa de los ciudadanos en los asuntos públicos es realmente considerada. Entre los principales problemas que enfrentan las Instituciones Públicas en una sociedad que aspira a ser regida por métodos democráticos -como sería el caso de México y en específico de la Ciudad de México- destaca la imperiosa necesidad de hacer compatible la eficiencia gubernamental con la Participación directa de los Ciudadanos. Aunado a esto, habrá que señalar el problema que mercado más administración no ofrecen necesariamente como resultado la satisfacción de las necesidades colectivas, este planteamiento trae consigo dos análisis antagonicos por una parte, se considera indispensable pugnar por una mayor injerencia de los ciudadanos (afectados) en la toma y seguimiento de las decisiones, y por el otro, se advierte sobre el riesgo de ingobernabilidad e inestabilidad que puede ocurrir en caso de permitir una amplia participación de los ciudadanos en los procesos públicos en esta tendencia de aproximación, esta la tesis de Huntington, él se basa en que una declinación de las barreras gubernamentales y gobernados conducirá a una "ola democrática", generando así una "sobrecarga" en los sistemas políticos. En este sentido Antonio Camou señala que no es un estado o gobierno los que permiten por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable, mas bien es la relación compleja entre ambos términos lo que permite hablar de gobernabilidad, es el gobierno y oposición, partidos y ciudadanos los que se deben de comprometer de manera conjunta a mantener un nivel aceptable de gobernabilidad, esto es, "un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental".¹⁹

En este contexto destaca la creación de redes o coaliciones de asociaciones civiles, como es el caso de convergencia creada en 1990 y que agrupa a 130 organismos, esta organización civil, se da a la tarea de organizar foros para analizar y debatir una amplia diversidad de cuestiones en política, economía, en lo social y cultural, lo cual tiene como resultado que el Plan Nacional de Desarrollo zedillista otorgue todo un capítulo al fenómeno "de multiplicación de los espacios de participación que la ciudadanía reclama para sí" y en el que se esboza la necesidad de establecer un nuevo marco re-

¹⁶ Norbert Lechner, op.cit., página 64.

¹⁹ Camou Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Ed. IFE, México, 1995, página 15-22.

gulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanísticas de las organizaciones civiles.²⁰

Sin duda hay que señalar que el detonante de la participación ciudadana a través de estos organismos inicia con la lucha por la defensa y promoción de los derechos civiles y políticos, evolucionando hacia la gestión de proyectos sociales e influir en los problemas públicos de todo tipo desde una perspectiva ciudadana, es decir actuar desde la esfera de lo privado para intervenir en lo público.²¹

Al abordar el problema de la Participación ciudadana y sus diversos tipos (ya mencionados) habrá que hacer mención que nos encontramos a diferentes actores que se enfrentan en distintas arenas en donde se desarrollan sus propias estructuras y procesos políticos, sus élites y relaciones de grupo. El tipo de relaciones entre la gente y entre éstas y las Instituciones Públicas está determinado por sus expectativas, por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás. En política, las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas y por tanto, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, por lo cual, para cada tipo de política, es posible encontrar un tipo específico de relación política entre gobierno y ciudadano visto como un actor activo.²²

Pero también hay que ubicar a los individuos en un espacio social determinado en donde son las instituciones (Públicas o Privadas) las que estructurarán los incentivos en intercambio humano, político, social y económico así como reducen la incertidumbre y definen y limitan la elección de los individuos.

Desde este punto de vista la misma emergencia de la Participación Ciudadana genera dos problemas elementales:

- a) Desde el punto de vista gubernamental, ¿cómo incorporar a la mayoría de los ciudadanos ya sea en forma individual o agrupados en una Asociación Civil en sus decisiones, tomando en cuenta las diferencias y limitaciones, sin que esto le afecte al implementar su proyecto de nación, y que le permita gobernar en un clima de legitimidad, estabilidad y corresponsabilidad social evitando caer en ingobernabilidad?
- b) Por parte de los Ciudadanos, ¿cómo participar en los procesos públicos y que sean tomados en cuenta sus intereses?

Aunado a estos dos cuestionamientos, habrá de agregar el siguiente:

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995 páginas 66-69.

²¹ Moreno Pedro. *Política y políticas: hacia la penetración de lo público y lo privado*, Ponencia presentada al Ciclo Inaugural de la Maestría en Políticas Públicas, UAM-Xochimilco, México 1994. Citado por Pedro H. Moreno S. En *Organismos Cívicos y elaboración de Políticas Públicas*. Revista Política y Cultura, ed. UAM-Xochimilco, México , página 62.

²² Theodore J. Lowi, *Políticas públicas, estudio de caso y teoría política*, en Aguilar Villanueva, Luis. La hechura de las políticas públicas. Antologías de Política Pública, Tomo 2, Ed. Miguel Angel Porrua, México, 1964, página 99.

¿Qué mecanismos institucionales o no-institucionales hay que crear para aquellos ciudadanos que son no-participantes?

Estos cuestionamientos se fundamentan en el ideal que se busca alcanzar, es decir la esencia misma de la democracia, en la cuál el individuo realiza una asociación artificial de individuos libres a diferencia del liberalismo en el que se ve al individuo como el eje central, para Locke esto conformaría sociedad política con un juez común. Para los objetos pretendidos en esta investigación se distinguen dos modelos de democracia:

- a) La democracia participativa: Entendida como un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente.
- b) La democracia liberal representativa: Un sistema de gobierno que comprende a funcionarios electos que asumen la representación de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco de un estado de derecho.²³

Los teóricos de la democracia representativa consideran que la democracia no implica necesariamente una participación directa y constante de los ciudadanos, pues es el hecho de que la mayoría de éstos no utilice de forma plena sus recursos políticos les permite reaccionar con vigor inesperado utilizando reservas de poder e influencia política normalmente ociosos, siempre que sus intereses vitales sean amenazados directamente, en cuanto a esto Charles E. Lindblom señala que "... los ciudadanos no necesitan hablar o actuar para desempeñar un papel mínimo, nunca insignificante, en el juego del poder, sólo con que los gobernantes teman que en cualquier momento pueden hacerlo... no necesitan ejercer un control deliberado, o incluso darse cuenta de que lo ejercen".²⁴

Aunque Albert Hirschman ²⁵ señala que la apatía de la sociedad contribuye a la estabilidad y flexibilidad de un sistema político y provee recursos políticos que pueden ser utilizados en la negociación en una arena política, retomando a G. Almond y S. Verba²⁶ afirman que el razonamiento del sistema político democrático requiere la mezcla de contradicciones que consideran aparentes, es decir, por una parte, el Ciudadano debe expresar su punto de vista para que las élites políticas sepan lo que desea y puedan responder, pero por otra, debe permitirse que estas élites tomen las decisiones. En consecuencia, el Ciudadano debe ser a la vez influyente y diferente. El argumento de la democracia representativa es que las diferencias entre personas son filtradas de manera democrática cuando se implanta el principio de un hombre, un voto, lo cual favorece a las masas, a los excluidos o desfavorecidos o inarticulados, no a las élites. La existencia de cualquier sistema que propicie algo más que la participación mínima, favorecerá indiscutiblemente al activo sobre el apático y al que tiene po-

²³ Held David, *Modelos de democracia*, Ed. Alianza Editorial, México, 1992, página 20.

²⁴ E. Lindblom, Charles, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Ed. Miguel Angel Porrúa-Ministerio para las Administraciones Públicas, México, 1991, página 58.

²⁵ Albert O. Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, Ed. F.C.E., México 1997, p.p. 22-23.

sibilidades económicas sobre el que no las tiene. Por ello se argumenta que lo ideal es preferir las asambleas plenarias a los comités, las casillas electorales a los mitines y los representantes elegidos a los activistas autoelegidos.

No obstante, el desempeño de la democracia representativa hasta nuestros días orilla a preguntarnos ¿los representantes son meros mandatarios, sujetos a las decisiones de sus electores? ¿son libres depositarios de un poder más o menos amplio? La representación ¿es una forma de tutela o una forma de participación? ¿se puede suponer que los representantes tienen capacidad para actuar en todo a nombre de los demás o sólo en ciertos asuntos de límites claros y explícitos?

Acorde a la teoría de la democracia representativa, en México la soberanía reside en el pueblo, el cual ejerce por medio de los Poderes de la Unión. El país se constituye en una República representativa, democrática y federal. Se declara a los partidos políticos como entidades de interés público, los que se encargarán de promover la participación de los habitantes en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sin embargo, la crítica al sistema de partidos en México es más que aguda, en el sentido de que éstos no representan corrientes de opinión que discutan tratando de convencer a sus adversarios de lo correcto o útil, sino que representan grupos de poder económico o socio-político que calculan los costos y los beneficios de sus intereses y llevan a cabo sus compromisos y coaliciones en las arenas de poder, lo criticable no son las negociaciones o coaliciones *per se*, sino que al realizarlas se deje de lado los compromisos realizados con los votantes.

En nuestra democracia representativa, las decisiones importantes no se dan en la esfera pública de la discusión parlamentaria, haciendo que el gobierno por discusión (government by discussion) sea una utopía. Así, la Agenda de Gobierno se forma en secreto, mediante negociaciones elitistas de comisiones cada vez más cerradas y exclusivas, contradiciendo de esa forma el principio democrático de la apertura a la opinión pública.²⁷

Por el rol desempeñado, los partidos políticos son importantes sólo como nombres y como categorías no como organizaciones formales. El objetivo de buscar beneficios colectivos y luchar por políticas gubernamentales que beneficien a todas las personas²⁸ es olvidado. Y se convierten en maquinarias políticas que tienen estructuras organizativas masivas pero no trabajan por bienes colectivos, siendo entes bien estructurados que buscan beneficios particulares en vez de favorecer los intereses comunes de los grandes grupos. Lo cual viene a convertir a los partidos políticos en los

²⁶ Peschard, op.cit. p.22.

²⁷ Gil Villegas Francisco, *Democracia y Liberalismo en la modernidad: una perspectiva teórica*, en Foro Internacional, oct-dic. Número 14, Ed. COLMEX; México, 1993, p. 703.

²⁸ Mancur, Nelson, *La lógica de la elección colectiva*, Ed. Trillas, México, 1998, p. 178-179.

habitantes de una ilusión de la iniciativa de las decisiones políticas, se encuentran excluidos de la ejecución de las políticas gubernamentales y el control es limitado e ineficiente en caso de existir.

Aunque no es el objetivo de este trabajo, habría que hacer un análisis serio y profundo sobre el rol que desempeñan los partidos políticos en la actual coyuntura, pues tal parece, que de partido de militantes han pasado a ser partido de cargos públicos, por lo que más que ser el canal de comunicación entre los Ciudadanos y el Estado, se han convertido en un obstáculo entre ambas esferas que vacía la Participación Ciudadana en las Instituciones y aleja al individuo de la cosa pública, lo cual ha ocasionado el desgaste de los partidos políticos, una desconfianza respecto del mismo Estado y de las instituciones públicas y un descontrol del poder político, en este sentido más que un pluralismo político en el que existan opciones reales de poder, lo que se da en México es una partidocracia configurada como lo señala Francisco Rubio "las organizaciones partidistas, en un proceso puramente objetivo, van perdiendo su carácter instrumental, su naturaleza de medio para la consecución de fines que les son extrínsecos y, absolutizando sus propios fines intrínsecos, anteponen a cualquier otra consideración la conveniencia de su propia organización"²⁹. En nuestro país, se ha pasado de la participación democrática, al menos como aspiración, a la obediencia autoritaria y en fechas recientes se ha regresado a la participación democrática centrada en un proceso electoral democrático, pero aun la sociedad en su conjunto se caracteriza por su escasa participación en los asuntos públicos que se han realizado, y el espacio de la dominación se presenta en la tecnificación de la política (burocratización y centralización).

Es preciso recordar que la democracia, además de esquemas necesarios de representación, mediante elecciones periódicas, implica la participación ciudadana corresponsable generalizada en la consulta, elaboración, aprobación, aplicación y fiscalización de las políticas públicas, planes y programas gubernamentales, lo cual hace necesario fortalecer o crear otros mecanismos de participación ágiles, directos, no-burocratizantes, dado que en la democracia, la esfera pública es competencia y responsabilidad compartida de todos los ciudadanos y habitantes y la participación de los primeros es condición indispensable para el resguardo de la misma esfera democrática.

En la democracia representativa las instituciones que unifican las divergencias de los ciudadanos se dan a partir de dos principios básicos: el principio de la mayoría, y el principio de la representación. El primero se pone en práctica mediante los procesos electorales, en los que es la mayoría la que establece las condiciones y define las reglas del juego en las decisiones públicas. El gobierno o poder de la mayoría será legítimamente democrático en la medida en que se reconozca e incluya los derechos y la participación de las minorías. Si estas últimas se vieran excluidas totalmente, optarían por retirarse, haciendo perder sentido a la propia regla de mayoría.

²⁹ Rubio Llorente, Francisco, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, Ed. F. C.E., México, 1979, p.175.

El principio de la representación se basa en el derecho de los ciudadanos a elegir a los representantes que se encargarán de tomar la mayoría de las decisiones de gobierno. Los retos más apremiantes que en la actualidad enfrenta México están referidos principalmente en dos sentidos:

- a) En la dimensión internacional requiere del establecimiento de una articulación exitosa entre las estrategias políticas y los intereses de los países industrializados, impulsores de un proyecto específico (neoliberalismo), con las particularidades de su propio proceso de cambio.
- b) En la dimensión nacional se enfrenta a la necesidad de establecer nuevas relaciones entre el Estado con su proyecto económico y una sociedad cuya exigencia de participación crece más rápido que la institucionalización política; y donde las expectativas brotan con más rapidez que las oportunidades proporcionadas por el desarrollo económico.

Enfrentar dichos retos implica construir nuevas formas institucionales que permitan la expresión de la sociedad en sus diferentes niveles. Esto es, proporcionar nuevos espacios para la participación social y política. Lo señala Buchanan que es necesario un marco institucional democrático que le de sentido y eficiencia a la acción de los individuos, desarrollando Instituciones y limitaciones legales que ordenen la búsqueda del beneficio individual consistente con, en vez de contrario a, la obtención de los objetivos del grupo como un todo.³⁰

La Participación Ciudadana, contextualizada en un proceso global de las relaciones Estado-sociedad civil se puede abordar desde dos dimensiones:

- a) Como un medio de socialización en la toma de decisiones de las políticas (policy) mediante la política (politics), definida ésta como una lucha entre los actores sociales para alcanzar posiciones de poder en el Estado y sus Instituciones Públicas.
- b) Como una forma de ampliar lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende, de fortalecer a ésta, buscando expresiones de la misma en la cogestión, autogestión y cooperativización.

De esta manera, la Participación ciudadana en la actualidad se da en dos grandes grupos de organizaciones que articulan la participación de los ciudadanos e influyen y acceden al poder de manera alternativa a los partidos políticos.

1.-Las Organizaciones Sociales, se entienden como una agrupación de individuos pertenecientes a la esfera de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. Las hay asisten-

cialistas en las cuales los integrantes focalizan sus esfuerzos a la solución de sus necesidades elementales, éste tipo de organizaciones se ubicarán en el nivel de la Participación Ciudadana, tiene fines y objetivos diversos, y sus actividades diarias se rigen bajo el marco normativo existente, sin percibir fines de lucro, no se asocian con alguna agrupación con ideología específica y su forma de vincularse con la comunidad y/o sectores específicos de la sociedad es la acción directa. En tanto las organizaciones de tipo *Promocional*, orientadas a la resolución de problemas, demandas de la sociedad, vinculadas con actividades de desarrollo y promoción social. Estas organizaciones tienden a politizarse o partidizarse, su forma de operar es con la creación de redes horizontales con base en financiamiento internacional, buscan actuar como grupos de presión hacia la élite política para ampliar sus espacios de acción y cumplir con sus objetivos.

2.- Las Organizaciones Parapolíticas. Buscarán la democratización de la sociedad y el desarrollo de su organización política, ubicándose entre la participación política y la social, su objetivo será construir la democracia y promover la participación de la sociedad civil. Son este tipo de organizaciones las que más influyen directa o determinan explícitamente la orientación de las políticas públicas o en la toma de decisiones, mediante su participación diaria estas organizaciones contribuyen al equilibrio de poderes.³¹

La Participación Política durante el siglo XX, se ha expresado a través de dos vías: a) Los Institucionales, mediante partidos políticos y b) Los no-Institucionales, manifestados a través de guerrillas, golpes de estado, movimientos revolucionarios. Lo delicado al surgir este tipo de Participación lo señala Robert Alford dado que su misma base ideológica extremista hace imposible abrir canales de dialogo y soluciones factibles.³²

Ante el surgimiento de mecanismos no-institucionales de Participación se vislumbra la urgente necesidad de establecer mecanismos de Participación Ciudadana orientados al desarrollo de la autonomía de los sujetos sociales; es decir, que tanto individuos como grupos no estén bajo el control de otros³³ y puedan establecer sus preferencias independientemente, ante esto Dahl afirma que la autonomía política es el complemento del control: la decisión de Beta de actuar de la manera X, es políticamente autónoma en relación con otro actos Alfa, en la medida en que alfa no controla que Beta haga X acción. En este sentido, la Participación se pueden establecer en tres grande ámbitos, como lo señala Nuria Cunill.³⁴

³⁰ M. Buchanan James y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso*, Ed. Planeta, España, 1993, p. 54.

³¹ Dahl, Robert A., *Los Dilemas del pluralismo democrático*, Ed. Alianza Editorial, México, 1991, p.40.

³² Robert R. Alford y Roger Friedland, *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*, Ed. Ediciones Manantial, Argentina, 1991, p.p. 56-57.

³³ Robert, Dahl, op.cit. p.26

³⁴ Cunill, Nuria op. Cit. P. p. 57-59

1.-El Plano Político se hace referencia a la elaboración de las opciones o las decisiones de interés público, o sea con las actividades de gobierno.

- a) La Macroparticipación, entendida como los procesos políticos que determinan el orden público invocando el interés general.
- b) El Nivel Intermedio, su objeto son las Políticas Públicas de alcance sectorial o regional, sin comprometer la sustancia del régimen político.
- c) La Microparticipación, es la más cercana al individuo y pequeños grupos de la sociedad.

2.- El Plano de la Gestión, vinculado con la generación de bienes y servicios públicos. La Participación Ciudadana puede tener el carácter consultivo cuando se expresa como opinión o manifestación de conocimiento que en tanto tal no obliga al sujeto que adopta la decisión. En cuanto a su relación con las Políticas Públicas, puede operar en la fase de Planificación, ya sea en el diagnóstico o en la formulación de alternativas o en la fase de definición así como en la implementación de políticas existentes.

3.- El Plano Ejecutivo, de forma directa se toma parte directamente en la realización de una actividad y/o en la presentación de un servicio.

2.1 Los Costos y Beneficios de la Participación Ciudadana

La participación como acto de voluntad individual supone una decisión personal en cuanto a determinar si los "costos" de participar en una determinada actividad tales como el tiempo que tendrá que dedicar a ella, el esfuerzo personal, el perjuicio que importará al dejar de realizar otras actividades, supera el valor que el mismo individuo asigna al beneficio material, de status, de influencia, entre otros que espera obtener.

Para Crozier, la participación del individuo solo tiene sentido si se le pagara en dinero, en poder o en oportunidades futuras, quién piense que la participación de los subordinados merece una buena inversión deberá estar dispuesto a pagar un precio acorde a con las ganancias posibles "... pero si se piensa que los subordinados tienen poco que ofrecer y que no es necesario hacerlos participar, salvo para complacerlos o porque es la moda, o se cree que esto elevará la moral, entonces no vale la pena intentarlo, ya que se puede tener la certeza de fracasar".³⁵ La Participación no es *perse*

³⁵ Crozier, Michel, *La Sociedad bloqueada*, Ed. Amarrortu, Buenos Aires, 1970, p. 87

una ventaja, sino que por el contrario, se torna fácilmente en una carga muy pesada, por lo que al proponérselo a los subordinados, éstos no manifiestan más que un entusiasmo limitado.

El principio decisivo de la Participación ciudadana no está en la comunicación (simple información), ni tampoco en el dialogo referente a los grandes objetivos y los pequeños medios sino en la negociación, generador de compromisos sobre los elementos más prácticos de la vida cotidiana.³⁶

Los individuos que se obtienen por el hecho de participar:

- a) Beneficios materiales: Retribuciones intangibles que se pueden convertir fácilmente en dinero, puestos gubernamentales o en exenciones fiscales.
- b) Beneficios solidarios: Recompensas intangibles cuyo origen se remonta a la interacción social, como posición, trato preferencial y amistades.

Dado lo anterior, me permito señalar una serie de consideraciones que desarrollo y considero que vienen a determinar tanto la participación ciudadana, como su efectividad.

Los beneficios para los tomadores de decisiones:

- a) Aumentos a mediano y largo plazo de la eficiencia en las Políticas Públicas, a medida que la participación ciudadana se acrecienta e incentiva.
- b) Los posibles errores en la Planificación y ejecución de programas que respondes a demandas, requerimientos sociales se reducen al mínimo.
- c) En la medida en que el acto de Participación ciudadana es sobretodo un proceso educativo el cual ayudará a formar ciudadanos más activos, sensibles, participativos y responsables en la toma de decisiones gubernamentales.

Para los Administradores y planificadores:

- a) Facilita reunir información y ayuda a limitar errores en la elaboración y ejecución de programas o proyectos.
- b) Brinda información precisa sobre los requerimientos, necesidades y demandas sociales y no de un grupo de interés, así cómo las reacciones sociales al implantar determinada política, programa o proyecto.
- c) Al tomar en cuenta las preferencias de los diferentes grupos sociales se incrementa la posibilidad de que la acción gubernamental se lleve a cabo correctamente.
- d) Se obtienen ventajas resolviendo conflictos sin recurrir a medidas hostiles y una reducción del posible surgimiento de algún conflicto social negativo.

Para el Ciudadano

- a) El ciudadano dispone de recursos reales para enfrentar y resolver los problemas comunitarios.

En cuanto a los Costos puedo señalar lo siguiente:

Para los tomadores de Decisiones:

- a) Se reduce la posibilidad de que un grupo de interés o ciudadanos individuales tengan la capacidad para tomar algún tipo de decisión, motivando por ende que los ciudadanos en general participe en la toma de decisiones.
- b) Existe la posibilidad de que la visión de un conflicto social tenga diferentes aproximaciones una la de los dirigentes y otra la de los ciudadanos y una mas, la de los diversos representantes ciudadanos y populares, lo cual acarrea como consecuencia la agudización del conflicto.
- c) La desbordada Participación social puede obligar a tomar decisiones alejadas de criterios técnicos y que las decisiones se basen en los prejuicios, manipulación e intereses particulares manifestados a través de una Participación Ciudadana manipulada.
- d) Incremento desbordado tanto de esfuerzos como de recursos públicos para informar a la población acerca de un problema y sus posibles soluciones, con lo cual se cae en el riesgo de que la población se haga "impermeable" a la comunicación gobierno-sociedad y ésta última por la información desbordada del gobierno no sea capaz de distinguir lo sustantivo de lo adjetivo en cuanto a las acciones y propuestas de gobierno.

Para los Administradores y Planificadores:

- a) La misma elaboración de la información se convierte en una tarea compleja dado que hay que tomar en cuenta datos cualitativos, es decir de preferencia, así como de diferencias entre grupos de interés y prever las consecuencias sociales de las diferentes soluciones posibles.
- b) La Planificación responde a criterios políticos, lo cual hace que los criterios técnicos tendrán que armonizarse con los requerimientos, necesidades y demandas ciudadanas y sociales

³⁰ Idem, p.67

- c) Se incrementa el tiempo para tomar decisiones, dado que hay que celebrar consultas ciudadanas prolongadas, antes de que puedan empezar las obras y/o tareas de un proyecto determinado.

Para el Ciudadano:

- a) Aceptación de mayores responsabilidades que les impide o limita culpar a las autoridades locales por los problemas que no se resuelven, dado que la Participación Ciudadana debe ser corresponsable tanto en los éxitos como fracasos en la toma de decisiones y acciones gubernamentales en las cuales son partícipes.
- b) Entender que en la democracia participativa se debe sobrellevar la responsabilidad de aceptar una decisión colectiva, incluso aunque no se halla elegido la elección que se prefería.
- c) Pero sobre todo obliga a el ciudadano a realizar un esfuerzo real para informarse sobre los problemas y soluciones propuestas antes de emitir una opinión.

En conclusión, la Participación Ciudadana:

- a) Actúa como contrapeso frente a los intereses particulares, de grupo o gremiales manifestados ante y en el poder público.
- b) Garantiza la protección de los derechos individuales frente a los poderes públicos.
- c) La Participación Ciudadana al estar incluida en la toma de decisiones públicas se puede transformar en un mecanismo de control del clientelismo o politización de los poderes públicos y sus acciones.
- d) Sin duda alguna, complementa los mecanismos de representación existente, los cuales son insuficientes y se han visto desbordados por la sociedad en la búsqueda de sus problemas colectivos.
- e) Se da cabida a grupos o ciudadanos que no se identifican o pertenecen a una organización civil determinada.

CAPITULO II

UN ENFOQUE INCLUYENTE, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.- La esfera de las Políticas Públicas.

La emergencia del Concepto y enfoque del análisis de las Políticas Públicas se da en los Estados Unidos de Norteamérica después de la Segunda Guerra Mundial, con los planteamientos que realiza Harold Lasswell, será hasta los años recientes que en México el enfoque de las Políticas Públicas como tecnología de gobierno ha cobrado fuerza.¹

Al pluralismo de las definiciones de política pública corresponde, en efecto, el pluralismo de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de la disciplina en el que hallamos términos recurrentes como *policy studies*, *policy sciences*, *policy analysis* o simplemente *public policy*.

Uno de los problemas que de inicio se tienen al aproximarse al estudio de las políticas Públicas, es en sí, el término Policy, él cual tiene un carácter más amplio que las reglas y las regulaciones administrativas para los gobiernos, no se define por sí misma sino que es una categoría analítica.

Dado que en los países de lengua anglosajona se utilizan las palabras Politics, Policy y Police con diversos significados, habrá que aclarar sus significados para una correcta utilización de los mismos. POLITICS, se traduce al español como POLÍTICA, lo que comprenderá el análisis de la lucha por y en el poder, competencia entre partidos, grupos de interés. POLICE, se traduce como POLICÍA y POLICY vendrá a significar el curso de acción o inacción y algunas veces proceso de decisión.

Majone señala que existen otras concepciones: las políticas como búsqueda del bien público, las políticas como política (politics), y las políticas como proceso social. Esta diferencia no solo se refleja en el uso de datos y los tipos de información y en la selección de herramientas, sino en el significado que se asigna al término clave como política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación.²

¹ Guerrero, Omar, *Políticas Públicas: Una Resurrección de la Ciencia de la Política*, ponencia presentada en la mesa redonda "El Papel del análisis de Políticas en asuntos Públicos", Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D.F., Noviembre, 1968, citado por Juan Montes de Oca en documento de trabajo del "Seminario Taller en Políticas Públicas y política social", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, D.F., 1993, p.47.

² Majone, Glandomenico, "Los Usos del Análisis de Políticas", p.364. En Aguilar Villanueva, Luis F. "La Hechura de las Políticas", Ed. Miguel Ángel Porrúa. Primera edición, México, 1992.

La política pública habría que entenderla como una categoría de análisis que no está bien definida o delimitada, puesto que los objetivos generales de acciones y las relaciones entre ambos no se pueden ver con claridad y se encuentran en constante movimiento. Para Majone, el diálogo y la discusión abierta son los elementos constitutivos de la elaboración de las políticas, una política será el producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos participantes en su conformación, aceptación y puesta en práctica. Lowi concibe el diseño y desarrollo de las políticas como el resultado de arenas de política en las que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. José Luis Méndez, propone diferenciar las políticas públicas en cuatro niveles:

- 1) Inacción Pública: Situaciones en las que el Estado no reconoce un problema y, por tanto, ni siquiera existe una decisión consiste de no tomar acciones específicas.
- 2) Decisión Pública: Eventos en los que el Estado reconoce un problema, elabora un diagnóstico, establece un objetivo e inclusive una estrategia, pero deciden no ir más allá, es decir, no tomar acciones específicas o de corte estratégico para solucionar un problema.
- 3) Política Pública: Situaciones en que el estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos (monetarios, legales, de organización, entre otros) y formas (gestión pública directa, gestión semipública. Sub-contratación, entre otros).
- 4) Resultados Públicos: Un estado social, económico y/o político que no sólo se deriva de una inacción, decisión o política pública sino de una combinación de éstos y otros factores.³

La Política Pública es algo más que una decisión; Política Pública nos menciona Subiratis, es decidir la existencia de un problema, decidir, qué se debe o no resolver, decidir la manera de proceder, decidir legislar sobre el tema⁴ y agregaría, quién y como el gobierno lo haría participar.

Por ello el esquema de las Políticas Públicas está basado en el cuestionamiento constante sobre: la manera en que se percibe y se definen los problemas, los intereses afectados, el grado de organización, el acceso a los instrumentos que permiten la participación, la conformación del "tema" a incluir en el programa o Agenda gubernamental, la formulación de una o las soluciones factibles,

³ Méndez José Luis, *La Política Pública como variable dependiente: hacia un análisis mas integral de las políticas públicas*, en foro Internacional, COLMEX, enero-marzo, Número 1, México, 1993, p.p. 111-144.

⁴ Subiratis Joan, *El estado, la administración y las políticas públicas*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Centro de Estudios constitucionales, Número 50, enero-marzo, España, 1988, p.p. 173-197.

establecer objetivos y prioridades, el consenso político, administrativo, factibilidad presupuestaria, la evaluación y control de los resultados, el mantenimiento, revisión o terminación de esa política.⁵

La propuesta es que mediante el análisis y diseño de las Políticas Públicas se abran diversas estrategias de acción que incorporen al gobierno y a la sociedad como lo señala Luis Aguilar Villanueva que en un pluralismo democrático y político tiene que devenir un pluralismo de políticas y a partir de ello la solución a muchos problemas, demandas y/o requerimientos sociales.⁶

Al hablar de políticas públicas se percibe invariablemente una relación estrecha entre gobierno y ciudadanos, dado que bajo el reciente esquema democrático nacional y/o local, toda acción gubernamental o pública, requiere que dichas acciones aglutinen no solamente la búsqueda del éxito en la promoción del bienestar social generalizado, sino también la incorporación a las referidas acciones los deseos ciudadanos y los requerimientos y demandas sociales.

Dada la elevada complejidad de la sociedad (refiriéndome a la mexicana, aunque podría ser cualquier otra), le exige a las instituciones Públicas el gobernar por *políticas* y con *sentido público*, es decir, a problemas específicos, políticas específicas, donde las decisiones se construyen a partir de las expectativas múltiples de los ciudadanos y a la luz pública, acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión.⁷

Omar Guerrero, define a la Política Pública como un campo de problemas propiamente gubernamentales, cuya característica, es el desarrollo de lo que se puede denominar una "tecnología del gobierno", donde convergen distintas teorías, métodos y técnicas que permiten sintetizar el conocimiento, la acción y la decisión gubernamental.⁸

F.M. Frohok señala que la Policy es, "el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o prevé incentivos para la cooperación"¹⁰, por lo cual una política pública nos señala Carlos Ruiz Sánchez es:

- 1.- Una práctica social y no un evento singular o aislado.
- 2.- Ocasionado por la necesidad de:
 - 2.1- Reconciliar demandas conflictivas o
 - 2.2- Establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas pero encuentran irracional cooperar con otros.⁹

En cuanto a la discusión y aplicación del término políticas públicas, por no corresponder a una traducción exacta del término Policy, en este sentido, Eduardo Álvarez señala lo siguiente: "De hecho,

⁵ Idem.

⁶ Aguilar Villanueva, Luis, *Estudio Introductorio*, en Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las Políticas Públicas, Antologías de Política Pública*, Tomo 1, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1992, p.33

⁷ Aguilar, Villanueva Luis, op.cit, p.35.

⁸ Guerrero, Omar. "*Curso de Teoría de la Administración Pública*", Mimeo, F.C.P. y S. U.N.A.M, 1991 citado por Juan Montes de Oca en documento de trabajo del "*Seminario Taller en Políticas Públicas y política social*", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, D.F. 1999, p. 50

¹⁰ Citado por Guerrero, Omar en "*Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno*", p.53

⁹ Ruiz Sánchez, Carlos, "*Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*", Ed. Plaza y Valdés-UIA, México, 1997, p.14.

la inexistencia en español de la dualidad de términos presente en inglés no es, como han querido mostrar algunos, la expresión de una especie de subdesarrollo lingüístico-teórico. Por el contrario, es una adecuada indicación de ambas cosas no están tan separadas como se pudiera pensar de acuerdo a los convencionalismos gramaticales y politológicos anglosajones".¹¹

Continuando con la exposición de las variaciones en la definición del término política pública, Dimok señala, "La política pública es la reconciliación y cristalización de los puntos de vista y los deseos de muchas personas y grupos del cuerpo social".¹²

De igual forma el modelo Sistémico nos ofrece su concepción, él cual identifica a los factores determinantes y a las consecuencias de las políticas públicas, y pone énfasis en la imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos. En este modelo los Insumos son recibidos por el Sistema Político en forma de demandas y a través de las Instituciones Públicas se transforman en decisiones públicas.

En cuanto a los componentes de este modelo son:

1. Un ambiente que estimule el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe los resultados de su trabajo.
2. Las demandas, requerimientos y necesidades sociales o comunitarias (el ambiente social), que se trasladan a quienes elaboran las políticas (tomadores de decisiones).
3. El proceso de transformación de las demandas y los recursos en políticas públicas que incluye tanto las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales.
4. Las políticas que representan las metas formales, las intenciones o las declaraciones de los funcionarios gubernamentales.
5. Los resultados de la política tal y como en la realidad se ofrecen al público.
6. La retroalimentación que la ejecución y los resultados de las políticas inducen en el ambiente y que se retroalimenta en forma de nuevas demandas y recursos.¹³

Para Carlos Ruiz Sánchez, se entiende por políticas públicas "como las normas y programas gubernamentales, esto es las decisiones que surgen como resultado del sistema político así como las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos".¹⁴

¹¹ Alvarez, Eduardo. "Análisis de las Políticas Públicas". Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, CLAD, CDAI, 1993, p.14.

¹² Citado por Omar Guerrero en *La administración Pública del Estado Capitalista*. Ed. Fontamara, Segunda Edición, México 1988, p.47

¹³ Donalds S. Van Meter y Carl E. Von Horn. "El Proceso de Implementación de las políticas. Un marco conceptual". En Aguilar Villanueva Luis F. "La implementación de las políticas" Ed. Miguel Angel Pomua, México, p.p. 97-96.

¹⁴ Ruiz Sánchez Carlos. "Manual de elaboración de Políticas Públicas". Ed. Plaza y Valdes-Universidad Iberoamericana, Mexico, p.p..

La democracia o la vida democrática, implica pasar de su base que es un proceso electoral certero y limpio a la creación de condiciones necesarias para atender con eficiencia los problemas necesidades de los ciudadanos.

2. El Análisis de las Políticas Públicas (Policy).

Como en la elaboración conceptual, en los elementos que integran a las políticas públicas, al revisar a diversos autores se han encontrado diferencias que son de forma mas no de fondo, por lo cual se ha decidido incorporar solamente a los que a mi juicio son los más ilustrativos.

En primer lugar, resulta claro que la preocupación esencial en este tipo de análisis se centra en los problemas a los que la intervención de los poderes públicos intenta dar respuesta. Por lo cual, no se trata tanto de preocuparse de las características propias de las instituciones, de la normativa, o de los grupos presentes, como de considerar aquellos aspectos que resulten relevantes o significativos con respecto a la adopción y puesta en práctica de una política pública.

De esta manera, el análisis de políticas públicas permite una cierta utilización prescriptiva, y desde este punto de vista, estamos probablemente describiendo algo que ha existido desde tiempos remotos, es decir, la capacidad de asesoramiento al decisor.

No cabe duda que tal menester se ha ido sofisticando a lo largo de los años, pero la novedad reside en que desde finales de los sesenta se ha dado un desarrollo diverso y una ampliación de su objeto de estudio: del análisis de la decisión y sus implicaciones, al estudio de las acciones que se derivan de la misma y sus efectos sobre el planteamiento original. Pasar de la preocupación por la decisión a la preocupación por la acción, plantearse esencialmente la acción implica preguntarse por el papel que juegan los diversos protagonistas de la misma, sus intereses e interacciones, relativizando el papel del decisor público, su estatuto y su proceso de selección.¹⁵

Por otra parte, el análisis de políticas públicas permite superar planteamientos formales o institucionales, *debido a su capacidad de explicar "en lo concreto" el rumbo y las limitaciones de los procesos de actuación de los poderes públicos.* Pero es, sobre todo, como lo señala Rocio Valdivieso que es la capacidad prescriptiva la que sobresale en momentos como los que vivimos, en los que muchos de los instrumentos analíticos y operativos de nuestros sistemas políticos se nos aparecen

¹⁵ Valdivieso del Real, Rocio. www.ucm.es/info/eurotheo/terminog.htm.

como demasiado "simples" para dar respuesta al evidente y repetidamente mencionado aumento de las dificultades de gobierno en sociedades cada vez más complejas y fragmentadas.¹⁶

De esta forma, destaca también en la perspectiva del análisis de políticas públicas el elemento de interdisciplinariedad. No cabe duda de que, en buena parte, la perspectiva o disciplina desde la que se hace el análisis influirá en la determinación de cual, de entre las aproximaciones posibles dentro de la escuela de análisis de políticas públicas, se ésta utilizando. Pero ello no puede confundirse con la necesidad de todo analista de políticas públicas de utilizar informaciones y datos procedentes de diferentes campos y de valorar los factores que han estado presentes en la decisión tomada, y que sin duda son al mismo tiempo económicos, políticos, jurídicos, técnicos, organizativos o culturales.¹⁷

Esa mezcla de disciplinas de estudio y técnicas resulta relevante en la formación de los analistas de las *Policy*. Al continuar con el análisis de Rócio Valdivieso señala que su fuerza sería, al mismo tiempo, su debilidad, al no poder fácilmente conseguir pasar de esos análisis empíricos a criterios de validez más universal. No resulta fácil construir categorías generales con fragmentos de ejercicio de poder, actores con nombres y apellidos, y un proceso de selección de lo importante o de lo marginal en que ha tenido mucho que ver el analista y su mismo proceso de conformación de la política que "él" quería estudiar.

A pesar de ello, intentos sí han habido, y entre ellos uno de los más relevantes ha sido el que, desde una perspectiva precisamente comparativa, se planteó relacionar los llamados *policy styles* o estilos de formulación y puesta en práctica de políticas públicas en distintos países de la Europa Occidental. Al continuar con la revisión de los autores encontramos lo señalado por Jaime Ferrí Durá las Políticas Públicas se integran por tres niveles:¹⁸

1. El Análisis; él cual abarca entre otros contenidos lo que se denomina "toma o adopción de decisiones", y estudia toda una serie de cuestiones conexas con las mismas, o con los actores que en ellas participan.
2. La Implementación; Se refiere a la forma de llevar a cabo la ejecución, lo cual conlleva a aceptar la existencia de una esfera política encargada de establecer las pautas, determinar las directrices, o simplemente señalar los objetivos, quedando la ejecución de las pautas, aplicación de las directrices, la consecución de los objetivos, en manos de una esfera técnica, que se predica profesional, y se reivindica como permanente, frente a la variabilidad de los políticos.

¹⁶ Ruffolo, G., *La Qualità Sociale*, Bari, Laterza, 1966, p. 43, en Valdivieso del Real, Rocio, lbid.

¹⁷ Id.

¹⁸ Ferrí Durá, Jaime. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Universidad Complutense de Madrid. www.ucm.es/info/eurotheo/d-ferr11.htm. 21/11/00.

3. La Evaluación; Pretende ser el instrumento que dé validez definitiva a la precedente elaboración. Para ello se emplean técnicas de medición que analicen la consecución de los objetivos perseguidos, las repercusiones obtenidos y beneficios extraídos. Por otro lado la evaluación vendrá a permitir reducir el nivel de incertidumbre en la toma de decisiones, al incorporar desde la Implementación a la participación de variados actores sociales, políticos y hasta económicos para que éstos intervengan en función de sus legitimidades, más o menos, cuestionables, en función de mayorías, más o menos constatables y en función de su poder.

Por su parte José Luis Méndez, y en coincidencia con las etapas ya señaladas, éste autor señala que una política pública está contenida por seis elementos básicos:¹⁹

1. El Problema.
2. El Diagnóstico.
3. La Solución.
4. La Estrategia.
5. Los Recursos.
6. La Ejecución.

En general, toda política pública se relaciona a un problema "público". Por otro lado, las políticas públicas implican un diagnóstico sobre las causas del problema y las medidas que lo pudiesen resolver o mitigar. Este diagnóstico está a su vez detrás de la solución y la estrategia. Así, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se presentan como una "solución" al problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido a alcanzar dichos objetivos, y ésta estará constituida por una serie de acciones (o in-acciones) relacionadas con un cierto orden temporal.

Las políticas públicas también implican la distribución de ciertos "recursos", con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia.²⁰

Sin embargo, una definición como la anterior, se queda corta para enfrenar los retos que impone una compleja realidad social, ejemplifico, este esquema sirve para señalar cuando existe un gobierno por políticas. En primer lugar, resulta claro que la preocupación esencial en este tipo de análisis se centra en los problemas a los que la intervención de los poderes públicos intenta dar respuesta. Por lo cual, no se trata tanto de preocuparse de las características propias de las instituciones, de la normativa, o de los grupos presentes, como de considerar aquellos aspectos que resulten relevantes o significativos con respecto a la adopción y puesta en práctica de una política pública.

¹⁹ Méndez M. José Luis. "La política pública como variable dependiente. Hacia un análisis más integral de las políticas públicas" en Foro Internacional, enero-marzo, p.122.

²⁰ Méndez, José Luis. "El campo de las políticas públicas: promesas y peligros". Ed. COLMEX. 1993, p.p.32-33.

Por tanto, en esta aproximación crítica y una vez valorados algunos puntos que plantea el análisis de las políticas públicas, acordaremos que el análisis de las mismas es una ciencia social aplicada que usa la razón y la evidencia para clarificar, valorar y recomendar soluciones a los distintos problemas públicos. Además de usar la razón y la evidencia, sigue ciertos procedimientos y métodos de investigación con la finalidad de producir razonamientos racionales sobre políticas públicas.

2.1. El Proceso de la Toma de Decisiones.

Es necesario reconocer que el gobierno sólo puede ejercerse a través de mediaciones y de procedimientos pero ¿de que manera la participación ciudadana a nivel nacional o local que supone a millones o miles de ciudadanos, se puede transformar en una voluntad política que aglutine igual número de puntos de vista y que a la vez sea capaz de gobernar y orientar el desarrollo de la sociedad, región, o comunidad?, ¿de que manera los individuos pueden conjuntar acciones en la búsqueda de bienes colectivos, si existen los incentivos para desentenderes de ellos?

Ante este escenario Olson desarrolló un comentario cardinal, "...un bien cualquiera tal que, si una persona X, que forma parte de un grupo X_1, \dots, X_n , lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo"²¹ lo mismo pasa con la Participación Ciudadana, la cual se incentiva y no puede serle negada a un grupo o ciudadano en lo individual amén del o los intereses que sean portadores .

El hecho de que en una población, ya sea a nivel nacional o local, tenga intereses comunes no garantiza que los intereses individuales o de grupo se sumen unos a otros. Muchas de las ocasiones la acción de los individuos o de grupo para la obtención de un bien (que en este caso sería la obtención de un servicio público por ejemplo), tiene resultados las más de las veces magros, lo que viene a impedir que se maximice la utilidad general, pero la situación más grave se presenta cuando no existen los incentivos para que la acción de los individuos llegue a realizarse. Entonces habrá que preguntarse ¿Cuáles son entonces las motivaciones internas o externas que empujan a los individuos a formar parte de una acción colectiva para la consecución de bienes comunes?

Existen dos maneras de enfrentar dicha situación.

- a) **Mediante una Integración Vertical de los individuos.** Se hace referencia a los mecanismos de coordinación y decisión colectiva externos a las decisiones de los agentes individuales. Se habla

²¹ Mancur, Olson. "La lógica de la acción colectiva", Ed. Limusa, México, 1992, p.12 y 24

del Estado como órgano con posibilidades de garantizar la seguridad personal y los derechos de propiedad necesarios para la vida civilizada en lo general y de los mercados en particular. Aquí funcionan mecanismos de coacción o estímulos ofrecidos a quienes actúan a favor del interés grupal.²²

- b) **Mediante la *Cooperación espontanea de los individuos***, donde se considera al Estado como un simple representante de los intereses ciudadanos en dos funciones. 1) la coordinación o integración de las decisiones individuales para resolver conflictos entre las perspectivas de racionalidad individual y colectiva y 2) la solución de conflictos distributivos o agregación representativa de las preferencias individuales para establecer un punto de consenso socialmente óptimo.²³

Aunque John Elster previene hacia los peligros que conlleva el "interés racional de los individuos pueden llevarlos a conducirse de maneras que son colectivamente desastrosas"²⁴, para salvar esa situación las personas ceden su poder a un Estado o bien, mediante la cooperación, valiéndose de medios descentralizados y no coercitivos.

Robert Axelrod proporciona una alternativa al proponer su teoría de la evolución de la cooperación, en la cual señala que los individuos pueden realizar acciones colectivas a partir de una estrategia de cooperación mutua (Tit-For-Tat), en la que se puede obtener beneficios conjuntos o por lo menos no pérdidas. Tit-For-Tac es una estrategia de cooperación escrupulosa (nunca es la primera en defraudar), indulgente (olvida los fraudes tras volver el golpe) y clara (su conducta es fácilmente identificable por las estrategias oponentes). La cooperación se convierte así en una respuesta necesaria no solamente en función de una utilidad, sino también en relación a un proceso de formación de identidades colectivas.

En la acción colectiva es importante considerar la dualidad de los individuos. Por el lado Racional es un maximizador de su utilidad y por el efectivo tiene los incentivos que le motivan a favorecer esquemas de cooperación. La interacción de los individuos para actuar conjuntamente debe partir de intercambios en los que obtengan beneficios recíprocos, por ello, en la democracia, la acción política debe verse como un instrumento a través del cual el poder de todos puede incrementarse, definiendo al poder como la capacidad de imponer cosas que son deseadas por los individuos y no como la capacidad individual de controlar la acción o comportamiento de otras.

Sartori señala que los costos externos esperados no son siempre monetarios ni medibles, pueden ser:

²² Olson, Mancur, op.cit. p.61

²³ Scott John. *El análisis económico de la política: métodos y límites*. En *Revista Política y Gobierno*, Volumen I, N° 2, 2º semestre de 1994, CIDE, México p.p. 275-308.

²⁴ Elster John. *El cemento de la sociedad*, Ed. Gedisa, España, 1989, p.31

- a) Costos de opresión: de injusticia, arbitrariedades, privación, coerción, entre otros.
- b) Costos de dispendio: de incompetencia, ineptitud, ineficacia.²⁵

Por otro lado, los costos de la toma de decisiones, es decir, los costos en que se incurre para llegar a los acuerdos estarán directamente determinado en relación a la cantidad de participantes o integrantes (pudiendo ser actores políticos, administrativos, económicos o ciudadanos) de un grupo determinado requerido para llegar al acuerdo deseado.²⁶ A la suma de los costos externos y de los costos de decisión (decisionales), Buchanan y Tullock los denominan costos de interdependencia social, y cuya minimización es el objetivo adecuado para la organización social, ciudadana o política, siendo que los costos que recaen hacia el individuo estarán en función a la forma en que se tomen las decisiones colectivas.²⁷

Para Touraine solo puede hablarse de la existencia de una Democracia real cuando los ciudadanos, mas allá de sus ideas e intereses particulares pueden entenderse sobre proposiciones aceptadas por todos.²⁸ Siendo aquí donde se presenta la necesidad de complementar a la democracia representativa para que no solamente esté basada en Instituciones y procedimientos, sino también sobre los contenidos de las política, programas públicos que sean discutidos y consensados por los ciudadanos.

La necesidad de crear mecanismos que coordinen la acción de los ciudadanos para formar parte en el proceso de elaboración de políticas públicas, en consecuencia, en la democracia representativa la toma de decisiones individuales enfrenta importantes obstáculos para que sus efectos tengan trascendencia en lo público.

La posibilidad de éxito que resulten de la participación de los ciudadanos mediante su acción organizada y colectiva, están en relación con las oportunidades que el sistema político y en consecuencia las Instituciones públicas les ofrezcan a los ciudadanos para que su participación sea efectiva e incida de manera importante en el proceso de elaboración de la política pública, es decir, que pase de consultiva a incidente, vigilante, elaborativa y determinante de éstas.

²⁵ Sartori, Giovanni. "Elementos de Teoría Política", p.282

²⁶ Sartori, Op. Cit. P. 282

²⁷ Buchanan M. James y Gordon Bullock. "El cálculo del consenso", Planeta, 1993

²⁸ Touraine, Alan. "Crítica de la modernidad". P.427

3. Análisis de los Problemas Públicos para la definición de la Agenda de Gobierno.

Al continuar con el análisis de las políticas públicas, vistas éstas, como un enfoque incluyente, dado que en su misma elaboración es menester la concurrencia de un cruce de diversas disciplinas para buscar actuar o no actuar o tan solo mitigar un problema público que dada su relevancia, ya sea coyuntural o histórica ha trastocado el diario accionar de una o algunas Instituciones públicas. ¿Cuáles son las características de un Problema Público, para que sea considerado e incluirlo a la referida Agenda? y, ¿cómo se integra una Agenda pública?

En cuanto a al primer cuestionamiento, Rocio Valdivieso señala que hay cuatro importantes características de los problemas públicos:²⁹

1. **Interdependencia.** Los problemas públicos de un área frecuentemente afectan a problemas de otras áreas. Los problemas públicos no son independientes, son parte de un sistema de condiciones externas que producen insatisfacción a diferentes segmentos de la comunidad. Los problemas difícilmente pueden ser resueltos usando un enfoque analítico (es decir, un enfoque que separe los problemas en diversos elementos o partes), ya que es raro que un problema pueda ser definido y resuelto independientemente de otros. Un sistema de problemas interdependientes requiere un enfoque holístico, es decir, un enfoque que vea a los problemas inseparables y no medibles de forma separada del resto del sistema de problemas del que forman parte.
2. **Subjetividad.** Las condiciones externas que hacen que un problema aparezca es definida, clasificada, explicada y evaluada de forma selectiva. Aunque por un lado los problemas pueden ser objetivos (por ejemplo, la contaminación del aire puede ser definida en términos del nivel de gases y partículas en la atmósfera), los mismos datos pueden ser interpretados de diferentes formas.
En el análisis de políticas públicas no hay que confundir situaciones problemáticas con problemas públicos, ya que éstos son construcciones mentales que aparecen al transformar la experiencia a través de los juicios humanos.
3. **Artificialidad.** Los problemas públicos sólo son posibles cuando los seres humanos hacen juicios sobre la conveniencia de alterar alguna situación problemática. Los problemas públicos son producto de los juicios humanos subjetivos, son construcciones sociales, mantenidos o cambiados socialmente. No existen de forma separada de los individuos o grupos que los han definido, lo que significa que no son estados naturales de la sociedad.

²⁹ Rocio Valdivieso del Real. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales.* Universidad Europea de Madrid. www.ucm.es/info/eurotheo/terminog.htm

4. **Dinámica.** Existen tantas soluciones diferentes para un problema como definiciones de ese problema. Las soluciones de los problemas pueden quedar obsoletas incluso si los problemas a los que se refieren todavía están vigentes.³⁰

Para Subiratis son seis las características que determinan que un problema sea incluido a la agenda:³¹

- 1 Que alcance proporciones de crisis.
- 2 Se diferencie de una problemática más general.
- 3 Sea una situación emotiva manejada a través de los medios de comunicación.
- 4 Que alcance importancia global aunque en su principio haya sido particular.
- 5 Que se relacionen con el poder o la legitimidad.
6. Que se relacionen con tendencias o valores de moda.

Por lo que se refiere al segundo cuestionamiento vertido se señala lo siguiente. cómo se integra una Agenda pública? Continuando con Subiratis, señala que para la integración de la agenda se deben considerar tres características generales:³²

- 1.- Valorar el apoyo en el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión.
- 2.- Valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social.
- 3.- La viabilidad de la solución anticipada o previsible.

La Formación de la Agenda de actuación de los poderes públicos, implica la identificación y anticipación de los problemas u oportunidades de intervención pública que sugieren la necesidad de actuar. Para Jones, un problema público es una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública, el cual -una vez identificado- deben ser seguido a través de una acción pública.³¹

Aguiar Villanueva señala que por Agenda de Gobierno suele entenderse el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, mas propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.³²

La Agenda se puede clasificar en dos tipos y esto es mérito de Roger Cobb y Charles Elder:³³

1. La Agenda Sistémica, Pública o Constitucional

³⁰ DUNN, W.N., *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1961, p. 99 y 100, en Rocio Valdivieso del Real Op.Cit.

³¹ Subiratis, Joan "Análisis de Políticas y Eficiencia de la Administración", Ed. INAP, Madrid, 1989, p.52

³² Subiratis, Joan. Op.Cit. p.56

³³ JONES, Ch.O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterrey, Brooks & Cole Publishing, 1984. p. 58, en Rocio Valdivieso del Real Op. Cit.

³⁴ Aguiar Villanueva, Luis F. "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno", Estudio Introductorio, Vol. 3. p. 29.

2. La Agenda Institucional, Formal o Gubernamental

La primera está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamentalmente existente, es decir, este tipo de agenda esta integrada por las cuestiones que corresponden al ámbito natural de justicia, tales como impartición de justicia.

La segunda esta integrada por cuestiones que no pertenecen a la competencia acostumbrada de la autoridad. Este tipo de Agenda busca saber cómo determinados asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logrando obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención.

Continuando con Aguilar Villanueva, señala que la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable, si las cuestiones y demandas son o no tratables, si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por diversas razones, ya sean política, morales, económicas o de ámbito de jurisdicción.³⁴

Uno de los principales problemas para la definición de él problema que habrá de ser incorporado en la Agenda pública (independientemente del tipo de que se trate) es la consideración misma del problema ya que, una vez que un problema o asunto público ha sido identificado, normalmente se requiere una posterior definición. Esto puede realizarse en términos subjetivos o con un análisis "objetivo".

Frecuentemente, lo que se define como "un problema" es en realidad una combinación de problemas que necesitan ser separados e identificados. Cuando es posible, los problemas deben ser medidos a la vez que identificados, ya que hay diversas ventajas en la cuantificación. De todas formas, la identificación de un problema no significa que el mismo existe, se debe intentar explicar cómo ha surgido y qué combinación de causas y efectos actúan.³⁵ Continuando con esta línea de ideas habrá que resaltar lo señalado por Aguilar Villanueva que "los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se construyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores de los sujetos que los viven".³⁶

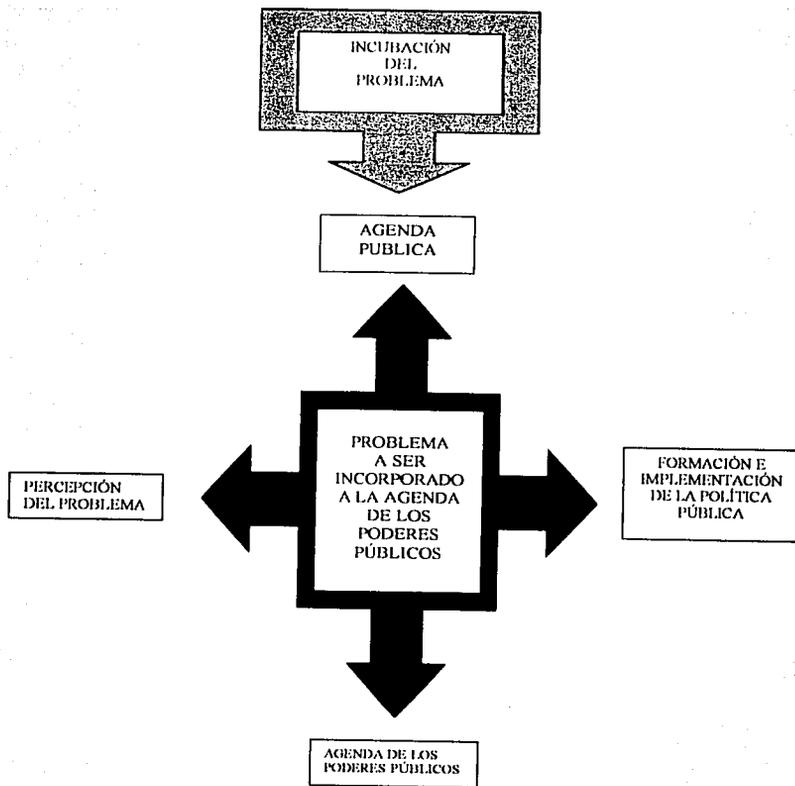
³³ Aguilar Villanueva, Luis F. Op. Cit. P. 31 y 32

³⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. Op. Cit. P. 40.

³⁵ Rocio Valdivieso del Real Op. Cit

³⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. Op. Cit. P. 57.

A continuación se ofrece un esquema provisto por Joan Subiratis en cuanto al Desarrollo de la Formación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos, que vendrá a ilustrar esquemáticamente dicho proceso.



Continuando con el análisis ya esquematizado habremos de resaltar lo señalado por Rocio Valdivieso, dado que viene a complementar el mencionado Esquema.³⁷

En cuanto a la implantación de políticas. La implantación debe ser vista como una parte del proceso de políticas públicas, ya que la interacción entre la elaboración y la implantación de políticas es generalmente muy compleja. Para una implantación efectiva es esencial que los posibles problemas se consideren antes que la implantación, y que los procedimientos adecuados sean diseñados en el programa. Una vez que una política, y los programas relacionados con la misma, ésta en marcha, suelen existir intentos de realizar un seguimiento de su progreso para verificar si la ejecución real se ajusta a la prevista.

En la práctica, el seguimiento puede ser inespecífico y sin estructuración, o puede ser riguroso y analítico. Un enfoque más analítico implica comparar los progresos reales con los planes diseñados en las etapas anteriores. Cuando el análisis demuestra que el programa no se está desarrollando de acuerdo al plan, pueden ser necesarias acciones para remediar esta situación. La implementación es donde la Burocracia desempeña la función más importante. La Burocracia "ejecuta" las decisiones tomadas previamente por el nivel de decisión política, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados.

Por lo que respecta a la Evaluación y revisión. En cierto punto puede realizarse una revisión de la política. Esta pueda implicar preguntarse si la política ha conseguido los efectos deseados. Un efecto es una consecuencia observada de la actuación pública, son los resultados de los productos. Las consecuencias de una actuación pública no son totalmente determinables o conocidas antes que se realice. Además, no todas las consecuencias de una actuación pública fueron intencionadas o anticipadas. La información sobre las consecuencias de una política pública se produce antes y después de que la misma haya sido llevada a cabo. La posibilidad de realizar una evaluación depende de la previa especificación de los efectos esperados y de haber diseñado el programa de tal manera que permita emplear una o varias técnicas de evaluación, sin ello será difícil o imposible determinar si el programa está funcionando como se deseaba. La evaluación debe considerar también si la política todavía merece ser ampliada o debe ser reducida, o incluso terminada.

Mantenimiento, reemplazo o terminación de políticas. Generalmente es difícil terminar o reemplazar una política, incluso si se ha decidido hacerlo. Las posibilidades de un reemplazo o terminación de una política pública aumentan si esa posibilidad fue diseñada desde el comienzo. El cumplimiento de una política pública es el grado en el que los efectos de la misma contribuyen a la

³⁷ Rocio Valdivieso del Real Op.Cit

consecución de los objetivos. La información sobre el cumplimiento de una política pública puede ser utilizada para desarrollar nuevas alternativas de acción o para reestructurar los problemas públicos.

Hay que señalar que esta lista no pretende ser una descripción de lo que realmente le pasa a cada problema o asunto público, más bien es un marco para organizar la comprensión de lo que pasa y no pasa. El proceso de las políticas públicas puede no estar acabado. Por otro lado, las líneas divisorias entre las diferentes etapas son artificiales y no siempre tienen el mismo orden. Las fases pueden superponerse, cambiar su secuencia cronológica o no aparecer nunca a lo largo del proceso.

"La Ciudad de México conatituye uno de los ejemplos más monstruosos de la degradación del hombre y la naturaleza. Se ha perdido la determinación de salvaguardar el patrimonio básico y se reducen las formas más elementales de solidaridad.

Los programas de desarrollo de la ciudad responde a los Estilos personala de las autoridades, lo que impide incluso

Una continuidad mínima en las decisiones sobre el funcionamiento Urbano en cada cambio administración y gobierno".

Raúl Benítez Zenteno. "Participación y democracia en la Ciudad de México."

CAPITULO III

LA EXPERIENCIA LABORAL

1.- Antecedentes Inmediatos de la Participación

Ciudadana en la Cd. de México.

En 1985 no solo se cimbró la Cd. De México por causas naturales, sino que esta fecha marca el inicio de la lucha por parte de diversas Organizaciones Sociales por la búsqueda de vivienda, que había sido derruida por causas telúricas, estas Organizaciones son el parte aguas de la lucha ciudadana por abrir espacios públicos para poder conciliar intereses en diversas áreas del accionar gubernamental.

Para poder darle su justa dimensión al fenómeno de la Participación ciudadana en la Cd. de México, hay que desagregarla en dos vertientes; la primera se basa en la lucha constante de organizaciones sociales por la participación autónoma respecto al sistema corporativo gubernamental el cuál enarbolaba la denominada Participación Ciudadana Clientelar y, la segunda: el surgimiento en los últimos años de la Participación Ciudadana a través de instancias oficiales. En cuanto a la primera cuestión, señalamos lo siguiente. El devenir histórico de la Participación Ciudadana, inicia en una situación que había tocado fondo y que el sismo en la Cd. de México vino a desatar, la sería escasez de vivienda y la casi nula construcción de la misma, aunado a esto, el sistema corporativo que existía para que la magra existencia de vivienda popular fuese repartida. El escenario Capitalino era por de más trágico, por un lado cientos de damnificados por causas "naturales" y por el otro se encuentran con la incapacidad gubernamental, ya sea federal o local, para dotarles de una vivienda digna. Tomemos como ejemplo de esta argumentación a la Organización social llamada Movimiento Urbano Popular (MUP), que había basado sus acciones en la lógica de enfrentamiento continuo dado que su

programa de acción se puede englobar en una estrategia que enfrenta la política urbana del estado y del capital, al mismo tiempo que construya organizaciones sociales independientes del Estado.¹

Otra organización social pionera en la búsqueda y apertura de espacios públicos para ser escuchados y que se atendieran sus demandas, requerimientos y necesidades, es la Asamblea de Barrios que decide entrar al "juego democrático de la participación ciudadana institucionalizada",² mediante la búsqueda de escaños en la Cámara de Diputados y en la Asamblea de Representantes (hoy Asamblea Legislativa), sin que ganase algún escaño. Será hasta 1991, y ya como una organización social con inclinación partidista en el Partido de la Revolución Democrática que los dirigentes de la Asamblea de Barrios podrán promover la defensa inquilinaria y una política de vivienda que contemple a los asalariados desde la Cámara de Diputados y la asamblea Legislativa en el distrito Federal.³

Ya con esa tesitura, el movimiento de la Asamblea de Barrios, se desdibuja y aparecen los partidos políticos como los actores centrales del proceso. Dándole un matiz diferente a la lucha por la apertura e incorporación de los ciudadanos tanto en las Instituciones Públicas capitalinas como en la lucha por que sus intereses, demandas, requerimientos y necesidades de sus representados encuentren eco y resolución en las acciones gubernamentales.

Como se puede apreciar el inicio de la lucha por la apertura de espacios públicos fue catapultado por la incapacidad gubernamental de dar respuesta pronta y eficaz a una demanda popular y generalizada, vivienda popular. Claro esta que la respuesta del gobierno y del partido político oficial (PRI), no se hizo esperar ya que trató de redefinir el papel tradicional de la confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) que había estado manejando a su interior la forma de participación clientelista⁴, por lo cual desde 1990 se denomina UNE Ciudadanos en Movimiento, esto para recuperar el apoyo de los sectores medios.⁵

Por otra parte Lucía Álvarez nos ofrece una desagregación de la amplia gama de organizaciones sociales independientes que se han constituido con diversos fines y que han llegado a nutrir el fenómeno de participación ciudadana en la ciudad capital. Continuando con lo expuesto por esta autora señala que los móviles que han llevado a la ciudadanía a agruparse en una organización res-

¹ Cuéllar Vázquez Angélica. "Que ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos del Distrito Federal", en *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, Lucía Álvarez (coord.), p.268.

² Se utiliza la definición de Participación Institucionalizada ofrecida por Alicia Ziccardi, en "Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital", Op. Cit. P.36.

³ Cuéllar Vázquez Angélica. Op. Cit. P. 281.

⁴ Se utiliza la definición de Participación Institucionalizada ofrecida por Alicia Ziccardi, en "Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital", Op. Cit. P.36.

⁵ Tarrés B. M. Luisa, "Demandas Democráticas y Participación Electoral en la ciudad de México. Notas a partir de dos estudios de caso", en *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, Lucía Álvarez (coord.), p. 241.

ponden a diversos factores, pudiendo originarse a partir de intereses profesionales gremiales, sectoriales, de género, necesidades de consumo colectivo, para la gestoría de las demandas ciudadanas o promoción y preservación de ciertos valores o bienes colectivos o comunitarios.⁶ Un elemento común de estas organizaciones es el tomar parte en la orientación de los procesos sociales, ya sean de carácter económico, político, jurídico, cultural, educativo, ambiental y derechos humanos entre otros, impulsando demandas específicas, de dar cauce a propuesta, o poner en cuestión las políticas públicas.

La movilización ciudadana y su participación en diversas esferas ha dado lugar a su vez a diversas formas organizativas. Uno de los aspectos más resaltables de esta Participación ciudadana con intereses y objetivos tan atomizados se ha traducido en la apropiación del *Espacio Público*, entendiéndolo como "*el conjunto de elementos y condiciones que atañen al interés general y participan en su regulación: el territorio, las instancias de participación y de toma de decisiones, las políticas y la normatividad entre los más importantes*".⁷

Este *Espacio Público*, se ha convertido en el área donde se formulan las demandas ciudadanas y su negociación entre los demandantes y los representantes de la(s) Instituciones Públicas, ya sean administradores y/o tomadores de decisiones.

⁶ Álvarez Enriquez, Lucía. "Espacio Público y Participación Ciudadana", en *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, Lucía Álvarez (coord.), p.143.

⁷ Álvarez Enriquez, Lucía, Op. Cit. P. 132.

2.- Institucionalización de la Participación Ciudadana en la Cd. De México.

En cuanto al segundo punto, antes mencionado, se hacen los siguientes señalamientos ¿Cómo garantizar una mayor participación, colaboración y corresponsabilidad de la sociedad en las acciones de gobierno? ¿Cómo abatir la falta de participación e interés de los ciudadanos en las acciones de gobierno?, ¿Cómo vencer las inercias burocráticas que reducen la participación ciudadana a un simple ámbito consultivo? ¿Cómo poder conformar una estructura administrativa moderna, ágil y que en la toma de decisiones fomente la participación de los ciudadanos de forma corresponsable? ¿Por qué no han funcionado positivamente los mecanismos elaborados para propiciar la Participación Ciudadana? Y sobretodo, ¿Cómo se pudo transcurrir de una explosión de demandas sociales y ciudadanas, centradas en la creación de mecanismos formales gubernamentales para que éstas fuesen incorporadas al diario accionar de las Instituciones Públicas de la Ciudad de México? Estos cuestionamientos centrales son los que motivaron la conformación de la Agenda de la Reforma Política del Distrito Federal, que durante casi dos décadas ha tratado de responder a las elevadas exigencias de los ciudadanos y de la sociedad capitalina en general.

La búsqueda a estas preguntas da inicio con la conformación de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal y, la Ley de Participación Ciudadana (específicamente). Como inicio conceptual de esta búsqueda se basa en fundamentar las decisiones políticas colectivas en un diverso grupo de ordenamientos legales las cuales obedecen a la herencia Contractualista del siglo XIX, como tal una Ley debe buscar en sus supuestos dos conceptos básicos, la prevención de conductas dolosas hacia la sociedad en su conjunto, e incentivar conductas colectivas que fomenten una mejor convivencia social. El caso que nos ocupa corresponde al segundo concepto mencionado, es decir, incentivar conductas colectivas que fomenten una mejor convivencia social, esta búsqueda reclama el análisis sobre el papel del Estado Mexicano, la Planeación Democrática, y la búsqueda de una verdadera participación de la sociedad civil en la toma de decisiones del gobierno. Estos tres términos se ven reflejados inevitablemente en la Ley, la cuál resume la(s) aspiración(es) democrática(s) de una sociedad y, ese es el fin del constitucionalismo mexicano, el cual basa el poder de un régimen democrático en las Leyes, y, será ejercido de acuerdo a estas. "La democracia", nos señala Norberto Bobbio, "es el gobierno de las leyes por excelencia"⁸. Por tanto el constitucionalismo mexicano es, el sometimiento del poder a la legalidad, siendo la Constitución la Ley del Poder, de este modo, la Constitución es la base del Estado de Derecho.

⁸ Bobbio, Norberto. *El Futuro de la democracia, "Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes"*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986. p.20. En *Esferas de la Democracia*, Jesus J. Silva-Herzog Márquez. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Número 9. Ed. I.F.E., México 1996. p. 14-15.

Por lo cual en un verdadero régimen democrático la Ley no se circunscribe a salvaguardar el equilibrio entre los poderes republicanos, sino que es parte fundamental de la convivencia diaria de todos y cada uno de los ciudadanos que integran el Estado Mexicano, viene en realidad a ser el salvaguarda de las relaciones sociales que se general al interior del Estado. Por tanto la búsqueda de la Participación Ciudadana debe dar inicio con la Reforma Constitucional del los Artículos 25 y 26, Como es sabido el Artículo 25 Constitucional fundamenta que el Estado Mexicano tiene la rectoría del desarrollo Nacional, así como garantizar y fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático interno, en cuanto al Artículo 26 Constitucional señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo Nacional, siendo la Planeación realizada mediante la participación de los diversos sectores sociales recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para ser incorporadas al plan y a los programas de desarrollo.

Es facultad del Ejecutivo establecer los procedimientos de participación y consulta popular y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programas de desarrollo. Pero estos artículos constitucionales que fueron concebidos durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, limitan a la participación de la sociedad, en que ésta señale sus aspiraciones y demandas, sin que el Ejecutivo este obligado a incorporarlas al plan y los programas además la sociedad civil no puede reclamar tanto la inclusión de sus aspiraciones y demandas al plan, como la revisión, información y participación directa en la elaboración del plan y los programas asi como no fomenta la Corresponsabilidad ciudadanía-gobierno en la toma de decisiones públicas. Por esto en México se necesita una Ley de Planeación que mediante una consulta popular vincule verdaderamente a la sociedad, que rompa con la dicotomía entre la sociedad y la burocracia gubernamental⁹.

Para romper con esta dicotomía, es necesario "aterrizar" los preceptos constitucionales en una Ley Reglamentaria, una Ley, que sea capaz de articular e integrar a la sociedad civil con las acciones del gobierno, siendo ahora una Planeación vinculatoria e indicativa y corresponsable. Donde la sociedad civil sea la que con su participación en foros de consulta social, sean los que faculten a la sociedad civil mediante su participación a determinar que se debe hacer por parte del gobierno y el gobierno deberá decidir mediante la participación social cómo hacerlo y que ambas partes sean corresponsables de las decisiones tomadas en el ámbito de lo público.

⁹ Intervención del C. Representante Iván García Solís, para discutir y aprobar la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal. En Diario de Debates de la Asamblea de Representantes del D.F. Número 32, p.p.22-23, México, 23/12/55.

2.1.- La Reforma de 1986.

Hacia la ciudadanización de las Instituciones en la Ciudad de México

¿Cómo lograr una vinculación entre sociedad y gobierno? ¿Cómo lograr la participación corresponsable de la ciudadanía en la Toma de Decisiones del Gobierno?

La búsqueda para estas respuestas, inicialmente se dio con la Reforma a la Legislación electoral y a la forma de gobierno en el Distrito Federal en el año de 1986, conformándose la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, siendo el primer paso de una reforma global, aún hoy en día continúa inconclusa. Posteriormente en 1992, se reanuda el debate, en el cual las posiciones fueron extremas, a propuesta del Partido de la Revolución Democrática se busca la creación de la Entidad Federativa número 32, en el territorio que ocupa el D.F., con su respectiva estructura de gobierno republicano. Luego de numerosas reuniones se conforma la Mesa de Concertación de la Reforma Política del D.F., buscando formular una Iniciativa de Reforma Jurídico-Política del D.F. debiendo abordar cuatro grandes temas:

- 1) Forma de Gobierno y Derechos Ciudadanos.
- 2) Hacienda Pública y aspectos financieros y económicos.
- 3) Coordinación Metropolitana, Organización territorial y gestión de servicios.
- 4) Procuración y Administración de Justicia.

Sin duda alguna lo que buscaba esta Iniciativa era democratizar el gobierno del Distrito Federal, aunque lo más significativo fue que esta iniciativa era auspiciada por integrantes de diferentes partidos políticos, logrando acuerdos políticos importantes. Los problemas que esta Iniciativa debió pasar fueron tanto "técnicos" como políticos, en cuanto a los primeros, no había un padrón, la inexistencia de fórmulas para que los ciudadanos conocieran los puntos y objetivos que se perseguían en esta iniciativa, pero sobre todo la enorme subjetividad cuantitativa hacia su éxito o fracaso.¹⁰

¹⁰ Wolkenberg, José. *La Reforma Política del Distrito Federal en 1993*. p.p. 179-193. En Participación y Democracia en la ciudad de México. Lucía Álvarez (coordinadora). México 1997. Ed. La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.. UNAM.

2.1.1.- La Reforma de 1993.

Hacia la vinculación Ciudadano-Gobierno local

Para el año de 1993 se inicia la búsqueda de una nueva reforma la cual busca incrementar los niveles de representación ciudadana, entre los principales puntos de la reforma destacan:

- 1) La creación de los Consejos Ciudadanos con la participación de los Partidos Político, a través de procesos de elección directa y se instaló en 1995.
- 2) Se establece que el Jefe del D.F. será nombrado por el Presidente de la República, entre los integrantes de la Asamblea que pertenezcan al partido mayoritario, o de los Diputados Federales o de los Senadores del Distrito Federal, durando en el cargo el Jefe del D.F. tres años.
- 3) Entre las facultades de la Asamblea de Representantes se establece que legislará en materia electoral, en participación ciudadana, en derechos humanos, en planeación del desarrollo, en materia de medio ambiente y en los ámbitos civil y penal¹¹.

Si la Reforma Política de 1993, buscaba incrementar la Participación Ciudadana ofreciéndole a la población, mecanismos institucionales como los Consejeros Ciudadanos o, la Facultad de la Asamblea de Representantes (ahora asamblea Legislativa del D.F.), ¿Por qué no han funcionado estos mecanismos? ¿Han sido adecuados estos mecanismos Legales-Administrativos? Por desgracia, la respuesta es no, las razones son mucho más complejas que la simple respuesta, ya que inciden factores políticos o como dice Ferdinand Lassalle en su libro, ¿Qué es una Constitución?, al mencionar que al elaborar una Constitución, el Congreso Constituyente se ve "contaminado", en su accionar por factores internos y/o externos, llamados, Factores Reales de Poder, los cuales tienen la necesidad de ver incluidos sus intereses políticos y/o económicos en la elaboración de la nueva Constitución y, esto es lo que pasó con la elaboración de la Reforma de 1993, la cual arroja como resultado la conformación de los Consejeros Ciudadanos, los cuales desde el inicio mismo de sus funciones, ven acotado la comunicación hacia la sociedad, precisamente a la que iban a servir.

La razón de lo anterior se encuentra en que los representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), no permitieron que la sociedad tuviera acceso a información confiable del Estado de la Administración Pública del gobierno de la Ciudad de México y, la posibilidad de tener a ciudadanos apartidistas que representaran a los ciudadanos en sus demandas, necesidades y requerimientos locales. La misma elección local de los Consejeros ciudadanos se ve afectada, por estos Factores Reales de Poder, que al ver la posibilidad de perder su posición, intervienen y frenan este eslabón de la cadena democratizadora impulsada por la sociedad civil capitalina, es por esto, que se le acusa a la conformación de los Consejeros ciudadanos, como una organización que viene a reproducir la bu-

rocracia anquilosada y, que por tanto estarán condenados al fracaso, sin antes haber iniciado con sus funciones, pero sobre todo, el juicio tan subjetivo de su representatividad vecinal, al tener una votación reducida, como se hizo mención en su momento, varios autores o analistas políticos, ¿Cuántos votos son necesarios para alcanzar la representación o la legitimidad popular?

No hay duda alguna que los Consejeros Ciudadanos, fueron un intento excelente para ofrecerle a la comunidad de una Delegación Política, la posibilidad de intervenir, conocer y decidir el accionar del gobierno local en la Ciudad de México.

Otra de las razones principales para el fracaso anunciado de los Consejeros Ciudadanos, fue la exclusión de los Partidos Políticos, como organizaciones políticas que permite el acceso y comunicación de los ciudadanos hacia y con la política y la Administración pública, en completa violación de la disposición constitucional que marca que son ellos los que deben encauzar la participación política y social de los ciudadanos. ¿Entonces, que sacar como experiencia de la elección de los Consejeros Ciudadanos, que apenas alcanzo el 20% del Padrón Electoral? Como en casi todo en la política existen múltiples respuestas y múltiples ángulos. La Primera, que es favorable, la situación política y social no es la misma que en el momento de la Reforma Política, que trajo a la agenda política a los discutidos Consejeros Ciudadanos, en el momento de que el PRD, como partido político de oposición, gana la elección para Jefe de Gobierno del D.F. de 1997, se cambia completamente el formato de acción entre los partidos políticos y la Administración Pública capitalina de frente a la ciudadanía por lo menos el la ciudad capital de México. La oportunidad es inmejorable, al tener la mayoría legítima el PRD en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, al tener este partido político el uso legítimo del poder en el D.F., se debe impulsar la Reforma Política. El por qué considero que la estructura de los Consejeros Ciudadanos es una estructura burocratizada no funcional, es por lo siguiente; Hay que imaginar una pirámide, la cual en su base, radica la ciudadanía, la cual tendrá acceso a los funcionarios públicos, por medio de los Consejeros Ciudadanos Delegacionales, los cuales a su vez, pueden o no responder a los intereses, demandas de la comunidad o responder a los intereses individuales de los mismos Consejeros Ciudadanos o de un reducido grupo de interés, lo que vendrían a representar los Consejeros Ciudadanos Vecinales en un punto de ruptura hacia la participación directa de la sociedad en la toma de decisiones, puesto que ya sería una participación indirecta o vía representante.

La reforma del Distrito Federal, promulgada en 1993, viene a complementar el proceso en dos sentidos:

1. La primera; amplía las facultades de la asamblea de Representantes del Distrito federal.

¹¹ Molinar Horcasitas, Juan y Arturo Sánchez Gutiérrez. "Partidos Políticos y cambio Institucional en el D.F.". p.p. 198-199. En Participación y Democracia en la ciudad de México. Lucía Álvarez (coordinadora). México 1997. Ed. La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM

2. La segunda plantea la obligación de reglamentar sus relaciones con el gobierno de la ciudad a través de la creación del Estatuto de Gobierno del distrito Federal ¹², con la creación de órganos de fiscalización ciudadana en las delegaciones políticas (consejos ciudadanos delegacionales), surgidos del voto popular, y una elección indirecta del Jefe de Gobierno capitalino, cuyo nombramiento deberá ser aprobado por la Asamblea de Representantes.

Desde el punto de vista jurídico esta reforma resuelve el problema de competencias político-territoriales entre el ejecutivo federal y el nuevo jefe de gobierno. En cuanto al área política, se plasmaba una reducción de las facultades del ejecutivo federal.

Esta serie de reformas se vieron determinadas por el contexto político, es decir, los Partidos políticos (PAN, PRD Y PRI), al verse excluidos de forma del proceso, inician una campaña de ficción política, puesto que tanto el PRI como el PRD y en mucho menor grado el PAN, apoyaron a los candidatos vecinales ¹³ por ejemplo el PAN crea una organización social denominada "Acción Vecinal", la cual buscaba lanzar candidatos propanistas y dar inicio con la penetración en sectores sociales no panistas, a su vez el PRD, entra al juego con "Movimiento Democrático" esta organización aglutina a los candidatos properredismo emanados de organizaciones sociales ya consolidadas como Asamblea de Barrios, Movimiento Urbano Popular entre otras, finalmente el PRI fue el Partido Político que apoyó a mas candidatos con un total de 365 sin que este partido formulase alguna organización específica. Lo que demostró este proceso, fue el grado de penetración en los diferentes estratos sociales de los principales partidos políticos.

En suma, todas las controversias jurídicas ¹⁴ y políticas que rodearon al proceso de elección de los Consejeros Ciudadanos trajeron como resultado una amplia participación de la población capitalina. En lugar de que esta elección fuera la que abriera espacios de participación ciudadana, las irregularidades en su organización y el poco o nulo entendimiento de los pobladores hacia las funciones reales de estos Consejeros provocaron únicamente que resurgiera la demanda hacia una reforma política del Distrito Federal que fuera extensa.

Esta elección que planteaba de forma original como un mecanismo para formalizar la gestión urbana y las relaciones entre el gobierno capitalino y las organizaciones sociales no pudo cumplir tales propósitos, dos fueron las principales causas.

La primera por la exclusión de los Partidos Políticos puesto que esto contraviene preceptos constitucionales y en segundo lugar la población capitalina nunca se interesó en el proceso de elección y conformación de los mencionados Consejos.

¹² Peschard, Jacqueline. "La reforma política del Distrito Federal después de 1994", en *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, Lucía Álvarez (Coord.) página 222, Ed. La Jornada Ediciones y UNAM, México 1997.

¹³ Idem Peschard, Jacqueline. "La reforma política del Distrito Federal después de 1994", Página 224

¹⁴ Por ejemplo el PAN interpuso una demanda de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación puesto se excluye en el proceso a los Partidos Políticos, el resultado fue de improcedencia, dado que la Suprema corte no tiene competencias electorales esto con base en el artículo 105 constitucional. Cfr. *Suprema Corte de Justicia de la Nación, sesión pública, octubre 31, 1995*.

2.1.2-Ley de Participación Ciudadana y la Reforma de 1996.

Para el año de 1995 se publica en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de junio del mismo año la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual viene a derogar los artículos que hacen referencia a la existencia funciones y atribuciones de los Consejos Ciudadanos, pero estos estarán en funciones durante todo el año y será hasta 1996 que se elegirán los Comités Vecinales. Habrá que señalar que dichos órganos de representación popular debían ser renovados cada tres años. Los Consejos Ciudadanos tuvieron como funciones las de intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal. Dado el reducido tiempo que tuvieron los Consejos Ciudadanos en sus funciones el impacto hacia la toma de decisiones de la administración pública fue muy reducido.¹⁵

La "nueva reforma política de 1996", se da con la firma del llamado "Compromiso Político Formal" suscrito por el PAN, PRI y PT que contenía 27 puntos en los que estas tres fuerzas políticas coincidían en lo que debía contener las reformas al régimen jurídico de la capital.

- 1.- La elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- 2.- Una Ampliación de las Facultades legislativas y políticas de la Asamblea que ahora se denominaría Asamblea Legislativa del Distrito Federal la cuál emitiría el Estatuto de Gobierno y una Ley electoral local y ratificar el nombramiento de funcionarios públicos.
- 3.- Se incorporan formas de participación y consulta ciudadana directa tales como, plebiscito, referéndum e iniciativa popular.
- 4.- La elección directa de los Delegados Capitalinos y
- 5.- Establecer un sistema de Coordinación con las zonas conurbadas ¹⁶.

Todos estos puntos, salvo el relativo a la elección de los delegados, fueron incorporados en las conclusiones de la Mesa Central de la Reforma Electoral estando firmados por el PRI, PRD y PT, el PAN se retiró por el conflicto postelectoral de Huejotzingo. Entonces surge el cuestionamiento ¿Cómo provocar una verdadera participación ciudadana que sea directa hacia y con las autoridades delegacionales? Como se puede apreciar, el fenómeno social de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México ha caminado por dos senderos, el de la creación del marco jurídico que la posibilite y, el de la reforma y modernización administrativa que la incluya en la toma de decisiones.

¹⁵ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 12 de junio de 1995.

¹⁶ Compromiso Político Formal, firmado por los dirigentes capitalinos del PAN, PRI y PT. Memoria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Febrero 12, 1996.

El primero se ha venido desarrollando lenta pero de forma continua gracias a la decidida participación de ciudadanos, organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos. Pero el otro sendero, el de la reforma y modernización administrativa se encuentra atrasada. Retomando lo argumentado anteriormente, el cuadro que a continuación se presenta, es un resumen esquemático de las acciones tomadas por las autoridades locales a fin de lograr que para el año 2000 en la Cd. de México, se tengan elecciones directas para la elección del Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales además de los escaños a representantes populares en la asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Es hasta 1997 ¹⁷ que los ciudadanos de la Ciudad de México podrán mediante la elección directa elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y, hasta el 2000, podrán elegir a los Delegados Políticos que en 2001 se convertirán en Jefes Delegacionales.

¹⁷ *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del distrito Federal*. Colección Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, 17 Edición, México 1997, pág.71-72

ACUERDOS MAYO DE 1999¹⁸

NUMERAL	TEMA	FECHA
27	Por el que se aprueban los Lineamientos para el Registro de Planillas en el Proceso de Participación Ciudadana en el Distrito Federal en 1999.	Mayo 7, 1999
28	Por el que se aprueba el Formato del Listado Nominal que se utilizará en el Proceso de Participación Ciudadana en el Distrito Federal en 1999.	Mayo 7, 1999
29	Por el que se aprueba el Formato del Listado Adjunto para Mesa Receptora de Votación, que se utilizarán en el Proceso de Participación Ciudadana en el Distrito Federal en 1999.	Mayo 7, 1999
30	Por el que se aprueba la contratación de la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional y las características del líquido indefeble que se utilizará para impregnar el dedo pulgar derecho de los electores, durante la Jornada Electoral del 4 de julio de 1999 en el Proceso de Participación Ciudadana respectivo.	Mayo 7, 1999
31	Por el que se aprueba la Convocatoria para seleccionar Instructores o Supervisores de Capacitación de los responsables de la recepción de la votación, en el Proceso de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1999.	Mayo 7, 1999
32	Por el que se aprueba la Dieta que recibirán los Consejeros Electorales de los Consejos Distritales con motivo del Proceso de Participación Ciudadana en el Distrito Federal en 1999.	Mayo 17, 1999
33	Por el que se aprueban los Lineamientos Generales que Regularán el Desarrollo de las Campañas de las Planillas en la Elección Vecinal de 1999.	Mayo 17, 1999
34	Por el que se modifican los Lineamientos para el Registro de Planillas en el Proceso de Participación Ciudadana en el Distrito Federal en 1999.	Mayo 17, 1999
35	Por el cual se aprueba la Convocatoria para los ciudadanos interesados en participar como Asistentes Electorales en la Elección de Comités Vecinales del presente año, el criterio que permitirá determinar el número de Asistentes Electorales a designar en los Consejos Distritales y los Lineamientos sobre el Procedimiento para la Contratación y Desarrollo de las Actividades de los Asistentes Electorales que resulten designados por los Consejos Distritales.	Mayo 27, 1999
36	Por el que se aprueban los Lineamientos Generales que Regularán la sustitución de integrantes de las Planillas en la Elección Vecinal de 1999.	Mayo 27, 1999
37	Por el que se establece el procedimiento a seguir en los casos de excepción para la integración de las Mesas Receptoras de Votación en el Proceso de Participación Ciudadana	Mayo 27, 1999
38	Por el que se aprueban modificaciones al diseño del Acla "C" denominada de Escrutinio y Cómputo de Mesa Receptora de Votación levantada en el Consejo Distrital.	Mayo 27, 1999
39	Por el que se aprueba el diseño del cartel denominado Integrantes de la planilla, que se fijará en los Centros de Votación el día de la Jornada Electoral	Mayo 27, 1999
40	Por el que se aprueba el porcentaje de ciudadanos que podrán votar en los Listados Adjuntos y de Boletas Adicionales que se deberán distribuir por Mesa Receptora de Votación, para el Proceso de Participación Ciudadana en el Distrito Federal en 1999.	Mayo 27, 1999
41	Por el cual se aprueban las solicitudes presentadas por el Frente Mexicano Pro Derechos Humanos del Distrito Federal, Asociación Civil, respecto a la relación de ciudadanos que desean ser Observadores Electorales en la Jornada Electoral del próximo 4 de julio de 1999, en el Proceso de Participación Ciudadana del Distrito Federal.	Mayo 27, 1999

¹⁸ Cuadro elaborado por el autor con datos en www.ife.gob.mx

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Estos avances se han centrado especialmente en la ciudadanización de las Instituciones Públicas, pero no han propiciado que esta administración pública tenga la capacidad funcional de responder de forma eficaz y eficiente hacia las demandas requerimientos y necesidades sociales, manifestadas por los pobladores de cada demarcación e incorporarlas a la toma de decisiones públicas.

Dado que los avances para la reforma y modernización de la Administración Pública local han sido lentos, la misma administración se ve desbordada por las demandas ciudadanas debido a su incapacidad para darles respuestas favorables, esto esta motivado en una administración pública anquilosada y con una cadena de mando de forma vertical y responsabilidades inflexibles lo cual no permite que ésta sea proactiva sino reactiva, al estar conformada de esta manera los "tiempos públicos" y "respuestas públicas" se ven rebasados por los "tiempos ciudadanos" y "las demandas ciudadanas" lo cual crea una desvinculación entre ciudadanos y autoridades. Es decir, si bien no son perfectos los mecanismos jurídicos van delante de los mecanismos administrativos para incentivar una participación ciudadana corresponsable, aunado a esto, las Demandas, requerimientos y necesidades sociales se ven "contaminadas" por los diversos intereses de los grupos de interés que existen en la demarcación, por lo cual las decisiones o resultados de la administración pública irán direccionados hacia un sector en específico, pero con el "asugun" de que estos no necesariamente representan y se da solución a problemas comunitarios y si a problemas que afectan a algún grupos de interés o que son utilizadas para el beneficio de los integrantes del Comité Vecinal y sus correligionarios ya sea que pertenezcan a un partido político o a una organización ciudadana.

Para poder provocar una participación ciudadana directa se deben crear los mecanismos administrativos adecuados para este fin. ¿Cuáles mecanismos administrativos habrían de ser conformados? ¿Cómo encausar una modernización administrativa en el gobierno de la Ciudad de México en su ámbito delegacional? ¿Cuáles son los elementos para llevarla a cabo? ¿Cuáles son los límites estructurales y jurídicos que deben enfrentar las delegaciones políticas para la realización diaria de sus Atribuciones y Facultades? ¿Los mecanismos actuales de participación son eficientes y congruentes con el ambiente social delegacional?

En lo relativo a los actuales mecanismos Institucionales que facultan al ciudadano sea participe en determinadas acciones del gobierno capitalino se encuentran en tres grandes apartados legales, motivo de lo anterior, me permito realizar un listado de los Artículos correspondientes, los cuales se encuentran al final de este capítulo.¹⁹

¹⁹ www.iedf.org.mx/docs/participacion/estatuto.html

En cuanto al análisis que le corresponde a los instrumentos institucionales para fomentar la participación ciudadana en la Cd. de México basados en una norma jurídica, hay que hacer mención que éste análisis será dirigido a su factibilidad en la aplicación y no en las razones jurídicas no técnica jurídica y/o técnica parlamentaria que fue(ron) utilizada(s) para llevarlas a cabo.

El análisis se centra tanto en la Ley de Participación Ciudadana como en la ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Las razones son dos; la primera es que la Ley de Participación Ciudadana vendrá a reglamentar tanto la creación como el funcionamiento de los mecanismos jurídicos administrativos para que tanto el ciudadano como el habitante y vecino de una demarcación tengan injerencia en los asuntos públicos de la Cd. de México y, la segunda es que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal vendrá a regular las actividades laborales realizadas durante mi actividad laboral en la Delegación Venustiano Carranza.

De inicio, habrá que hacer mención que la Ley de Participación Ciudadana en su artículo 2° el cual explica en que principios radica la participación Ciudadana, para lo cual hace un glosario de términos, sin que en ningún momento se señale que es lo que se entenderá por Participación Ciudadana, señalando que esta ley en su artículo 1° tiene por objeto el de fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la Participación Ciudadana. Pero como se hace mención en el Capítulo II de esta obra, los mecanismos institucionales son la respuesta de las Instituciones Públicas a las organizaciones sociales o a los ciudadanos o individuos que de forma individual realizan sus demandas, manifiestan sus necesidades y requerimientos presentados ante una o varias autoridades públicas ya sea por ciudadano(os) de forma independiente u organizada.

En cuanto a lo pronunciado en su artículo 1° que señala que esta Ley tiene por objeto el de fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la Participación Ciudadana, no es del todo cierto dado lo siguiente: Para **Promover** la Participación Ciudadana esta Ley debería ofrecer algún mecanismo de comunicación entre ciudadano(os), sociedad y gobierno para que los primeros conocieran sus derechos y obligaciones hacia y con esta materia además como se hace referencia en el Capítulo I de esta obra la intensidad y el grado de la Participación Ciudadana esta en función directa del grado de Cultura Política de los habitantes y ciudadanos capitalinos. Dado que para poder opinar acerca de un tema en específico es menester que el ciudadano y/o habitante este informado y será la calidad y cantidad de la información mas la Cultura política la que ofrezca una Participación Ciudadana propositiva y corresponsable y no beligerante, maniquea y contestataria.

En lo referente a la experiencia laboral en la Delegación Venustiano Carranza se vio determinada por la relación hacia y con los Comités Vecinales. Los cuales al estar apoyados por un Partido Político (PRI y PRD), respondían a intereses políticamente determinados y no a los intereses de los habitantes de la Colonia que "representan". En un futuro apartado señalare la procedencia del "apoyo" de cada Comité Vecinal en la Delegación Venustiano Carranza y de forma esquemática señalará el tipo de queja, denuncia o solicitud realizada ante la Subdelegación Jurídica y de Gobierno en Venustiano Carranza. La relación entre Autoridades Delegacionales e Integrantes de los Comités Vecinales se veía obstaculizada por varias ambigüedades que presentan los mecanismos institucionales para la participación ciudadana, por ejemplo:

En cuanto a uno de los llamados Instrumentos de la Participación Ciudadana tocante al *Referéndum*, la Ley de Participación Ciudadana en su "**Artículo 25.- El referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. Y en su Artículo 34.- Los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante**"²¹

En lo que se refiere a los Artículos señalados y, aun sin ser de responsabilidad directa de la Delegación Política (en este caso Venustiano Carranza) se hizo manifiesto el desacuerdo de los integrantes de varios Comités Vecinales en lo referente a la vinculación o no de la resolución tomada vía Referéndum para la aprobación de una Ley o Norma expedida por la Asamblea de Representantes, es desacuerdo radica en que no había caso en llamar a participar a la ciudadanía vía el Referéndum sino iba a ser determinante o vinculatoria esta decisión en la aplicación o creación de una norma jurídica.

En lo referente a la Ley para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Cuya aplicación estuvo directamente relacionada con las actividades diarias realizadas en la Delegación Venustiano Carranza, también presenta ambigüedad en su articulado lo que dificultaba las actividades diarias y la relación entre integrantes del Comité Vecinal y Autoridades Delegacionales. La mencionada Ley, en su Capítulo II De las Licencias de Funcionamiento en el **Artículo 18.-** Los interesados en obtener de la Delegación las Licencias de Funcionamiento correspondientes para la operación de los giros mercantiles a que se refiere el **artículo 16**, deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos y en su **Fracción X)** En el caso de los establecimientos mercantiles contemplados en las fracciones II

²¹ Ley de Participación Ciudadana del distrito Federal. www.df.gob.mx/eyes/tpc.html

bis y III del artículo 16 de esta Ley, la Delegación deberá realizar consulta hacia los vecinos. **Para efectos de este artículo, los resultados de la consulta vecinal tendrán carácter vinculatorio.** Esto se contradice con el artículo 49 de la Ley de Participación Ciudadana que menciona que Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. **Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.**

3.- EL AMBIENTE DELEGACIONAL

A principios del siglo XX los límites de la Ciudad de México en su lado oriente se encontraban en lo que hoy en día se localiza la Av. Congreso de la Unión, es en ese siglo cuando la "mancha urbana" inició su crecimiento desbordante, con lo cual surgen nuevos barrios y colonias tales como, las Colonias Morelos y Moctezúma. En esa época la Delegación estaba integrada por dos distritos: el de la Ciudad de México y el de Guadalupe Hidalgo.

Durante el siglo pasado la geografía de esta Delegación sufrió grandes cambios, en los otrora llanos de Balbuena se construye e inaugura el deportivo más antiguo de la ciudad, bajo el nombre de Venustiano Carranza y, se inicia la construcción del aeropuerto Internacional "Benito Juárez" en los terrenos de la Colonia Moctezúma (aún baldíos) que fueron donados por la familia Braniff y, de los ejidos de Texcoco.²²

Durante la segunda mitad del siglo pasado se da la conformación jurídica-administrativa de la Delegación Venustiano Carranza publicándose el 29 de septiembre de 1970 el decreto de la nueva Ley orgánica del Departamento del distrito Federal, mediante el cual se crean cuatro nuevas Delegaciones, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. A finales del siglo XX, la Delegación Política en Venustiano Carranza cuenta con una extensión territorial de 38.8 Km², lo cual equivale al 2.2% de la extensión total del Distrito Federal con una división Territorial de 70 colonias y a su vez una división electoral de 8 Distritos Electorales, con una población en 1990 de 519,628 habitantes²³. A inicios del siglo XXI la población delegacional había decrecido a 462,089 habitantes²⁴. Esta tendencia de crecimiento negativo de la Delegación se presenta desde 1980 con una tasa de -2.8% detectándose que las zonas habitacionales fueron sustituidas por zonas comerciales o de servicios, así como por la carencia de zonas de reserva ecológica y/o de crecimiento urbano.

En cuanto al Equipamiento Urbano, esta Delegación presenta una situación especial, en sus límites se localiza el aeropuerto internacional Benito Juárez y la Terminal de Autobuses de Oriente (TAPO), el recinto de la Cámara de Diputados y el Palacio de Justicia Federal, en la Colonia Merced Centro se localiza la Nave Mayor de la Merced eminente centro de abasto popular de productos de consumo alimenticios básicos.

Por otra parte confluyen importantes avenidas que son consideradas interurbanas, como son el Circuito Interior, el Viaducto Río Piedad, Río Churubusco, y la Calzada Ignacio Zaragoza, en lo referente al Sistema de Transporte Colectivo METRO con cuatro líneas de las cuales el paradero de Pantitlán y la línea que va a Cd. Azteca se internan al Estado de México. En lo referente al aspecto

²² *Monografía de la Delegación Venustiano Carranza*, p.p. 4 y 5.

²³ www.inegi.gob.mx XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México, 1990. INEGI, Estados Unidos Mexicanos.

²⁴ www.df.gob.mx *Agenda Estadística del Distrito Federal*. Secretaría de Desarrollo Económico. Dirección General de Operación y Control de Proyectos. Gobierno de la Ciudad de México. México, 2000.

de vivienda el 98.7% cuenta con agua potable, el 98.5% con drenaje y el 99.8% tiene energía eléctrica²⁵ y en lo que hace al aspecto de servicios y/o comercio se manejan dos cifras el I.N.E.G.I., contabiliza 17,000 establecimientos mercantiles, mientras que hasta diciembre del 2000. las autoridades delegacionales contabilizan 11,000²⁶ de los mismos.

Por lo anterior, se puede apreciar que esta Delegación es preponderantemente urbana y dedicada a la prestación de servicios y/o comercio como se puede apreciar en el siguiente cuadro que muestra la distribución del Uso del Suelo.²⁷

DISTRIBUCIÓN DEL USO DEL SUELO

HABITACIONAL	34%
USOS MIXTOS	45%
EQUIPAMIENTO URBANO	14%
INDUSTRIAL	2%
ESPACIOS ABIERTOS	5%
TOTAL	100%

- No se considera el área del aeropuerto

²⁵ Agenda Estadística del Distrito Federal. Op. Cit.

²⁶ Jefatura de Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos. Subdirección de Gobierno en la Delegación Política Venustiano Carranza. Informe de Actividades 2000.

²⁷ Cuadro elaborado por el autor, con datos de la Agenda Estadística del Distrito Federal. Gobierno de la Ciudad de México. México 2000.

4.-CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS TAREAS REALIZADAS EN LA DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA.

En 1997, los ciudadanos de la Ciudad de México por primera vez pudieron ejercer, aunque sea parcialmente, sus derechos políticos-ciudadanos al tener la capacidad de elegir al Jefe de Gobierno del la Ciudad de México, Representantes a la Asamblea Legislativa y sin que se pudiera elegir a los Delegados Políticos.

A continuación presento un cuadro en el cual se señalan los Índices de esta votación histórica:²⁸

- 16 delegaciones políticas
- 40 distritos electorales locales
- 5,535 secciones electorales (5,455 urbanas, 79 mixtas y 1 rural)
- 6,256,698 ciudadanos registrados en la lista nominal
- 3,301,612 mujeres registradas
- 2,955,086 hombres registrados en la lista nominal
- 3,349,635 mujeres registradas en el padrón electoral
- 83 cargos de elección popular en disputa en el DF para el proceso electoral 2000
- 11 partidos políticos contendientes (9 partidos y una coalición, integrada por los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México)
- 897 candidatos registrados por los partidos políticos a los puestos de elección popular
- 69 % participación ciudadana en la elección de jefe de gobierno
- 63.28 % participación ciudadana en la elección de jefe delegacional (este dato corresponde a las elecciones realizadas en el año 2000)
- 63.19 % participación ciudadana en la elección de diputados a la Asamblea por el principio de mayoría relativa
- 11,130 casillas aprobadas
- 11,129 casillas instaladas en el Distrito Federal el 2 de julio
- 46 casillas especiales instaladas en los 40 distritos electorales locales
- 11,128 casillas urbanas instaladas en la jornada electoral del 2 de julio
- 1 casilla rural instalada en la jornada electoral del 2 de julio
- 11,130 mesas directivas de casilla
- 33,390 funcionarios de casilla en la lista nominal
- 1,562 asistentes electorales

- **576** observadores electorales registrados
- **86,220** representantes de partidos políticos en las casillas instaladas
- **434** visitantes extranjeros registrados ante el Instituto
- **606,961** ciudadanos seleccionados aleatoriamente para la integración de mesas directivas de casilla, con base en el mes de agosto.
- **147,114** ciudadanos capacitados
- **30,068** ciudadanos propietarios con nombramiento que asistieron a la jornada electoral
- **66,737** ciudadanos designados como funcionarios de casilla, propietarios y suplentes
- **163** centros de capacitación en los 40 distritos electorales locales
- **1,200** instructores que capacitaron a ciudadanos
- **120** supervisores en los distritos electorales
- **19,505,634** boletas electorales entregadas para la elección de jefe de gobierno, diputados a la asamblea legislativa y jefe delegacional
- **140,573** actas para mesas de casilla, consejos distritales y consejo general
- **11,311** cajas paquetes
- **271,642** urnas instaladas para la elección
- **209** incidentes recibidos
- **1,050** acreditaciones para la prensa el día de la jornada electoral
- **1,000** acreditaciones expedidas para el personal del Instituto el día de la jornada electoral
- **804** personas trabajando en el Sistema de Información del Proceso Electoral (SIPRE)

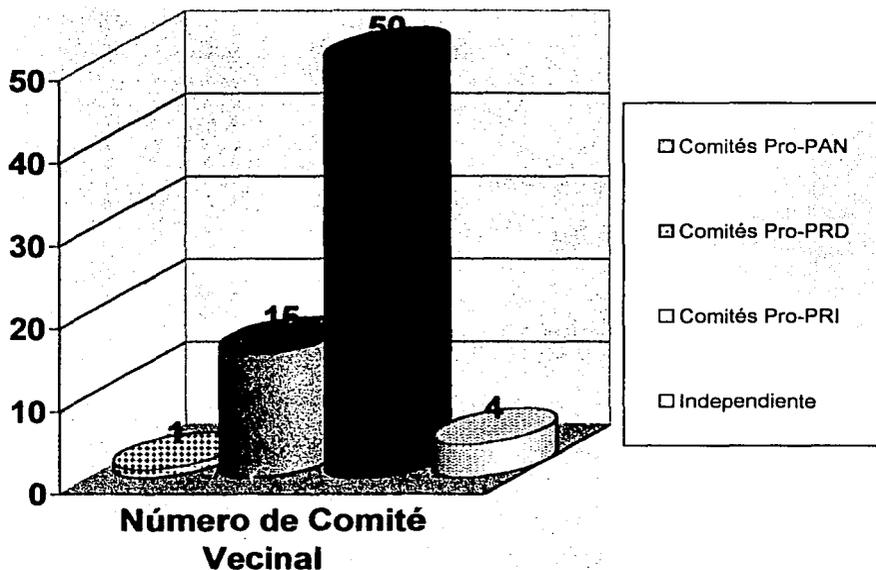
Por primera vez en décadas los ciudadanos decidieron quién y que Partido Político los gobernaría durante tres años y, como resultado de sus votos (base para un gobierno legítimo) decidieron por la oferta política y dogmática de un Partido de Oposición al del Gobierno Federal, siendo el Partido de la Revolución Democrática (P.R.D.) el favorecido con el sufragio popular.

Habrà que hacer el señalamiento que una vez concluido el proceso y el procedimiento administrativo de la toma de posesión en la Delegación Venustiano Carranza, los nuevos funcionarios públicos hubieron de enfrentar de entrada graves conflictos y confrontaciones con el personal Sindicalizado y su diligencia así como, con numerosas organizaciones "civiles" ligadas íntimamente a la Confederación Nacional Obrera Popular (CNOP) o al Partido Revolucionario Institucional (PRI) además, conflictos vecinales con integrantes de Comités Vecinales que habían sido apoyados por el PRI para su conformación, campaña y actividades posteriores. Los conflictos con el personal sindicalizado se centro en el mantenimiento de sus "beneficios " sindicales, tales como, horas extras, esca-

lafón, horarios de entrada y salida así como la difícil tarea de depurar la plantilla laboral para evitar que se presentase el fenómeno de trabajadores "aviadores".

El escenario antes descrito lo esquematizo de la siguiente forma:

NOTA: Información proporcionada por la Subdelegación de Participación Ciudadana.



*Esquema realizado por el autor.

Al reflexionar acerca de la conformación de los Comités Vecinales y, sobre todo la forma en que entran en contacto con las Autoridades Delegacionales y a su vez con la comunidad, se detecta inmediatamente lo inconveniente del esquema institucional que ha sido planteado, como trato de explicar en el siguiente esquema.

La organización que se propone en la Ley de Participación ciudadana no es funcional ya que se rompe plenamente el contacto y/o conocimiento directo de los problemas, demandas y requerimientos de la comunidad por parte de las Autoridades, confinando esto a la buena fe y/o intereses que los Integrantes del Comité Vecinal estén representando o sean los mismos interesados en pre-

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

sentar una propuesta o autorizar alguna feria, o el de incorporarse en la Consulta Vecinal y determinar con su participación, inclinación o señalamiento de posturas hacia el consentimiento o negativa de la instalación de un establecimiento mercantil con un giro mercantil de alto impacto social.

A manera de explicación, si se quiere forzada y empírica, para dar sustento a mi planteamiento anterior, señalo lo siguiente;

"Si los integrantes del Comité Vecinal "X", es de filiación priista y, las autoridades delegacionales (como es el caso) son de filiación perredista, entonces ni la participación ciudadana ni la resolución de los problemas o conflictos delegacionales pudieron ser, en el primer caso incentivados y, en el segundo resueltos, trayendo consigo un grave deterioro a la legitimidad social de la autoridad delegacional de origen perredista".

Para poder respaldar la afirmación anterior me permito plantear el siguiente escenario; al existir la situación planteada en la hipótesis habría un completo alejamiento y desencanto de la sociedad y su posible participación hacia y con el gobierno local, ya que el Comité Vecinal Delegacional "X", podría fácilmente no llevar las verdaderas demandas o planteamientos de la comunidad, sosteniendo que son las que le han demandado dicha comunidad o, sostener por parte del Consejero Ciudadano "X", que las autoridades delegacionales, al saber que su filiación es de otro partido político, no harán caso a las demandas de esta comunidad por ser consideradas como de oposición (esquema No. 1).

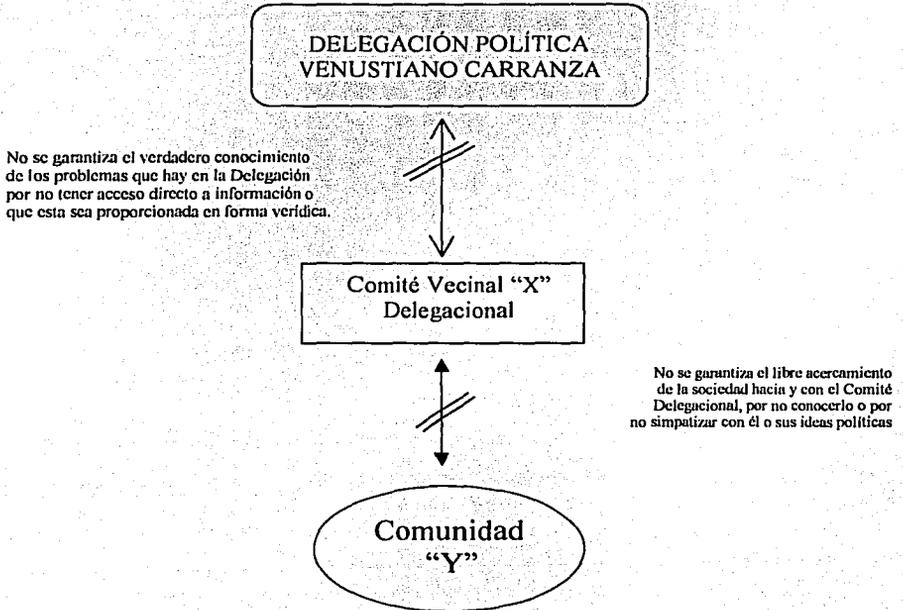
Como podrá ser visto los riesgos y/o problemas con este tipo de organización son muy graves y costosos.

Lo único que se logra con este esquema es una falta de participación ciudadana y la imposibilidad de una participación ciudadana directa.

Y los conflictos entre los "Representantes de una Colonia", los habitantes de la misma y las Autoridades Delegacionales no se hacen esperar. La primera razón es que el 80% de los "Representantes de Colonia" con este nuevo esquema "Democrático de abajo hacia arriba" habían sido los llamados Jefes de Manzana y que hacían de sus intereses particulares aparentes "intereses generales".

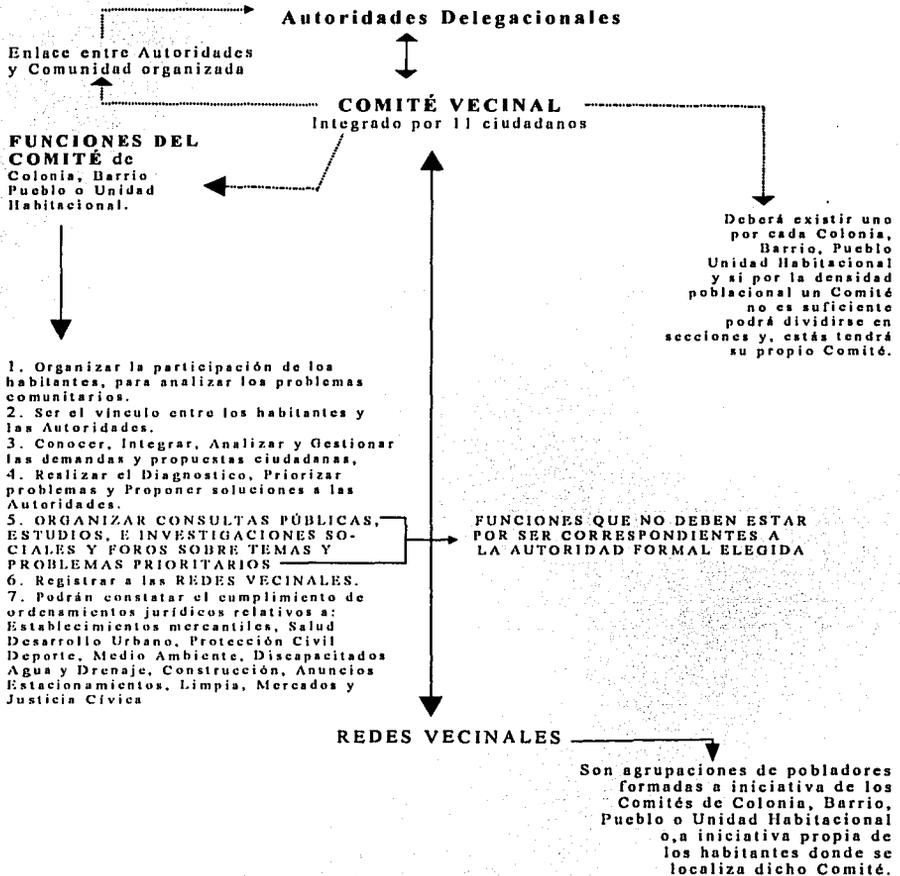
Otro de los inconvenientes que se manifestaron en la conformación de los Comités Vecinales, es la sobrecarga de las tareas en que se vería vinculada su participación con las Autoridades Delegacionales, como lo muestra el siguiente esquema (No. 2).

ESQUEMA (No. 1) DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA
BUROCRATIZADA NO FUNCIONAL. COMITÉS VECINALES



ESQUEMA(No.2)

FUNCIONES DEL COMITÉ VECINAL



En cuanto a los problemas que yo detecto son TRES:

1) DECIDIR QUE ESQUEMA ADMINISTRATIVO SEGUIRÁ EN EL DISTRITO FEDERAL.

Aunque esbozo de forma general este problema, por escapar al contenido de este trabajo, no puedo dejarlo pasar por alto. De continuar con la misma organización administrativa del Gobierno de la Ciudad de México, con un Gobierno Central y con Delegaciones Políticas, cuyo nombre indica su función Delegare, es decir, delegar funciones políticas y administrativa, como tal, las Delegaciones al ser consideradas como órganos desconcentrados de la administración central, otrora Departamento del Distrito Federal, la misma configuración administrativas y jurídicas imposibilita un ejercicio ágil y eficiente en la atención de los problema, requerimientos y necesidades de los habitantes de las Delegaciones.

Otro de los problemas que enfrentan las actuales Delegaciones es la incapacidad administrativa para atender a los habitantes por el simple número de éstos, las Delegaciones con este problema son: Iztapalapa, Gustavo A.Madero y Venustiano Carranza, aun y que las dos primeras cuentan con subdelegaciones regionales Un ejemplo de la búsqueda de convertir a la Cd. de México en una Entidad Federativa se encuentra en el Documento elaborado por el Partido de la Revolución Democrática, "Carácter Político Jurídico del Distrito Federal Propuesta Integral", él cual busca llevar a la Ciudad Capital, a las mismas condiciones que tienen las demás Entidades Federativas.

En lo que se refiere a las propuestas contenidas en este documento se encuentra en el segundo punto lo siguiente: "El restablecimiento del régimen municipal en la Ciudad de México como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado Capital"; para ello se contempla:²⁹

- a) La instauración de Municipios Libres con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía hacendaria.
- b) La elección de órganos colegiados de gobierno mediante voto universal, libre, directo y secreto. Estos Órganos colegiados tendrán facultades reglamentarias; de planeación; programación y presupuestación; así como deliberativas y de decisión dentro de su ámbito de competencia.
- c) Asimismo, estos órganos colegiados tendrán facultades en materia de justicia y seguridad pública.

Al buscar el restablecimiento del régimen municipal en la Ciudad de México, creo que se debe buscar la reforma en las atribuciones, funciones y capacidades del Municipio mexicano, bajo los siguientes puntos, que a mi juicio, son los más importantes:

- I) El fortalecimiento Jurídico-administrativo.
- II) El Fortalecimiento en materia de servicios públicos.
- III) Fortalecer la Hacienda del Municipio.

²⁹ Partido de la Revolución Democrática. "Caracter Político Jurídico del Distrito Federal, Propuesta Integral".

IV) Participación Ciudadana.

En lo que se refiere en particular al punto de la Participación Ciudadana, se deben incorporar al análisis los siguientes puntos:

- a) La obligación del presidente municipal de exponer a la comunidad los proyectos, programas y planes.
- b) Reuniones periódicas y calendarizadas del presidente Municipal, Cabildo y Comunidad para conocer los problemas de la comunidad, dar a conocer avances en la gestión de gobierno municipal
- c) El Gobierno Central debe de colaborar con los gobiernos locales de la Ciudad de México en la capacitación técnica y formación de cuadros profesionales en los niveles locales de gobierno, ya que sin capacidades administrativas sólidas, no puede haber gobiernos locales fuertes.
- d) Considerar a la población como co-participe en las acciones públicas y de gobierno del Municipio y, no sólo limitarla en la elaboración de los planes, programas del gobierno municipal. Tan sólo debo recordar lo siguiente; Ha quedado atrás la sociedad sólo demandante de servicios públicos para dar lugar a la sociedad que demanda, observa y propone formas de solución. Al incorporar a la ciudadanía, Organizaciones no Gubernamentales, Comités de Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional, a las instancias de decisión de programas gubernamentales se podrán establecer en los gobiernos locales las estructuras ciudadanas de monitoreo permanente de la eficiencia de políticas locales, lo cual arroja como resultado una mayor credibilidad y legitimidad al quehacer gubernamental lo cual genera confianza del gobernado hacia su gobernante.
- e) Modernización de la infraestructura del gobierno local, para con esto agilizar la dinámica del gobierno local hacia la atención de la población.

Y no caer en la aberración de los Cuasi-Cabildos, ya que México y en lo particular la Ciudad de México, no esta para perder tiempo con otra Reforma que no acaba de reformar, si ya el término de Cuasi-Cabildos suena aberrante, habría que pensar que en esta cuasi-figura jurídica habría cuasi-autoridades, cuasi-participación ciudadana, cuasi-quehacer de gobierno local.

2) SE REFIERE A LAS REDES VECINALES.

Son agrupaciones de pobladores formadas a iniciativa de los Comités de Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional o, a iniciativa propia de los habitantes donde se localiza dicho Comité. En cuanto a este punto, el principal interesado en que se conformen las Redes Vecinales, es la Autoridad Local Formal, ya que de lo contrario sería imposible tener una verdadera Participación Ciudadana en el quehacer del gobierno local y, no esperar que por un acto de fe o por generación espontánea, se formen las redes Vecinales, que a su vez conformarán de entre sus integrante a los Comités Vecinales, de Colonia, Barrio, Pueblo o, Unidad Habitacional. Sin que hasta el día de hoy la

Autoridad Delegacional hubiere hecho algun esfuerzo verdadero para fomentar y establecer las Redes Vecinales, son la base de la verdadera Participación Ciudadana directa, informada y corresponsable, puesto que son conformadas desde y con la base de la comunidad alejadas o no "contaminadas" por intereses de un grupo de ciudadanos especificos con intereses particulares o de grupo en áreas de interés especificos y, sin la cual ni la Ley de Participación Ciudadana ni el ejercicio democrático, participativo e incluyente de las Autoridades Locales, serán posibles.

Sin el verdadero interés e impulso por parte de las Autoridades Delegacionales para que los Ciudadanos se agrupen, organicen, informen y sean corresponsables en la formación de las Redes vecinales, no se podrá hablar de una Participación Ciudadana responsable, informada y coresponsable dado que estara sesgada por la "representación" de terceros los cuales ya son representantes de intereses particulares y/o de grupo.

3) DE LAS FUNCIONES DEL COMITÉ VECINAL.

- a). Realizar el diagnóstico, priorizar problemas y proponer soluciones a las Autoridades.

Con excepción del punto, Proponer soluciones a las Autoridades, en lo que se refiere al diagnóstico y al de priorizar problemas, ésta es función de las autoridades locales formales, puesto que para esto fueron elegidas mediante el voto democrático y, no son tareas a realizar por parte de la sociedad a menos que el gobierno local, deje la autoridad formal a la población. Esto se llevaría a cabo mediante los instrumentos que se proponen en el capítulo siguiente, baste señalar que no es únicamente atribución del Comité Vecinal, sino que debe ser realizado con las Autoridades Delegacionales, Vecinos e Integrantes del Comité Vecinal respectivo.

- b) Organizar consultas públicas, estudios, e investigaciones sociales y foros sobre temas y problemas prioritarios. Está también es función del gobierno local, a menos que cada Comité de Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional, esté integrado en su totalidad por ciudadanos con actividades profesionales que los capaciten para llevar a cabo dichas tareas ya que para la realización de estas tareas, son necesarios profesionistas que por cierto en México son escasos, tan sólo recordar que uno de los principales objetivos que ha pugnado el PRD, es la profesionalización de la Administración Pública, entonces habrá que buscar desde ya, la pronta profesionalización de la sociedad, cosa que es necesaria en México pero la instrucción profesional es un poco tardada por su misma naturaleza.

Sin degradar a los posibles integrantes de estos Comités, encargarles la responsabilidad de realizar investigaciones sociales, consultas públicas, foros sobre temas prioritarios, los cuales han

sido conformados desde siempre por gente que lleva estudiando y analizando fenómenos sociales, jurídicos, administrativos y políticos por años previa instrucción universitaria. Desde mi punto de vista excluía estos puntos como funciones de los Comités de Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional.

Otra variante de Participación que se hace presente en la Delegación Venustiano Carranza, es la concurrencia de diversas agrupaciones civiles las cuales agrupan a diversos comerciantes y que se han ido aglutinando en diversos organismos que las han utilizado para el fomento de la llamada Participación Clientelar que se vio acrecentada por su utilización con fines políticos como serán las diversas organizaciones que agrupa la CNOP o el PRI, a continuación presento un listado de las principales organizaciones civiles presentes y actuantes en el perímetro Delegacional siendo un total de 112, así cómo el tipo de demandas presentadas.

El elevado número de éstas radica en que la Delegación Venustiano Carranza comparte con la Delegación Cuahatemoc el llamado Centro Histórico y por lo cual se presenta el fenómeno de ambulante e instalación de "romerías" en las Colonias Merced Centro, Merced Balbuena, Morelos y Jamaica así como la localización de colonias ya añejas como sus tradiciones de igual manera, tales como Moctezuma (primera y segunda sección) Circunvalación, Ignacio Zaragoza.

Será en estas colonias, donde 80 organizaciones civiles se hacen presentes. Otro de los puntos conflictivos es la zona de paradero del Metro Pantillan y la zona de la Terminal de Autobuses de Oriente (TAPO).

**PRINCIPALES ORGANIZACIONES ACTUANTES EN LA
DELEGACIÓN VENUTANO CARRANZA. (cuadro elaborado por el autor)**

ORGANIZACIÓN	FILIACIÓN	TIPO DE DEMANDA
Movimiento Revolucionario Venustiano Carranza	PRI	Instalación de "Romería"
Unión de Comerciantes del Centro del D.F.	PRI	Instalación de "Romería" y Juegos Mecánicos en colonias.
Tianguis Dominical #4	PRI-CNOP	Instalación de "Romería"
Unión de Comerciantes "Los Hijos de Tepito del D.F. y Rep. Mexicana" A.C.	Independiente	Instalación de #Romería" y ampliación de puestos.
Comerciantes Independientes Unidos del D.F. A.C.	CNOP	Instalación de "Romería"
Concentración de Hojalatería	Independiente	"Facilidades" para apertura de locales comerciales, donde el Uso del Suelo lo prohíbe
Unión de Productores y Comerciantes de Plantas	PRI	"Facilidades" para apertura de locales comerciales, donde el Uso del Suelo lo prohíbe
Unión de Organizaciones de Plazas Comerciales y Comercio Popular, Venustiano Carranza, A.C.	CNOP	"Facilidades" para apertura de locales comerciales, donde el Uso del Suelo lo prohíbe
Unión y Fuerza de Aluminio	Independiente	"Facilidades" para apertura de locales comerciales, donde el Uso del Suelo lo prohíbe
Asociación de Comerciantes Morelos Vive, A.C.	CNOP	Instalación de "Romería" y controla la Instalación de juegos Mecánicos en la Colonia para fiestas tradicionales
Unión de Comerciantes Semifijos y Ambulantes de Artículos Varios en el D.F.	CNOP	Instalación de "Romería" y controla la Instalación de juegos Mecánicos en la Colonia para fiestas tradicionales
Unión de Comerciantes Ambulantes y Tianguistas del Mercado Jamaica	PRI-CNOP	Instalación de "Romería" y controla la Instalación de juegos Mecánicos en la Colonia para fiestas tradicionales
Frente de Defensa de Inquilinos y Comerciantes en el Barrio de Tepito y D.F.	PRD	Instalación de "Romería" y controla la Instalación de juegos Mecánicos en la Colonia para fiestas tradicionales
Grupo de Comerciantes Ambulantes Independientes Iado Ote., Mercado Sonora	Pro-PRI	"Facilidades" para apertura de locales comerciales, donde el Uso del Suelo lo prohíbe
Organización de Vendedores Ambulantes del XIII Distrito	PRI	"Facilidades" para apertura de locales comerciales, donde el Uso del Suelo lo prohíbe
Asociación Política, Coord. Nal. De Agrupaciones de la República Mexicana	CNOP	Instalación de "Romería" y controla la Instalación de juegos Mecánicos en la Colonia para fiestas tradicionales
Ex Presidentes de Colonia	PRI	
Confederación de Comerciantes y Organizaciones Populares de la República Mexicana, A.C.	Pro-PRD sin filiación explícita	Controla la Instalación de juegos Mecánicos en diversas Colonias para fiestas tradicionales
"Consejo Ciudadano"	Independiente (localizado solo en el área del Peños de los Baños)	Instalación de "Romería" y controla la Instalación de juegos Mecánicos en la Colonia para fiestas tradicionales
Asamblea de Barrios	PRD	"Facilidades" para apertura de locales comerciales, donde el Uso del Suelo lo prohíbe

Como se había hecho mención las autoridades delegacionales una vez concluido el proceso de Toma de Posesión debieron afrontar toda una serie de conflictos con estas organizaciones civiles, que anteriormente eran las encargadas de distribuir a sus agremiados los espacios para la colocación de juegos mecánicos o puestos en alguna romería, lo cual tenía como consecuencia que las calles les pertenecían por lo cual se decide que para toda festividad popular en la cual se coloquen tanto juegos mecánicos como puestos de romería en la vía pública, la solicitud se haría de forma individual y no por medio de organizaciones.

Otro de los problemas detectados en la relación entre las autoridades delegacionales y los comités vecinales es el cambio o remoción de sus integrantes, dado el 11% de los Comités Vecinales han cambiado en su totalidad o parcialmente a sus integrantes, cuya información proporcionó la subdelegación de Participación Ciudadana.

Para poder provocar una participación ciudadana directa se deben de crear los mecanismos administrativos adecuados y expofesos para este fin, ya que no existen, de lo contrario no sería necesario la conformación de una Ley de Participación Ciudadana, o plantear una Reforma Administrativa Integral para el Distrito Federal, la cual transforma a las Delegaciones en Municipios. ¿Cuáles mecanismos administrativos habrían de ser conformados?

Durante el periodo que se laboró en la Delegación Política en Venustiano Carranza (del 1° de Octubre de 1998 al 30 de Septiembre del 2000), se divide en dos periodos. El primero se refiere a la actividad realizada como Verificador Administrativo subsecuentemente como Coordinador Administrativo de los Verificadores Administrativos y, la Segunda como Jefe de Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos, ambos dependientes de la Subdelegación Jurídica y de Gobierno.

Motivado por lo anterior deberé enumerar las funciones y actividades reales realizadas durante los periodos referidos.

4.1 Subdirección de Verificación Administrativa.

Durante el lapso laborable en esta Subdirección lleve a cabo las siguientes tareas:

1.- Verificador Administrativo; Estando encargado de llevar a cabo las Órdenes de Verificación, relativas a las materias de Establecimientos Mercantiles, Anuncios, Construcción de casas habitación o establecimientos mercantiles, Espectáculos Públicos entre otros, tal y como lo refiere el Artículo primero del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

2.- Coordinador de Verificadores Administrativos; Durante este encargo se realizaron las tareas propias de la Coordinación de 25 Verificadores Administrativos, referentes a:

- Recibir y dar respuesta a las quejas ciudadanas relativas al área de Espectáculos Públicos y Establecimientos Mercantiles, ya sea mediante el sistema SESAC o con la atención personal de integrantes del Comité Vecinal.
- Coordinarse con la Subdirección de Obras, a efecto de llevar a cabo Verificaciones a las construcciones de casa habitación, establecimientos mercantiles, instalación de anuncios a fin de otorgar o rechazar la expedición de las Licencias de Funcionamiento respectivas.
- Coordinarse con la Jefatura de Unidad Departamental de Infracciones y Clausuras, para llevar a cabo tanto notificaciones administrativas como clausuras ya sea a Establecimientos Mercantiles, como a construcciones de casa habitación o locales comerciales.
- Coordinar con la Jefatura de Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos las Visitas de Verificación a fin de evaluar los documentos para otorgar o rechazar la expedición de la Licencia respectiva.
- Coordinar con la Coordinación de Seguridad Pública y la Subdirección de Protección Civil la logística de atención para Espectáculos Públicos Masivos
- Establecer la colaboración con la Subdelegación de Verificaciones Ambientales de la PROFEPA a fin de realizar verificaciones conjuntas a Establecimientos Mercantiles que por su Giro Mercantil vendan/compren especies animales.
- Coordinarse con la Jefatura de Unidad de Mercados a fin de realizar Verificaciones Administrativas a los locales localizados al interior de los mercados públicos.

4.1.1 Diagnóstico General de la Subdirección de Verificación Administrativa

Desde el inicio en las actividades referidas se detectaron las siguientes problemáticas:

- Falta de captación e integración de información precisa para la realización de las Actas de Verificación Administrativa.
- Filtración de Información.
- Existencia de redes de corrupción fomentadas por los "ex inspectores" mercantiles hasta que fueron cesados de sus funciones.
- Falta de un sistema de atención para la Atención de Quejas Ciudadanas, que permita establecer indicadores de servicio.
- Falta de personal para la realización de Inspecciones Oculares.
- Falta de infraestructura que facilitara la realización de la tarea de los Verificadores Administrativos.
- Falta de coordinación entre áreas concurrentes a la Subdirección de Verificación Administrativa.
- Ineficacia en la expedición y realización de las Verificaciones Administrativas.
- Inexistencia de expedientes de Establecimientos Mercantiles con Giros Mercantiles conflictivos o de alto impacto social.

4.2 Jefatura de Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos, dependiente de la Subdirección de Gobierno.

Al hacer referencia hacia la experiencia laboral recibida como Jefe de Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos así como el diagnóstico que se realizó al tomar posesión del encargo administrativo he de hacer los siguientes señalamientos y reflexiones.

Se toma posesión del encargo administrativo el 16 de febrero de 2000, teniendo las siguientes funciones reales tal y como lo hace constar el Oficio UDLGMEP/0798/00:

- Responsable de la realización del Programa Operativo Anual, relativo a Unidad Departamental bajo su responsabilidad.

- Responsable de elaborar informes de gestión (Mensuales, Semestrales y Anuales).
- Responsable del resguardo, organización y regularización del Padrón de Giros Mercantiles ubicados en la demarcación.
- Coordinar reuniones con Integrantes de Comités Vecinales, Ciudadanos y particulares interesados, a fin de establecer los lineamientos básicos para el establecimiento de Ferias, "Romerías Populares", Espectáculos Públicos, entre otros que se efectúan en cada Colonia de esta demarcación.
- Responsable de examinar los documentos ingresados por los particulares para el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento o Espectáculos Públicos Masivos.

4.2.1 Diagnóstico General de la Jefatura de Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos

En lo que se refiere al diagnóstico que se realizó al tomar posesión de este nuevo encargo administrativo se señala lo siguiente:

- Falta de una organización sistematizada para la captación e incorporación de nuevos expedientes de Establecimientos Mercantiles al Padrón existente.
- Inexistencia de un Padrón de Giros Mercantiles regularizado.
- Inexistencia de un Listado de Establecimientos Mercantiles con Giros Mercantiles de alto impacto social.
- Inexistencia de un sistema de captación y/o atención a las Quejas Ciudadanas.
- Desorganización interna en las funciones laborables.
- Falta de infraestructura para llevar a cabo las tareas de la Unidad Departamental
- Inadecuado control en el resguardo de los originales de Licencias de Funcionamiento para Establecimientos Mercantiles y Recibos de pago por Derechos.
- Inexistente coordinación entre la Unidad Departamental y la Subdirección de Verificación Administrativa.

Otro de los señalamientos que habré de resaltar es la inadecuada estructura interna de a Subdelegación Jurídica y de Gobierno, que a continuación explico de forma esquemática.

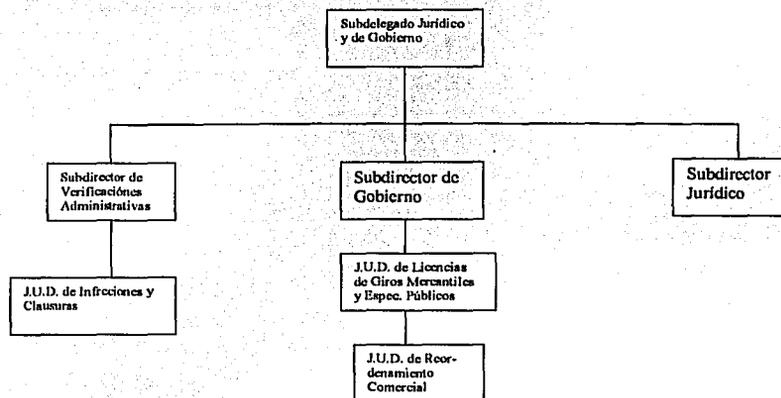
La Subdirección de Verificación Administrativa esta encargada de vigilar el funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles localizados en el perímetro delegacional mediante la realización de Verificaciones Ordinarias o Extraordinarias según corresponda el supuesto jurídico en que recae la acción del particular a su vez calificara a mencionada Acta de Verificación y de corresponder impondrá la Multa o Sanción correspondiente al particular a través de la Jefatura de Unidad Departamental de Infracciones y Clausuras y, será la Subdirección de Gobierno la responsable a través de la Jefatura de Unidad Departamental de Licencias de Funcionamiento y Espectáculos Públicos la que expedirá la referida Licencia de Funcionamiento una vez que el solicitante haya cumplido con los requisitos señalados en los ordenamientos jurídicos aplicables.

Es decir, a la Subdirección de Gobierno le recae la responsabilidad de la expedición de la Licencia de Funcionamiento pero será a la Subdirección de Verificación la que vigile las actividades del Establecimiento Mercantil.

La autoridad delegacional que expide esta imposibilitada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por parte del particular al adquirir la Licencia de funcionamiento, lo cual ha tenido como consecuencia que sea otra autoridad distinta a la emisora la que tenga el control y vigilancia de los Establecimientos mercantiles.

El resultado es que no se tiene un efectivo control en las actividades de los establecimientos mercantiles por la Autoridad Delegacional que expide el documento referido, dejando dicha responsabilidad en una distinta autoridad.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SUBDELEGACIÓN JURÍDICA Y DE GOBIERNO



Siendo el Subdirector de Verificaciones Administrativas el que tenga las Atribuciones para ordenar las Verificaciones a ser realizadas mediante la recepción de quejas Ciudadanas o que se ponga en peligro la Integridad pública, sin que la autoridad que expide el documento sea informada del Acto administrativo.

Otro de los problemas detectados durante este encargo administrativo se refiere a la aplicación de la norma Jurídica aplicable a la materia del Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles por parte de la Autoridad Delegacional. En concreto hago referencia a la aplicación de los siguientes artículos, que su correcta aplicación se ve obstaculizada por no existir los adecuados instrumentos administrativos para tal efecto.

El artículo 16 de Ley para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal viene a regular a los Establecimientos Mercantiles con mayor impacto social, tales como: Restaurantes, Restaurantes-bar, Cantinas, Bares, Discotecas, Centros Nocturnos, Arenas Deportivas y/o de presentación de todo tipo de espectáculos masivos. Hay que recordar que el 28 de enero de el 2000 se reformó la señalada ley incorporando en el artículo descrito el mecanismo de la Consulta Vecinal.

Esta ambigüedad entre dos ordenamientos jurídicos pone en entredicho el accionar de la Delegación puesto que al "permitir" una decisión discrecional en el otorgamiento de una Licencia de Funcionamiento permite que el acto administrativo de autoridad pueda carecer de legitimidad aunque

sea completamente legal. Para explicar esta afirmación me permito desarrollar dos escenarios distintos en que la autoridad Delegacional se ve inmersa, además de señalar el mecanismo planteado en la Delegación Venustiano Carranza para llevarla a cabo:

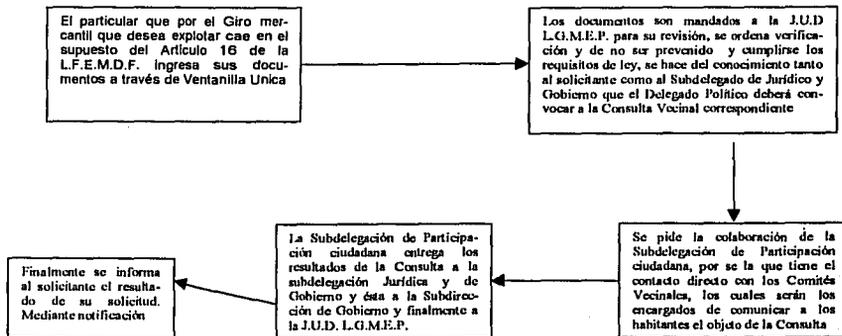
ESCENARIO (a)

Si se llevará a cabo la Consulta Vecinal y, ésta en su resultado señalará que los ciudadanos directamente "afectados" en el funcionamiento del Establecimiento Mercantil, por el tipo de Giro Mercantil que pretende explotar, manifestasen que no quieren que se localice el Establecimiento Mercantil en su cuadra y/o colonia y, el interesado ha cumplido con todos los requisitos vinculados a la expedición de la señalada Licencia, la Autoridad basándose en los resultados de la Consulta Vecinal decide no otorgar la Licencia, él interesado demandará a la Delegación en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y/o Organo de Control Administrativo Interno.

ESCENARIO (b)

Si se llevará a cabo la Consulta Vecinal y ésta en su resultado señalará que los ciudadanos directamente "afectados" en el funcionamiento del Establecimiento Mercantil, por el tipo de Giro Mercantil que pretende explotar, manifestasen que no quieren que se localice el Establecimiento Mercantil en su cuadro y/o colonia y, el interesado ha cumplido con todos los requisitos vinculados a la expedición de la señalada Licencia, la Autoridad sin vincular los Resultados de la Consulta Vecinal decide otorgar la Licencia. La Autoridad Delegacional entraría en un grave conflicto de credibilidad hacia los ciudadanos y/o habitantes de la demarcación dado que si se hace la Consulta Vecinal y, resulta que en la Ley de Participación Ciudadana se señala que su resultado no es vinculatorio para la toma de decisiones Entonces, ¿para qué llevarla a cabo? ¿Para que permitir que el interesado en la explotación de un Giro Mercantil, lleve a cabo todo tipo de erogaciones y que cumpla con los requisitos explícitamente señalados y con ambigüedades legales le sea negada su licencia de funcionamiento? ¿Con base en que se responde a la consulta vecinal? ¿ Con información precisa o con lo expuesto por los intereses del Comité Vecinal?

MECANISMO PARA REALIZAR LA CONSULTA VECINAL



Cabe señalar que la autoridad delegacional (Subdelegado Jurídico y de Gobierno) no tiene mecanismo jurídico administrativo para hacer del conocimiento del solicitante que se llevará a cabo la Consulta vecinal, por lo cual, la autoridad se ve obligada a informarle, sin poderle notificar, lo cual acarrea que se pueda legalmente interponer ante la Contraloría Interna la Afirmativa Ficta, por silencio administrativo de la autoridad correspondiente, lo cual acarrea sanciones legales y administrativas tanto a la autoridad emitente como a la ejecutante.

Como se ha podido apreciar durante el desarrollo del capítulo anterior, la forma en que el ciudadano de la Cd. de México se relaciona a través de los mecanismos jurídico-administrativos existentes reduce a la participación ciudadana bajo un enfoque muy estrecho el cual radica en la medición del aumento de la eficiencia y eficacia de la acción administrativa puesto que no afecta su situación, la participación solamente opera como válvula de escape de las exigencias ciudadanas y

específicamente porque la consecuencia de dichos mecanismos puede ser la de diluir la actividad pública en forma de compromiso económico y social³⁰.

Con los mecanismos de participación vigentes, la presencia de los ciudadanos es concebida más que nada para lograr economías de costos a través de aportaciones que puedan hacer en términos de mano de obra u otros recursos.³¹

El grado de eficiencia de la participación ciudadana está medida solamente en base a su capacidad de proveer a la administración información, generar la colaboración de los administrados y, en general, producir o evitar los cambios esperados en el funcionamiento de la administración al emitir opiniones o formular propuestas para la resolución de problemas que les aquejan en su lugar de residencia, pero no se establece el mecanismo que les garantice a los ciudadanos que dichas propuestas serán consideradas en la decisión final.³²

Los ámbitos en que se localiza la participación ciudadana son marginales, en el sentido de que no afectan las tomas de decisiones, ni los reales espacios de poder por lo que el impacto de dicha participación es casi irrelevante. De esta manera, el grado de relación del Comité Vecinal con las Instituciones del Gobierno local, es de subordinación.

Se da al Comité Vecinal una función de "coordinación" y "asesoría" en la planificación del desarrollo, diluyendo de esa manera una participación más activa de la ciudadanía. Por ejemplo, para la aprobación del Programa Delegacional, el Delegado convoca a la ciudadanía en general y a los representantes de los Comités Vecinales localizados en la demarcación, donde el Delegado hace una explicación de su contenido, impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generarían a los habitantes. Los integrantes del Pleno (Funcionarios Delegacionales, representantes de los Comités Vecinales y Habitantes) tuman el referido Programa a la Comisión de trabajo correspondiente (siendo Servicios Urbanos, Desarrollo Social y Urbano). La comisión de trabajo presenta el proyecto ante el Pleno en sesión ordinaria de trabajo. De no aprobarse, se continúa aplicando el Programa anterior, de ser aprobado deberá ser mediante el voto de las dos terceras partes del Pleno.

En el caso de la Delegación Venustiano Carranza, el Delegado llevo a cabo dos convocatorias para tal fin de las cuales en la primera de 70 representantes de Comités Vecinales asistieron solamente 30 por lo cual no hubo quorum y hubo que realizar una segunda convocatoria en la cual asistieron 50 representantes. Para la segunda convocatoria asistieron 68 representantes.³³

En conclusión, se observan dos factores que determinan la nula participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones:

³⁰ Manuel Sánchez morón, Citado por Nuria Cunill, op.cit.p.176.

³¹ www.df.gob.mx/leyes/lpc.html. Ley de Participación Ciudadana, Artículo 50.

³² www.df.gob.mx/leyes/lpc.html. Ley de Participación Ciudadana, Artículo 10, Fracc VII.

³³ Informe de Gestión Subdelegación Jurídica y de Gobierno 1997-2000.

- 1) Un marco institucional que los margina y los limita en un proceso de gestión, de "apoyo" "administrativo" y de Acciones cívicas. No se critica que lo anterior esté mal, pero si el hecho de que el ciudadano no tiene acceso a participar en la toma de la decisión sino solamente cuando ésta ya está tomada.
- 2) Los ciudadanos y habitantes en general, no tienen los incentivos para participar en los órganos de representación vecinal pues no ven beneficios inmediatos y además los tienen ocupados problemas que si le afectan en su vida cotidiana. Como ejemplo de lo anterior y en relación con la consulta vecinal que se realiza para el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento para un Establecimiento Mercantil con Giro Mercantil con alto impacto social.

Los habitantes de una o dos colonias que se vean afectados por la instalación de un establecimiento mercantil, mediante la consulta vecinal decidirán si se instala o no pero esto con base a un Uso del Suelo preestablecido, el cual fue determinado en una instancia gubernamental externa a la Delegación, ésta es la SEDUVI (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), la cual fija bajo criterios independientes a los habitantes de la demarcación el tipo de uso del suelo, que se contendrá en los Programas Parciales de Desarrollo, es decir, si la SEDUVI decide cambiar el uso de suelo de habitacional a habitacional mixto o de este a comercial o industrial o viceversa, con base en el único criterio de buscar incentivar la actividad económica de la Cd. de México. Pero los habitantes y ciudadanos no tienen la posibilidad de proponer y decidir sobre el uso del suelo donde habitan ante las autoridades delegacionales. Los habitantes, ciudadanos e integrantes del Comité Vecinal protestan ante la Delegación y no ante SEDUVI, puesto que la Delegación es la instancia de gobierno encargada de gobernar el territorio que la comprende.

Ante esta situación ya ejemplificada, se corren dos tipos de riesgos:

- 1.- Desde el punto de vista de la estabilidad política, la ausencia de verdaderos canales institucionales de participación ciudadana, tendrá en el mediano plazo por una lado el incremento del descontento de los habitantes, la multiplicación de problemas ya existentes y por el otro la generación de una grave apatía de los ciudadanos y/o habitantes de la demarcación ya que no ven reflejados sus problemas, necesidades y requerimientos reales en las acciones del gobierno delegacional.
- 2.- Desde el punto de vista de la sociedad, la falta de respuesta a las demandas cierran alternativas para el control del poder por parte de los ciudadanos y se debilita su organización.

Ante esta situación las reivindicaciones de grupos excluidos de las políticas públicas, la activación de los canales de participación creados pueden tener como objetivo último la de neutralizar a tales grupos, dándoles la ilusión de que su parecer es tenido en consideración. Los espacios de expresión de voluntad, actúan sólo como gratificación simbólica.

Del mismo modo, a través de este tipo de participación ciudadana se puede estar planteando un intento de desplazar el enfrentamiento administración-administrados a éstos últimos, convirtiendo la participación en un sustituto de la decisión y responsabilidad de la administración.³⁴ Es urgente pues la creación de mecanismos de participación directa de los ciudadanos que vengán a complementar el tema de democracia representativa, de no ser así, el malestar ciudadano, ante sus demandas insatisfechas, puede desbordarse.

Siendo los ciudadanos, los principales afectados por la aplicación de las políticas públicas, estos no cuentan con mecanismos institucionales adecuados, que les permita incorporarse al proceso de elaboración de las mismas. Dicha situación les resta credibilidad como mecanismos de solución de problemas, los cuales son resueltos de manera incompleta y muchas veces, con serios problemas de reincidencia.

En resumen, el fomento y creación del marco jurídico (institucionalización) de la participación ciudadana en la Cd. de México, ha superado por mucho a la organización administrativa del gobierno capitalino, que a su interior se ve sin mecanismos administrativos y jurídicos para sustentar su accionar diario y darle la legalidad y legitimidad necesaria no solo ante los ciudadanos ni integrantes del Comité Vecinal sino ante todos los habitantes de la demarcación.

Por un lado el gobierno delegacional tiene que lidiar con la siempre problemática relación con el sindicato, y por otro deberá lidiar con los integrantes de los Comités Vecinales. Sin que su organización administrativa interna sea capaz de responder de forma oportuna, ágil, legítima y legalmente a los requerimientos de los habitantes de la demarcación.

³⁴ Cunill, Nuria. Op.Cit, p.202

CAPITULO I V

DESDE LA BASE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ELABORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. DELEGACIÓN POLÍTICA DE VENUSTIANO CARRANZA, UNA PROPUESTA.

1.- CONSTRUYENDO LAS POLÍTICAS DESDE LA BASE CIUDADANA

Para la conformación del presente Capítulo se plantea ir de una propuesta general a una particular, es decir, establecer la forma por la cual la autoridad delegacional de forma verdadera promoverá el ejercicio diario de la participación corresponsable ciudadana en la demarcación, su forma de relacionarse con ésta y la estructura administrativa que deberá existir para que se den los mecanismos institucionales que incorporen a los ciudadanos, sus propuestas y acciones corresponsables y ya no solamente sus necesidades requerimientos y demandas a las acciones diarias del gobierno delegacional.

Como se ha podido apreciar durante el desarrollo del capítulo anterior, la forma en que el ciudadano de la Cd. de México se relaciona a través de los mecanismos jurídico-administrativos existentes, se reduce a la participación ciudadana bajo un enfoque muy estrecho, el cual radica en la medición del aumento de la eficiencia y eficacia de la acción administrativa puesto que no afecta su situación. La participación solamente opera como válvula de escape de las exigencias ciudadanas y específicamente la consecuencia de dichos mecanismos puede ser la de diluir la actividad pública en forma de compromiso económico y social ¹. Con los mecanismos de participación vigentes, la presencia de los ciudadanos es concebida más que nada para lograr economías de costos a través de aportaciones que puedan hacer en términos de mano de obra u otros recursos. ²

Sin embargo, por las condiciones que prevalecen en el sistema político mexicano, la presencia de ciudadanía ha estado supeditada a la cultura política prevaleciente, generándose una ciudadanía pasiva frente al gobierno, que sólo está a la expectativa de acciones, sin preocuparse por las formas, objetivos, alcances, si cubren o no sus intereses y aspiraciones. En los últimos años, a partir del auge de Movimientos Sociales y Ciudadanos y la descomposición del sistema de Partido de Estado, ha

¹ Manuel Sánchez Morón, Citado por Nuria Cunill, op.cit. p.176.

ESTA TESIS NO SALIÓ
DE LA BIBLIOTECA

provocado en algunos sectores ciudadanos la inquietud por plantear con mayor interés como puede darse una incidencia en el ejercicio de gobierno. Es todavía más acentuado este debate, cuando se da la conquista del poder municipal por nuevos actores sociales que tienen como interrogante como facilitar desde el gobierno local la construcción de ciudadanía que le permita contar con mayor margen de gobernabilidad. El grado de eficiencia de la participación ciudadana está medida solamente con base a su capacidad de proveer a la administración información, generar la colaboración de los ciudadanos y, en general, producir o evitar los cambios esperados en el funcionamiento de la administración al emitir opiniones o formular propuestas para la resolución de problemas que les aquejan en su lugar de residencia, pero no se establece el mecanismo que les garantice a los ciudadanos que dichas propuestas serán consideradas en la decisión final.³

Los ámbitos en que se localiza la participación ciudadana son marginales, en el sentido de que no afectan la toma de decisiones, ni los reales espacios de poder por lo que el impacto de dicha participación es casi irrelevante. De esta manera, el grado de relación del Comité Vecinal con las Instituciones del Gobierno local, es de subordinación. Se da al Comité Vecinal una función de "coordinación" y "asesoría" en la planificación del desarrollo, diluyendo de esa manera una participación más activa de la ciudadanía.

Esta propuesta se basa, en primera instancia en resaltar la inoperancia demostrada tanto en la integración como en la forma en que se relaciona el Comité Vecinal con los ciudadanos y habitantes y a su vez la relación de los primeros con las Autoridades Delegacionales. El o los errores radican en la misma conformación del actual esquema de representación vecinal, los cuales han repetido esquemas que demostraron su inoperancia. Para tal efecto, habrá que traer a colación el esquema de representación vecinal de "Jefe(a) de Manzana", pasando por los "Consejos Ciudadanos" y el actual esquema.

Desde un inicio se planteo la conformación de una representación vecinal, la cual buscaba que desde la base ciudadana surgieran dichos representantes, los cuales serían los encargados de establecer el contacto con las diversas autoridades delegacionales, el "Jefe(a) de Manzana", paso de ser un representante de intereses generales (tales como problemas, requerimientos o demandas en temas tales como agua, luz, drenaje, pavimentación, poda de árboles, entre otros) a un representante de intereses particulares ya sean éstos políticos o económicos, por lo cual se decide crear la figura de los Consejos Ciudadanos⁴ que al ser elegidos por votación directa, se supondría que estarían apoyados por una basta legitimidad social y política, lo cual no pudo ser alcanzado dado que sólo el 2% del padrón electoral de la Cd. de México se interesó en acudir a las urnas, uno de los problemas que

² www.df.gob.mx/leyes/lpc.html. Ley de Participación Ciudadana, Artículo 50.

³ www.df.gob.mx/leyes/lpc.html. Ley de Participación Ciudadana, Artículo 10, Fracc VII.

⁴ Ley de Participación Ciudadana, Artículo 35, Diario Oficial de la Federación, 12 de Junio de 1995

desde el inicio marcaron la inoperancia de tal esquema fue el "apoyo" de los postulantes por parte de las organizaciones políticas establecidas, siendo estas los principales partidos políticos con representación local y/o Nacional, los cuales veían en la conformación de estos Consejos Vecinales la oportunidad de continuar con la "cooptación" de los vecinos y sus demandas e intereses, lo cual trajo como consecuencia que desde el inicio este esquema estuviera condenado a fenecer.

La base de creación de los Comités Vecinales⁵, se establece mediante la integración de 7 a 15 ciudadanos como máximo conformados en dos a cinco planillas de ciudadanos como máximo, los cuales estuvieron obligados a presentar un Plan de Acciones y de propuestas hacia la Autoridad Delegacional, mediante un votación directa ciudadana se eligen a la Planilla, la cual vendrá a conformar el Comité Vecinal, para asegurar la verdadera representación Vecinal, la Planilla ganadora será la que tenga a su cargo la coordinación de las acciones del Comité, sin que esta tenga la mayoría en la conformación del Comité Vecinal. Dichas planillas por Ley no pueden ser identificadas por nombre o color alguno, será mediante un número, la planilla ganadora recibirá su Constancia de mayoría y de conformación por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal. Continuando con este análisis, el "Esperado Funcionamiento" del Comité Vecinal, se ve coartado desde el inicio mismo, dado que a fin de evitar especulaciones hacia la independencia en las acciones de los Comités, se tomó la decisión de no otorgar presupuesto público para la realización de sus actividades, lo cual los hace inoperantes, puesto que para convocar a la comunidad se necesitan realizar volantes con un costo, otro problema ¿dónde se realizará una reunión informativa? Si no tienen el capital necesario para alquilar algún local temporal. Al final de esta sección se presentan los diversos esquemas de representación vecinal que han operado con base en la Ley de Participación Ciudadana.

Ante esta situación ya ejemplificada, se corren dos tipos de riesgos:

1.- Desde el punto de vista de la estabilidad política, la ausencia de verdaderos canales institucionales de participación ciudadana, tendrá en el mediano plazo por una lado el incremento del descontento de los habitantes, la multiplicación de problemas ya existentes y, por el otro, la generación de una grave apatía de los ciudadanos y/o habitantes de la demarcación, ya que no ven reflejados sus problemas, necesidades y requerimientos reales en las acciones del gobierno delegacional.

2.- Desde el punto de vista de la sociedad, la falta de respuesta a las demandas cierran alternativas para el control del poder por parte de los ciudadanos y se debilita su organización.

Frente a este escenario, por demás complejo, se propone una serie de acciones que deberá llevar a cabo la Autoridad Delegacional a fin que una forma verdadera sea la principal promo-

⁵ Ley de Participación Ciudadana, Artículo 80, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 25 de febrero de 2000.

tora de la Participación Ciudadana en su ámbito de responsabilidad. Giovanni Sartori, explica la situación actual de manera acertada, al señalar que la discusión o análisis ya no se centra en que si el pueblo es el que detenta el poder soberano, sino que donde está éste y la manera en que se distribuye, señalando la conformación de un *demo-poder* debe ser en realidad un medio de *demo-distribución*, es decir, un instrumento dirigido a proporcionar una distribución equitativa de los beneficios y paralelamente una *equi-prevención* de los errores.⁶ A partir de este razonamiento, se parte para la propuesta inicial del desarrollo del presente trabajo. Dado que en México y por tanto en la Cd. de México, se establece un sistema de Democracia Representativa (cuyos elementos ya han sido reseñados) la propuesta se centra en diseñar un sistema que venga a complementarla, mediante los elementos que integran a la Democracia Participativa (también ha sido reseñada), la cual deberá ser el motor de promoción hacia la búsqueda del fortalecimiento de la llamada Sociedad Civil y de una conformación de una Cultura Política Ciudadana elementos ambos imprescindibles, para que lo manifestado por Sartori, sea posible en la vida diaria en la Cd. de México y en todo el territorio Nacional.

La necesidad básica de la búsqueda de esta complementariedad radica en dos elementos; la falta de autonomía y capacidad de respuesta real de los órganos públicos de decisión y a la evidente disfuncionalidad de los órganos de representación vecinal que hay que señalar que la disfuncionalidad es ya un proceso histórico que se ha presentado en la Cd. de México. Además como una instancia que garantice a los ciudadanos y a los representantes de los órganos públicos de decisión, que los acuerdos, acciones y decisiones concertadas permitan dar certidumbre a las transacciones políticas y que los encargados de adoptar decisiones sean responsables de sus actos.

Para el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana es imprescindible el fortalecimiento de la Sociedad Civil, entendida como *"el ámbito de una vida social organizada, voluntaria, autogeneradora, autosuficiente y autónoma del Estado y regida por un orden legal o conjunto de reglas de aceptación general"*.

La Sociedad Civil y su fortalecimiento, vendrá a complementar el papel de los partidos políticos al ofrecer canales alternativos a los que éstos ofrecen para la articulación, agregación y representación de intereses, convirtiéndose además en una arena para el desarrollo de atributos democráticos como la tolerancia, moderación, la disposición para el compromiso y el respeto por puntos de vista divergentes, además de servir de contrapeso a los grupos de presión organizados que de una u otra manera pretenden manipular e incidir las decisiones.

⁶ Sartori, Giovanni. *Elementos de teoría política*, p.299.

⁷ Diamond, Larry, *Repensando en la Sociedad Civil*, en *Política Social y Participación Ciudadana*, Colección: Ideas para la cultura de la democracia. Coord. Luis Angeles. P. 262.

El fortalecimiento de la Sociedad Civil no es una alternativa al Estado, sino que por el contrario, es en sí una reforma del mismo que tiende a fortalecer su carácter democrático, en el que al invocar la civilidad de la sociedad no solamente se evoque el imperio de la ley sino también una noción de ciudadanía, es decir una comunidad de ciudadanos en donde se respeten los procesos de diferenciación individual y se asegure una integración colectiva.⁸

Como se ha podido apreciar, la concepción misma de la Participación Ciudadana en la Cd. de México debe ser superada, es decir, el primer y fundamental paso ha sido superado, establecer un marco legal en el cual se fundamente ésta, pero este estadio debe ser superado y avanzar hacia la construcción de una sociedad incluyente informada y con interés en participar en los asuntos públicos.

En la Ciudad de México con un gobierno electo por la ciudadanía en una primer ejercicio de participación cívica, es necesario plantearse la necesidad de:

Incentivar nuevas maneras de organización ciudadana.

La creatividad para formas, mecanismos e instancias novedosas de representación, interlocución y participación ciudadana.

Estas propuestas sólo podrán ejercerse si al mismo tiempo se van creando las condiciones institucionales y cotidianas que permitan gradualmente ir generando cambios para una mayor participación ciudadana.

1.1- CIUDADANIA ACTIVA Y PARTICIPATIVA: EJE FUNDAMENTAL EN EL EJERCICIO DE GOBIERNO.

Como punto de partida hay que superar la visión sólo jurídica de ciudadanía, incluso cuestionar la concepción simplista que pretende hacer a un lado las diferencias culturales y sociales; es imprescindible considerar, por ejemplo, que en algunas delegaciones, que tienen un perfil rural-urbano (como sería el hecho de Cuajimalpa o Iztapalapa), conservan practicas comunitarias que dan énfasis a lo colectivo y que la participación se da vía comunidad o como es en el caso de la Delegación Política de Venustiano Carranza, donde existen los Pueblos de la Magdalena Mixhuca y el de la Candelaria, ambos con una organización interna independiente, así los ciudadanos de estos territorios se sienten ciudadanos en la medida que sus opiniones tomadas de manera colectiva, se integran a los progra-

⁸ Lochner, Norbert. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, p. 14.

mas de gobierno. Desde una posición estricta y rígida, la valoración es que no se ejerce la ciudadanía, porque rompe con el esquema individual y el ejercicio del derecho.

La idea de la construcción de una ciudadanía activa trae consigo una nueva comprensión del ámbito de la democracia, afirma lo imprescindible de la participación popular en su construcción y la necesidad de una radical alteración de las relaciones entre el estado y la sociedad civil en la construcción de espacios públicos. Así es pertinente ubicar la construcción de ciudadanía como un ámbito no estatal de la sociedad que es estratégico para la vigilancia y control sobre las acciones de gobierno, para ello es fundamental propiciar una serie de condiciones que permitan que gradualmente la ciudadanía se involucre, desde sus propios espacios territoriales y formas organizativas en la planeación, vigilancia y control de las acciones y programas del espacio público.

Al estar presente en el contexto de la ciudad de México dos aspectos fundamentales: uno la voluntad del gobierno de la ciudad de abrir, favorecer y fortalecer espacios de participación de la ciudadanía en el ejercicio de gobierno y por otro lado el grado de madurez, disposición y expectativas de la ciudadanía que espera la definición de espacios, formas, mecanismos para ejercerla y que por años ha sido limitada y en la mayor parte del tiempo no reconocida.

Los principios que orientan y dan sustento a una propuesta de participación ciudadana, tienen su fundamento en la recuperación de experiencias desarrolladas desde el ámbito municipal, dado que algunos municipios han desarrollado propuestas que han colocado en el centro de su ejercicio de gobierno a la ciudadanía y como ésta puede jugar papeles más activos en las Políticas en los ámbitos sociales, económicas, culturales, por sólo mencionar algunos que permitirán elevar su calidad de vida y ampliar de manera significativa su incidencia en las decisiones que el gobierno implementa.

La participación ciudadana desde una concepción alternativa, que busca dar un salto cualitativo a la tradicional, la concebimos como una visión, un sistema que integra un conjunto de procesos básicos, interrelacionados, que permitirán un ejercicio más democrático, plural, transparente del ejercicio de gobierno, mediante la construcción de una ciudadanía activa, informada, propositiva, corresponsable en su toma de decisiones y movilizadora en torno a sus intereses y del conjunto de la sociedad. Una de las aspiraciones del conjunto de procesos a desarrollar es la redistribución del poder, en donde la ciudadanía asume un papel dinámico en la toma de nuevas decisiones y por otro el gobierno acerca sus estructuras a la ciudadanía, lo que implica transformaciones graduales y de fondo en su estructura, funcionamiento y en general su desempeño como actor del desarrollo de la ciudad, esto contribuirá a el establecimiento de una nueva relación ciudadanía-gobierno. Entre los principales objetivos de un sistema de participación ciudadana encontramos los siguientes:

- *Institucionalizar la participación ciudadana en el ámbito público más allá del establecimiento de un marco jurídico, lo que implica que tanto ciudadanía como gobierno favorezcan condi-*

ciones, mecanismos, espacios, voluntades para un ejercicio efectivo de la participación ciudadana.

- *Desarrollar y Fomentar nuevas formas de organización de la ciudadanía y de las estructuras de gobierno para que exista una retroalimentación, decisión, enriquecimiento, ajuste, renovación de políticas públicas.*
- *Perfeccionar las instituciones, procedimientos y normatividades que permitan que la ciudadanía se involucre en el ejercicio de su gobierno, lo cual tendrá como consecuencia que los Habitantes y Ciudadanos dejen a un lado la visión "del gobierno" y lo hagan "su gobierno".*
- *Generar nuevas formas y espacios para la concertación y negociación entre los actores ciudadanos y de éstos con el gobierno para la construcción de políticas, programas, proyectos en el desarrollo de la ciudad.*
- *Contribuir a generar una cultura para la participación ciudadana que amplíe la visión y la intervención de la ciudadanía en el ejercicio de gobierno, y buscar que los ciudadanos fortalezcan su poder frente al gobierno.*

1.2- Acciones Institucionales para Fomentar la Participación Ciudadana y una Cultura Ciudadana Democrática y Corresponsable.

No obstante, lo más importante y urgente no son solamente el fortalecimiento de la Sociedad civil en el discurso sino la institucionalización política de la misma, la consolidación de una democracia que comprenda cambios institucionales formales e informales que normalicen la política democrática y reduzcan su grado de incertidumbre, dicha normalización requiere; la expansión del acceso ciudadano, el desarrollo de la ciudadanía y *cultura democrática* entendida ésta con base en lo señalado por Peschard haciendo una desagregación de sus elementos constitutivos los cuales son:⁹

- Una participación del ciudadano como sujeto activo de la política,
- Una sociedad abierta activa y deliberativa,
- Una secularización en donde se establezca una visión no determinada por elementos o presupuestos que escapen a la racionalidad humana, tales como los dogmas religiosos,
- Una legalidad
- Pluralidad y cooperación política
- Una autoridad políticamente responsable.

⁹ Peschard, Jaqueline, Op. Cit. P 24-32.

- Además de la ampliación del reclutamiento y capacitación de líderes y otras funciones desempeñadas por la sociedad civil.¹⁰

Una sociedad civil que movilice a ciudadanos para que actúen colectivamente en los ámbitos públicos, donde expresen sus intereses, pasiones e ideas, intercambien información, alcancen objetivos comunes, formulen demandas y establezcan canales de comunicación y entendimiento con los funcionarios públicos.

Existe una imperiosa necesidad de incentivar la conformación de una Sociedad Civil que se ocupe de multiplicar no solamente las demandas ciudadanas o sociales, sino que además multiplique las capacidades de los grupos para mejorar su propia calidad de vida, independientemente de la presencia y procedencia del gobierno. Por ello, es necesaria una estructuración de grupos dispersos que se coordinen para beneficio de las causas que defienden y a la vez que contribuyan a la estabilidad y gobernabilidad del régimen. Si es que los intereses se organizan de manera estructurada y estable se puede propiciar la negociación y el crecimiento de las redes de cooperación por lo que la sociedad en general no tiene que pagar los costos que implica establecer nuevas estructuras de organización. Son necesarias estrategias de coordinación que permitan:

- Proporcionar a los Ciudadanos asesoría suficiente y adecuada sobre los temas planteados por los funcionarios públicos y el gobierno en general.
- Diseminar información para todos los sectores sociales de la demarcación.
- Identificar y apoyarse en los líderes sociales y coordinadores de Comités Vecinales, y.
- Incrementar la confiabilidad, responsabilidad, efectividad y legitimidad del sistema político y, que se infunda en los ciudadanos un respeto por las instituciones y un compromiso hacia éste.
- Adecuar el funcionamiento de la Estructura Administrativa, que concrete en la creación de órganos que sean contraparte a las estructuras de participación ciudadana, para la interacción, dialogo, interlocución con la ciudadanía, así es conveniente en el caso de la estructura Administrativa de la Cd. de México el impulso de subdelegaciones territoriales con facultades de resolución y toma de decisiones, que atiendan de manera eficiente, expedita los asuntos particulares en determinado espacio de gestión pública. La tendencia es avanzar en la municipalización del Distrito Federal, en coexistencia con el asentamiento de poderes a nivel Federal.

Uno de los aspectos claves en esta propuesta sería el cómo proporcionar a la ciudadanía mayor capacidad de vigilar y ejercer funciones de contraloría social a este aparato de go-

¹⁰ Diamond, Larry. Op. Cit. p. 276

bierno que de ser así sería más democrático, pero también complejo. Algunas de las funciones públicas susceptibles de esta tarea ciudadana serían la regularización de tierra, supervisión de espectáculos y establecimientos mercantiles, fomento cultural y deportivo, realización de obras públicas. y otras que se desarrollarían concurrentemente con otros niveles de gobierno, como ordenamiento ecológico, protección civil, creación de reservas territoriales y ecológicas. Es necesario encontrar formas, mecanismos que permitan a la ciudadanía un contrapeso a las decisiones y al ejercicio del presupuesto.

- f) Procesos de comunicación e información que permitan a la ciudadanía con conocimiento y análisis, su intervención en los asuntos públicos. Este tipo de procesos se vienen desarrollando en proyectos conjuntos organismos civiles- organizaciones sociales, con ciertas limitaciones en su desarrollo, uno de ellos es inaccesibilidad a los medios masivos de comunicación , esto limita la efectividad de las campañas. En este aspecto tan relevante van a ser los grandes instrumentos de comunicación, como los locales, en cada una de las Delegaciones o subdelegaciones territoriales. Algunos instrumentos susceptibles de utilizar: periódicos murales móviles, videos, teatro, títeres, exposiciones, ferias, boletines.
- h) Procesos de Formación y capacitación para cualificar en mayor grado la participación de la ciudadanía y los funcionarios en el ámbito publico, como una manera de contribuir a la construcción de sujetos sociales, políticos y gubernamentales con mayor capacidad e instrumentación concreta.

Este aspecto requiere elaborar de manera sistemática ofertas de capacitación y formación tanto a nivel de la ciudadanía, como al interior del gobierno, por lo tanto implica elaborar las metodologías, métodos, técnicas e instrumentos en el marco de una estrategia que articule los distintos procesos. En cuanto a este punto, la tarea deberá ser hecha por el actor Institucional, siendo la Subdelegación de Participación Ciudadana y la Subdelegación Jurídica y de Gobierno. **La propuesta que se maneja para la Construcción de las Políticas desde la base Ciudadana, se basa en dos principios rectores** que deberán señalar su viabilidad. La necesidad del actor Institucional para la conformación de una Cultura Política Ciudadana y la subsecuente promoción de la participación ciudadana son, la Subdelegación de Participación Ciudadana y la Subdelegación Jurídica y de Gobierno. En cuanto a la primera, se busca que incremente sus funciones real, pasar de la recepción de demandas, requerimientos y necesidades sociales y/o ciudadanas, servir de enlace con otras instancias de gobierno ya sea delegacional o del llamado "sector central de gobierno", establecer a través de los Comités Vecinales únicamente el contacto con los habitantes de una Colonia. En lo referente a la

segunda, deberá dejar de ser el área del gobierno delegacional a la cual se recurre para aplicar algún tipo de "castigo" o "solución" a los problemas entre vecinos o habitantes del perímetro delegacional.

Las acciones de estas dos instancias de gobierno se deben basar en direccionar sus esfuerzos de información y la búsqueda de la conformación de una cultura política ciudadana y la asimilación de los habitantes de *su gobierno*, en dos actores, las Organizaciones Civiles que operan en el área delegacional y con los habitantes de la(s) Colonia(s) proporcionándoles información oportuna, precisa y verídica.

Algunos de los temas susceptibles de convertir en propuesta educativa tenemos:

- De la Ley de Participación Ciudadana: formas, figuras e instrumentos de participación.
- Atribuciones y competencias, procedimientos y mecanismos.
- Construcción de ciudadanía: metodología de planeación participativa, contraloría ciudadana, ejecución de proyectos, comunicación y educación ciudadana,

La concepción y metodología de la Educación Ciudadana, debe considerar que se debe implementar desde la práctica cotidiana, no como modelos ajenos y que tengan solo por objetivo el aporte de contenidos, sino que además persiguen que los sujetos participantes pongan en práctica las propuestas o que incluso pudieran retroalimentar las ya implementadas.

El conjunto de procesos implica la generación de instrumentos de comunicación, educativos, de organización, de fiscalización, de planeación, de concertación, que demandan un diseño cuidadoso y profesional.

2.- Modelo propuesto para la Construcción de las Políticas Públicas desde la Base Ciudadana.

La necesidad de repensar la forma de relacionarse por parte de los ciudadanos y habitantes hacia y con las Autoridades Delegacionales, parte de las diversas experiencias laborales, señaladas en el Capítulo III de este trabajo, el principal problema que se enfrenta la Autoridad Delegacional con su "relación" ante los Ciudadanos y/o habitantes de la Demarcación, es la "cooptación, monopolización y manipulación de la representación Vecinal" por parte de los integrantes del Comité Vecinal.

Como se señalaba en el par de escenarios plasmados en el mencionado Capítulo, la Autoridad Delegacional se ve "limitada" y hasta "imposibilitada" o "chantajeada" en sus actividades diarias ante la negativa de los integrantes del Comité Vecinal "X", puesto que o "es con ellos o contra ellos", es decir, todos aquellos asuntos relacionados con la Comunidad (ya sean Habitantes, Vecinos o Ciudadanos) serán únicamente tratados y ventilados a través del Comité Vecinal y sus integrantes, los cuales no en todas ocasiones son la representación real de la Comunidad. Al no haber reconocimiento formal y legal de otro tipo de organización ciudadana o civil la Autoridad Delegacional, sea su intención o no **sigue fortaleciendo esquemas donde se favorece las opiniones de pocos, de las elites (ahora integrantes del Comité Vecinal), no se favorece la discusión y el intercambio de opiniones en la búsqueda de consensos. Hay que retomar el planteamiento original de creación de Redes Vecinales (como se manifestó con la propuesta original de la Ley de Participación Ciudadana en 1995), las cuales serán el contrapeso a las "decisiones" del Comité Vecinal.**

Es en la búsqueda de la creación de un esquema que fomente la discusión entre los ciudadanos como se plantea la conformación de las organizaciones de la sociedad civil, una serie de *Redes de Cooperación* que se *convierten en entornos de decisión para las negociaciones, en donde se concilien los esfuerzos, se diriman las diferencias y ejerza la presión suficiente en los representantes y gubernamentales en la orientación de las políticas públicas.*

La estructuración de las organizaciones civiles en un sistema de redes permitirá producir decisiones discutidas y argumentadas en las esferas públicas, a diferencia de los sistemas decisionales donde se registra simplemente la fuerza de la voluntad preconstruida.

El número de Redes debe darse de acuerdo a los asuntos que la sociedad demanda y al tipo de problemas a enfrentar. Las diferentes organizaciones de la sociedad civil conformarán en *Núcleo de Organizaciones Ciudadanas (NOC)* definido como; *la estructura en la que se reflejarán las relaciones y componentes de los grupos diversos que integra a la sociedad organizada con objetivos convergentes, representando centros y canales de decisión particular, que buscan, reciben, almacenan, clasifican, ordenan, seleccionan y retransmite información, y forman el eje cardinal de la educación*

cívica de los ciudadanos para la formación integral de los mismos, y estará orientada principalmente a la defensa de los derechos individuales y su participación en los asuntos públicos.

Un sistema de redes de cooperación permitirá, no sólo reconocer la existencia desigual de las preferencias, intereses y motivaciones, sino obtener provecho de ellas, puesto que es precisamente esta desigualdad la que permite un acuerdo transaccional entre las diferencias de los individuos, permitirá conjuntar esfuerzos y en un efecto sinérgico ser más eficientes para las causas que dicen representar. La razón de plantear este tipo de organización es la siguiente; **los mecanismos de participación ciudadana institucionales** que se plantean en la Ley de Participación Ciudadana, ya sean el Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Audiencia Pública y Comités Vecinales, parten de una serie de supuestos generales.

- La población (ya sean ciudadanos, vecinos o habitantes) cuenta con el oportuno acceso a la información requerida.
- La información ha sido proporcionada imparcialmente, y ha sido analizada, discutida y consensada,
- Los Vecinos, sino en su totalidad, respaldan completamente a los integrantes del Comité Vecinal, puesto que los primeros tienen la certeza de que sus intereses comunitarios legítimos son escuchados por las Autoridades Delegacionales, a través de los segundos, además.
- Se presupone que la población está interesada y/o motivada en participar y, que está segura que su participación modificará las acciones, Políticas Públicas y, programas de gobierno.

Estos supuestos son inexactos, baste señalar el ínfimo porcentaje de participación histórica para la elección de los órganos de representación vecinal. No se puede esperar la existencia de *una Participación Ciudadana* y menos aún *Corresponsable*, sino existe en los habitantes y/o ciudadanos de la Cd. de México un interés real por participar y la existencia de un proceso de asimilación de que el gobierno delegacional es *su gobierno*, que las acciones del mismo vendrán a afectar de una u otra forma la vida diaria de los habitantes es decir, los habitantes y/o ciudadanos vean que la realización de las políticas como un bien colectivo. La propuesta es que este objetivo puede alcanzarse a través de facilitar una estrategia que implica el compromiso y participación de diferentes actores.

- Un proceso de descentralización que implica transferir una serie de decisiones, atribuciones y competencias y recursos a los distintos niveles de gobierno, como una manera de democratizar la sociedad y acercarla al gobierno de la ciudad. Esencialmente se busca romper la visión

del ámbito público como patrimonio exclusivo de unos cuantos y ajeno a la sociedad. Este proceso implica instrumentar y capacitar tanto a los niveles de gobierno que asumen nuevas funciones, como a la ciudadanía para el ejercicio de nuevas funciones y atribuciones.

- Un proceso de construcción para la participación ciudadana como eje central del ejercicio de gobierno, que implica favorecer en lo cotidiano la toma de decisiones colectivas en el ámbito público, lo cual implica la participación en la planeación, ejecución, evaluación, seguimiento y vigilancia de las políticas públicas. Esta tarea deberá ser impulsada de forma decidida y principal por parte de las instancias y actores gubernamentales, mediante la creación de los "promotores", los cuales deberán contar con el apoyo responsable y decidido de el Subdelegado de Participación Ciudadana.
- Mediante el establecimiento de dos ejes estratégicos:
- Diseño de una estructura específica para la participación ciudadana, con carácter autónomo, que integre un conjunto de instancias (estructura territorial en distintos niveles) y figuras que complementen las opciones de Participación Ciudadana Institucionalizada (Plebiscito, Iniciativa Popular, Referéndum, Consultas), siendo las "NOC", que permitan a la ciudadanía practicar en diferentes modalidades, tiempos, formas, que represente un abanico de propuestas para la participación, individual y colectiva, desde el barrio, Unidad habitacional, pueblo y desde la participación de los grupos sociales con propuestas específicas.

B. Estructura del gobierno y la administración pública que concrete en la creación de órganos que sean contraparte a las estructuras de participación ciudadana, para la interacción, dialogo, interlocución con la ciudadanía.

La razón del porqué involucrar formalmente a las Organizaciones Civiles en este esquema, obedece a que éstas, ya han recorrido el camino largo y desgastante de la organización interna (sin importar su inclinación política e intereses que los respalde), el de los habitantes y/o ciudadanos para ofrecer un contrapeso a los intereses de los primeros mediante el acceso a la información, la cual deberá ser proporcionada de forma directa por las instancias gubernamentales ya mencionadas, los mecanismos ideales para lograr este objetivo, lo ofrece la Ley de Participación Ciudadana¹¹ tanto con los Recorridos del Titular del Órgano Político Administrativo, como con la Audiencia Pública. De los cuales se sugiere que el funcionamiento sea de la siguiente manera:

- a) Ante la advertencia de la implementación de "X" política pública, los ciudadanos que consideren que afecta sus intereses empezarán a movilizarse. Éstos acudirán ante sus representantes (Comité Vecinal) o de forma individual y ante las organizaciones civiles, que, motivadas

por convicciones personales, por compromisos ideológicos o simplemente por necesidades de trabajo, realizarán funciones de apoyo y canalización de las ideas y demandas, influyendo en la conformación de la agenda de gobierno.

- b) Las organizaciones que consideren que es un asunto en la cual ellas puedan coordinar los esfuerzos ciudadanos individuales u organizados, se conviertan en agentes impulsores de modificaciones a favor de los ciudadanos.
- c) Las instancias de gobierno están obligadas a comunicar los fundamentos, objetivos y alcances de la "X" política pública a los ciudadanos y habitantes en general antes del recorrido del titular. Esto se hará mediante "promotores" los cuales convocarán a los ciudadanos en general a una junta de información, en la cual se informará las características de o las acciones de gobierno contenidas en la política pública "X" además de invitarlos a participar en el recorrido del Titular por su Colonia, dicho recorrido estará basado en llevar a su gobierno a los habitantes a fin que juntos habitantes (organizados o de forma individual) y funcionarios públicos (tomadores de decisiones), establezcan un diálogo y consenso hacia y con las acciones de gobierno contenidas en la política pública. A su vez la Autoridad Delegacional, debe comprometerse a fomentar la participación ciudadana corresponsable, mediante la responsabilidad de comunicar a los habitantes de la(s) colonia(s) que se vean "afectadas" por la Implantación de una Política Pública o de cualquier tipo de acción pública y, de establecer la comunicación necesaria con los habitantes en general, los integrantes del Comité Vecinal y de las organizaciones Civiles presentes en la zona.
- d) El Subdelegado de Participación Ciudadana y el Subdelegado de Jurídico y Gobierno, serán los principales encargados en primera instancia de convocar y comunicar a los integrantes del Comité Vecinal, Organizaciones Civiles, Ciudadanos y habitantes "afectados" de las acciones gubernamentales que se ven involucradas en la implantación de la Política Pública, así como de invitarlos a participar en el diseño, implementación y revisión de la misma mediante la figura de la Audiencia Pública, a su vez de informarles que las autoridades delegacionales (Tomadores de Decisiones) harán un recorrido por su(s) colonia(s).
- e) En cuanto a las Redes, su sobrevivencia dependerá de la capacidad de los individuos de adaptarse y de su pericia administrativa para estimular el eficiente funcionamiento de la organización.
- f) En lo referente al éxito operacional de las Redes, inducirá a los integrantes a sentirse motivados a:
 - a) Aceptar las decisiones del grupo, reduciendo las resistencias y conflictos internos, b) Comunicación con otros miembros, lo cual ofrece dos ventajas, la facilitación de la transmi-

¹¹ www.df.gob.mx/leyes/ajpc.html. Ley de Participación Ciudadana, Artículos 68, 69 y 75

sión de la información y sentido de pertenencia a un grupo y a una comunidad, al conocer y acercarse a otros habitantes y vecinos y, c) Respaldo y reconocimiento comunitario.

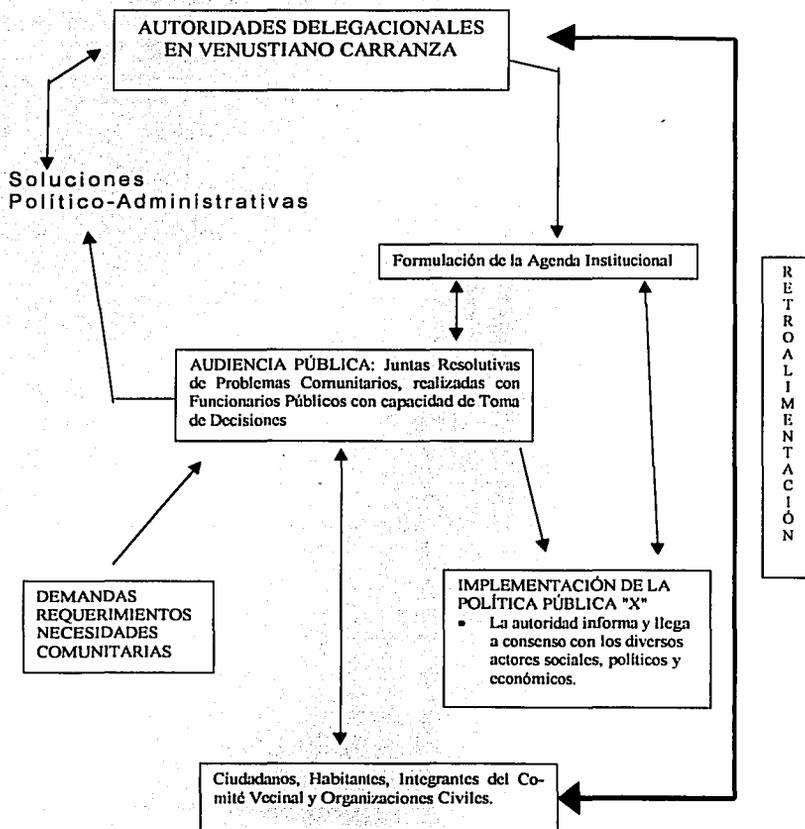
La factibilidad de la conformación de Redes de Cooperación de la Sociedad Civil está determinada en la realización de un pacto entre los diversos actores sobre los procedimientos válidos, reconociendo con ello una nueva manera de hacer política, en donde estén implicados procedimientos.

Especial cuidado en el desarrollo de esta propuesta habrá de recibir el tratamiento y exposición del tema relacionado con la Audiencia Pública, dado que ésta ofrece el espacio ideal para confrontar ideas e intereses de los actores involucrados (tales como Vecinos, Habitantes, integrantes de Organizaciones Civiles, integrantes del Comité Vecinal), y llegar a consensos necesarios para las acciones públicas de cualquier índole. Lo cual tendría como consecuencia que el espacio público de la Audiencia Pública, se transforme como la arena política por excelencia para dirimir conflictos y llegar a los consensos necesarios entre todos los actores políticos participantes.

Para poder provocar una participación ciudadana directa, incluyente y corresponsable, se debe transformar este mecanismo institucional en donde la autoridad delegacional y los habitantes de la demarcación conozcan las acciones, programas, proyectos, políticas públicas, políticas sociales de "su gobierno".

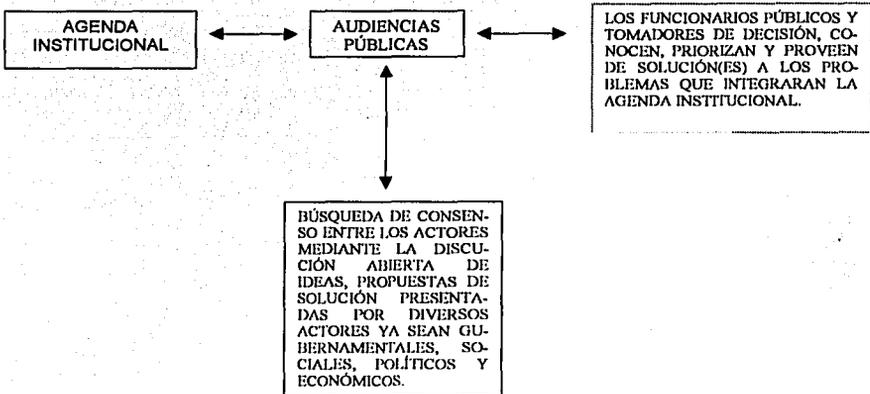
En lo referente a la Audiencia Pública y, el mecanismo que se esta planteado se esquematiza de la siguiente manera:

ESQUEMA FUNCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA E INCLUYENTE



Los beneficios que se obtienen con esta organización son los siguientes:

- **CONTACTO DIRECTO DE LA POBLACIÓN CON AUTORIDADES DELEGACIONALES,** con capacidad de resolver problemas y atender necesidades generales o específicas.
- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA.**
La ciudadanía que habita en la demarcación política tiene el sentimiento y la seguridad de que serán escuchados y resueltos sus problemas, con esto la Delegación se convierte en un espacio netamente de discusión y solución para problemas públicos
- **RETROALIMENTACIÓN DEL PROCESO PARTICIPACIÓN-SOLUCIÓN.**
Esto es fundamental para conocer verdaderamente en dónde están los problemas, cuáles se han solucionado, identificar a líderes comunitarios, que la ciudadanía se identifique con sus autoridades y, poder reestructurar con tiempo programas de atención a la comunidad antes de que estos fracasen.
- **ROMPER CON INERCIAS BUROCRÁTICAS QUE IMPOSIBILITAN O MINAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**
Este planteamiento, va acorde con lo expresado en la última Reforma Política, la cual re-toma planteamientos de las anteriores, es decir, transformar a las Delegaciones en un espacio público de discusión, solución y participación ciudadana, aunque para esto, habrá que dotar a las Delegaciones de las funciones y atribuciones que tiene el Municipio y el Cabildo, transformando a las actuales Delegaciones en Municipios, con el Cabildo, por ser este último un espacio abierto para incluir y facultar la participación social.
- **CONFORMACIÓN DE LA AGENDA INSTITUCIONAL:**
Al ser un espacio de debate, conocimiento, creación de consensos por excelencia, que mejor que a partir de este espacio la Autoridad Delegacional de "viva voz" conozca de los problemas, requerimientos, anhelos, necesidades comunitarias, así como identificar a los más relevantes actores sociales, por parte de los Integrantes de los Comités Vecinales, Organizaciones Civiles, Vecinos y/o habitantes en general. Con base en el esquema y explicación anterior esquematizo la conformación de la Agenda Institucional de la siguiente manera:



Estos puntos lo que buscan es dinamizar la conformación de una verdadera Participación Ciudadana Corresponsable, es decir, transitar de una Participación Ciudadana Autónoma o No Institucionalizada a una coexistencia de una Participación Ciudadana Institucionalizada y de una Participación Ciudadana Incluyente o Equitativa, estas dos últimas se refieren a lo que se ha venido manejando como Participación Ciudadana Corresponsable (estos puntos fueron tratados en el Capítulo II del presente trabajo). A manera de conclusión preliminar, presentaré algunas reflexiones enteramente personales sobre porqué se considera que la propuesta anteriormente señalada es factible en lo político y administrativo.

Todo cambio en la forma de hacer las cosas, implica por parte de algunos (si no es que la mayoría) de los implicados diferentes grados de reticencia. Los cambios en los procesos y procedimientos administrativos no escapan a tal sentencia, los cuales implican necesaria y forzosamente la sustitución de verticalismos y centralismos por estrategias plurales y abiertas. Para la realización de tal cometido, es menester la intervención y convencimiento de la mayoría de los actores involucrados, hay que recordar que para grandes cambios grandes consensos y, para pequeños cambios pequeños consensos.

En lo que hace a la presencia y acciones de los actores, las variables determinantes para llevar a cabo tal tarea tienen que ver con las restricciones institucionales, la voluntad política de los mismos actores y los recursos con que se cuentan.

Los Partidos Políticos: La "relación con la ciudadanía" y el "monopolio del poder" que estableció el PRI, con las elecciones en 1988 y 2000 se terminó a nivel Nacional y en 1997 y 2000 en la Cd. de México, sin embargo continúa poseyendo los medios políticos, materiales, económicos y humanos para continuar en la disputa del "favor ciudadano", su tarea es adecuar su anquilosada estructura a las nuevas "reglas del juego democrático" que han sido establecidas por la ciudadanía En lo referente a los "Partidos de Oposición", encontramos al PAN, el cual ha venido construyendo el apoyo de la ciudadanía, dejando de un lado la concepción de ser un "partido Político de la clase media y alta", lo cual se ha demostrado en las urnas en los diversos procesos electorales en los tres ámbitos de gobierno a lo largo y ancho del País. Al parecer el PRD, no termina de ponerse de acuerdo con sus actores internos que provienen de la "unión multiorganizacional" las cuales están localizadas en todo el espectro de la izquierda mexicana, el PRD necesita convertirse en una alternativa consistente, viable y creíble para los ciudadanos y no basar su éxito en Personajes (caudillos) y si en una estructura y plataforma con las características ya citadas.

Los Ciudadanos: Tal vez el actor más difícil de convencer de dejar a un lado la creencia de que la participación en la vida política Nacional o en los asuntos públicos (de toda índole) no tiene significado ni efectos prácticos. El ciudadano se mueve en un marasmo político y un marasmo de responsabilidad y compromiso en la búsqueda de alternativas que solucionen sus problemas cotidianos, esto fue provocado por la pérdida de atractivo y credibilidad en las Instituciones democráticas del Estado-nación, el ciudadano deberá pasar de un reclamo y exigencia social, económico, político, cultural el cual se reflejó en las urnas en los procesos electorales ya mencionados, la tarea hacia reconvertir la participación ciudadana de una simple emisión del voto (fundamento para establecer una democracia moderna) suponiendo que éste será el "defensor" de sus intereses, anhelos y vendrá por sí solo a resolver carencias, necesidades y demandas.

Los ciudadanos deberán, ser permeados por una Cultura de la Participación para el involucramiento, definición y propuestas de soluciones tomas de forma conjunta y corresponsable entre todos los actores -sociales, políticos y económicos- y para esto se requiere que el ciudadano vea al gobierno como "su gobierno" en el cual su voz es determinante para las acciones públicas diarias. La "sociedad civil", entendida en los términos de esta propuesta, necesita convertirse en un referente obligado de los tomadores de decisiones gubernamentales para dar satisfacción a los objetivos planteados e incidir en las decisiones del mismo.

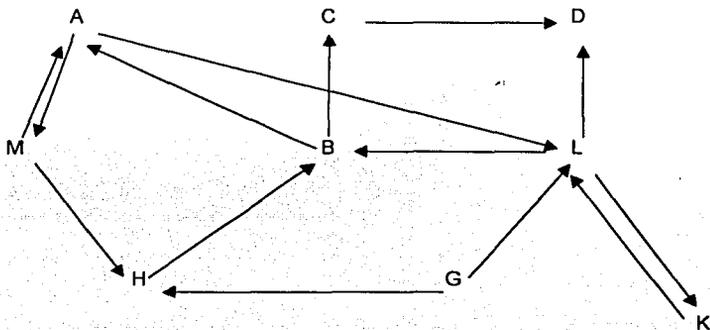
El grado de complejidad que ha alcanzado la sociedad mexicana y, en consecuencia los asuntos públicos, obligan necesariamente a encauzar a los diversos grupos, controlando debidamente el papel que desempeñan (o pueden desempeñar) en el proceso político. Lo que se debe buscar es pasar de un pluralismo caótico a un pluralismo racionalizado, la reordenación de la "sociedad

civil" puede conducir a la adquisición de fuerza política (por simple mayoría), para que esto sea posible, es necesario que los intereses individuales alrededor de los grupos giren en torno no solamente de una solidaridad basada en la esperanza y en la confianza, sino también en el establecimiento de incentivos.

No basta solamente el nacimiento de una conciencia de cambio en los diferentes actores sociales, políticos y económicos, para llegar a la Democracia, es importante transformar ideologías que favorecen creencias obsoletas y configuran el marco de referencia de los actores.

La factibilidad de un cambio administrativo y la estructuración en Redes de Cooperación de la "Sociedad Civil" está en función de un pacto entre los actores sobre los procedimientos válidos, reconociendo con ello una nueva manera de hacer política, en donde estén implicados procedimientos técnicos y aspectos normativos sobre valores, en que se conciba las Políticas como el resultado de las interacciones y expectativas recíprocas entre los diferentes actores, se trata pues de alcanzar una serie de pactos de reciprocidad los cuales serán acuerdos tácitos fundamentales para que una ruptura con el orden establecido sea reconocida como legítima y por tanto duradera, con esto se busca socavar los esquemas en donde se favorecen las opiniones de pocos, de las elites, o de los integrantes de un Comité vecinal. No se favorece la discusión y el intercambio de opiniones en la búsqueda del consenso.

El esquema que más se acerca al modelo de Coordinación Mixta propuesto por Charles E. Lindblom. En dicho modelo se concibe la adopción de decisiones regulado por órganos centrales pero también como resultado de un proceso de adaptación mutua, en el cual ninguna inteligencia, ningún actor central ejerce una responsabilidad total de coordinación ni decisión



En donde L cumple las funciones de un "inspector Central de D, B y K al mismo tiempo que como mediador mutuo. Se trata de favorecer esquemas de negociación para llegar a acuerdos, la negociación se define como una forma de adaptación mutua entre las partes interesadas en la cual, dentro de una relación simétrica, lo mismo X que Y, como una condición reconocida para hacer efectiva su propia decisión se inducen mutuamente a una respuesta diferente de la que se obtendrá por medio de la manipulación incondicional o la prescripción autoritaria,¹² Se favorece la negociación puesto que la necesidad de conquistar aliados es una motivación poderosa para llegar a ajustes mutuos.

Se favorecen las discusiones y los convenios mutuos y públicos mediante los cuales, los tomadores de decisión tratan de buscar la adhesión del otro a su solución propuesta, intentando demostrar que ésta satisface los deseos del otro partidario. Con la construcción del NOC no se pretende que las organizaciones se aten a un solo foco central ni que pierdan su identidad y perfiles definidos. Sino que se conviertan de manera organizada en interlocutores directos con las Instituciones Públicas y los demás grupos de presión de la sociedad (partidos políticos, sindicatos, empresarios, clero, comités vecinales, entre otros). El NOC está planteado como una forma de control vertical al representar la variedad infinita de los intereses de los miembros de la comunidad.

La factibilidad del NOC está en función de:

- Los correspondientes dirigentes de las organizaciones que integran el Núcleo de Organizaciones Ciudadanas y los ciudadanos se controlen mutuamente intercambiando beneficios y apoyos mutuos.
- Los dirigentes de los Comités Vecinales compitan entre sí por los adeptos
- Los Ciudadanos escojan entre los diferentes dirigentes para respaldarlos en ciertos tipos de asuntos
- El dirigente del grupo trate de obtener apoyo ayudando a los ciudadanos a adoptar sus preferencias políticas factibles y específicas a sus actitudes y valores fundamentales y viceversa.
- Los dirigentes de los grupos estén vinculados entre sí, de la misma manera que estén los líderes con los ciudadanos.
- Del grado de desarrollo de una Cultura de Participación Ciudadana Corresponsable, cimentada en la comprensión por parte de los gobernantes que deben comprender que su capacidad de llevar el desarrollo (social, comunitario, cultural, económico, entre otros) a los menos privilegiados y de aliviar la carga de las expectativas impuestas sobre él dependerá el grado de gobernabilidad, en cuanto a los gobernados, por su parte, deben de comprender que la solución a los problemas de-

¹² Charles E. Lindblom, *Técnicas de coordinación política*, Editorial Roble, México 1966.

pende tanto de los funcionarios públicos, los tomadores de decisiones como de la participación, compromiso y corresponsabilidad de ellos mismos.

- Que la Autoridad Delegacional formal, tome como su responsabilidad la conformación de las "Redes Vecinales" (como se menciona en la normatividad) o las "NOC", puesto como se planteo en el Capítulo III de este trabajo no puede dejar sin apoyo a los ciudadanos para que se organicen.
- La Autoridad Delegacional formal deberá incentivar la creación de estos mecanismos de inclusión ciudadana, basados en cuatro grandes ejes de acción; Audiencia Pública, Recorridos de Funcionarios Gubernamentales, formación tanto de una cultura de participación ciudadana corresponsable como de una cultura ciudadana y, la búsqueda de otorgar en marco legal de actuación a las Organizaciones Civiles.

2.1 Propuesta de modificación al marco Normativo en Participación Ciudadana.

A continuación presento la propuesta que se debe realizar para asegurar que una vez informada, movilizada y lograr el consenso de la ciudadanía de la Demarcación y de la Cd, de México, el gasto de los recursos tanto económicos, humanos y de capital político sean utilizados y no por el inadecuado aparato normativo se vean socavados o desperdiciados. En cuanto a este punto que parecería de menor grado de importancia, cosa que no es, se debe poner especial énfasis, dado que los Instrumentos Institucionales para la Participación Ciudadana en la Cd. de México, si bien ofrecen instrumentos tales como el Referéndum, Plebiscito y Consulta Ciudadana se debe poner especial cuidado en los siguientes puntos:

- La autoridad ya sea Legislativa o Ejecutiva (únicas dicha sea de paso Facultadas a utilizarlos), invoca la utilización de tales instrumentos, lo que busca es que sus acciones y/o resoluciones cuenten con la Legitimidad Social que las apoyen, lo cual en una sociedad abierta, plural y democrática es fundamental.
- Al invocar alguno de estos instrumentos la autoridad cual fuese, deberá impedir el socavamiento de su capital político, social y de legitimidad.
- No es posible que la autoridad delegacional llame a una Consulta Ciudadana o la autoridad legislativa o Administrativa del gobierno capitalino, pongan en juego los recursos mencionados y, los ciudadanos perciban con enorme desaliento que su participación no fue tomada en

cuenta por la autoridad convocante, dado que la resolución emanada del proceso se considere expresamente en la norma jurídica aplicable como no vinculante.

- El enorme compromiso que adquiere automáticamente la autoridad convocante al informar, involucrar, concientizar y movilizar a una ciudadanía, es el respeto irrestricto a la toma de decisión que ésta ha tomado.
- El riesgo de que la autoridad Facultada convoque la utilización de alguno de los instrumentos señalados y, que ésta no vincule los resultados, son enormes y devastadores hacia la legitimidad de la Autoridad Convocante y hacia el marco legal, dado que en la Cd. de México donde apenas 3 años atrás los ciudadanos adquirieron el derecho político de votar a su mandatario local, y que como sociedad sus opiniones, necesidades, demandas y requerimientos son recientemente escuchados e incorporados a las acciones gubernamentales, se correría el grave riesgo de que la sociedad al ver que su participación no ha sido vinculada a la toma de decisiones públicas caiga en una apatía total para participar los cauces institucionales y su participación sea por vías externas o violentas.
- Se reconoce el tortuoso camino que los actores políticos y ciudadanos han tenido que transitar para que hoy en día los habitantes de la Cd. de México contemos con un instrumento que asegura los mecanismos jurídicos y administrativos para que nuestros anhelos, intereses (individuales o comunitarios) sean escuchados por las Autoridades Pública, sin embargo, como toda norma jurídica nunca está acabada, siempre se debe buscar su mejoramiento y apego a la realidad social que trata de enmarcar y regular.

Como se mencionó esta norma jurídica crea los instrumentos para que el ciudadano o habitante pueda incidir en las acciones públicas, sin que su participación (de haberla) sea determinante como lo analizamos y, ahora propondremos una serie de adecuaciones a la norma señalada para que ésta, además de garantizar mecanismos, asegure que la convocatoria a participar a la ciudadanía sea efectiva e incida o determine las acciones públicas.

DICE	DEBE DECIR	JUSTIFICACIÓN
<p>LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.²¹ Título Primero Capítulo Único Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 2o.- La participación ciudadana radicará en los principios de:</p> <p>I. Democracia II. Corresponsabilidad, III. Inclusión, III. Solidaridad, IV. Legalidad, V. Respeto, VI. Tolerancia, VII. Sustentabilidad,</p> <p>VIII. Pervivencia, Responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.</p>	<p>Sin cambio</p> <p>I. Sin cambio II. Sin Cambio III. Sin cambio IV. Sin cambio V.- Sin cambio VI. Sin cambio VII. Sin cambio VIII. Sin cambio</p> <p>IX.- Participación Ciudadana El proceso mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos, que lo afectan en lo particular o en lo colectivo, ya sea en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.</p>	<p>En esta fracción lo que se hace patente es el tipo ideal de conducta a ser seguida por parte de los Ciudadanos en sus relaciones tanto externas como Intercomunales y no, que será para fines de esta Ley, la Participación Ciudadana materia jurídica por cierto que pretende regular. Al asegurar que una serie de principios han sido aceptados por la mayoría de la comunidad, tales como dialogo, respeto, tolerancia, es decir los valores de una democracia moderna Aunque para que una comunidad acepte y funcione a través de éstos y, se logre una Cultura Ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva es necesario que de forma conjunta las Instituciones Públicas de la Cd. de México, Organizaciones Civiles y/o habitantes en general impulsen desde la misma comunidad los valores de la democracia moderna para que los habitantes y/o ciudadanos generen una Cultura Democrática, con las características que señala Jaqueline Peschard :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una participación del ciudadano como sujeto activo de la política, • Una sociedad abierta activa y deliberativa, • Una secularización en donde se establezca una visión no determinada por elementos o presupuestos que escapen

²¹ www.df.gob.mx/leyes/pc.html

Título Tercero De los Instrumentos de la Participación Ciudadana

Capítulo II Del Referéndum

Artículo 25.- El referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes.

Artículo 34.- Los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

Artículo 25.- Sin Cambio

Artículo 34.- Los resultados del referéndum tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus efectos servirán como elementos determinantes para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

a la racionalidad humana, tales como los dogmas religiosos,

- Una legalidad
- Pluralidad y cooperación política
- Una autoridad políticamente responsable.

Además de la ampliación del reclutamiento y capacitación de líderes y otras funciones desempeñadas por la sociedad civil. Esto llevará a que los ciudadanos y/o habitantes de la Cd. de México se relacionen con Su Gobierno e interrelacionen entre ellos mismos con base en una Cultura Política Participativa basada en una Cultura Democrática individual y colectiva.

En cuanto a lo que se refiere a este artículo, viene a significar lo que se había mencionado líneas atrás al mencionar que

- La autoridad ya sea Legislativa o Ejecutiva (únicamente dicha sea de paso Facultadas a utilizarlos), invoca la utilización de tales instrumentos, lo que busca es que sus acciones y/o resoluciones cuenten con la Legitimidad Social que las apoyen, lo cual en una sociedad abierta, plural y democrática es fundamental.
- Al invocar alguno de estos instrumentos la autoridad cual fuese, deberá impedir el socavamiento de su capital político, social y de legitimidad.

Artículo 45.- Por medio de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen.

Artículo 45.- Por medio de la consulta vecinal, los vecinos de hasta dos demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas relacionados en las áreas de Establecimientos Mercantiles, Vialidades Primarias, Establecimiento y/o Modificación del Uso del Suelo, Utilización de áreas Públicas y/o Comunales, Espectáculos Públicos en vía pública, que vengán a afectar el diario desenvolvimiento de sus actividades, tradiciones o costumbres individuales y/o vecinales.

- No es posible que la autoridad delegacional llame a una Consulta Ciudadana o la autoridad legislativa o Administrativa del gobierno capitalino, pongan en juego los recursos mencionados y, los ciudadanos perciban con enorme desaliento que su participación no fue tomada en cuenta por la autoridad convocante, dado que la resolución emanada del proceso se considera expresamente en la norma jurídica aplicable como no vinculante.
- El enorme compromiso que adquiere automáticamente la autoridad convocante al informar, involucrar, concientizar y movilizar a una ciudadanía, es el respeto irrestricto a la toma de decisión que ésta a tomado.

Motivado de lo anterior se puede llegar a afirmar este instrumento institucional que establece un espacio de inclusión para que los intereses, anhelos, necesidades, requerimientos y demandas sociales sean verdaderamente incorporados a las acciones, Políticas, proyectos públicos y sobre todo que los tomadores de decisiones que han decidido establecer un vínculo entre gobierno-ciudadano, se responsabilicen desde la misma convocatoria para respetar la decisión que ha tomado una colectividad la cual a priori de la realización de este mecanismo deberá ser Informada, Concientizada, Movilizada y Motivada para que su participación sea determinante en las acciones públicas.

En lo referente a la aplicación de este artículo, se deberá hacer una modificación teniendo en cuenta lo siguiente:

- No se especifica el ámbito de acción específico a que va dirigida la Consulta Vecinal, puesto que de igual manera tanto el Referéndum como la Consulta Vecinal, buscan resolver uno o varios problemas colectivos, lo que hace falta es especificar el ámbito de acción en concreto de la Consulta Vecinal, si lo que se busca es que este instrumento institucional permita que los ciudadanos y/o habitantes de un lugar en específico solucionen un problema en específico, pues que se señalen cuales son los asuntos que se pueden abordar mediante la consulta ciudadana.
- La proposición de estos ámbitos están seleccionados con base en la experien-

Artículo 46.- La consulta vecinal podrá ser dirigida a:

- I.- Los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias;
- II.- Los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o bienestar social y demás grupos sociales organizados.
- III.- Los Comités Vecinales de una o varias colonias.

Artículo 47.- La consulta vecinal será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la administración Pública del Distrito Federal. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y lugar de su realización por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor afluencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación.

Artículo 46.- Sin Cambio

Artículo 47.- La consulta vecinal será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la administración Pública del Distrito Federal. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y lugar de su realización por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. Así como invitar a participar a ciudadanos, integrantes del comité habitacional y/o Organizaciones Civiles interesadas, las cuales deberán manifestar su interés por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor

cia que arrojan las diversas reuniones tanto con integrantes del comité vecinal, representantes de organizaciones civiles, ciudadanos y habitantes en general.

La razón de especificar "hasta dos demarcaciones territoriales" radica en dos cuestiones, la primera; en que no en todos los casos, las demarcaciones territoriales tienen las mismas colindancias que las habituales Colonias aunado a lo anterior, los ciudadanos y/o habitantes de una o dos colonias o una o dos demarcaciones territoriales, pueden llegar a verse afectados por un problema en específico, en cuanto a la segunda es que la redacción de este artículo este en concordancia con lo manifestado con el inmediato posterior.

En lo referente a la aplicación de este artículo, se deberá hacer una modificación tomando en cuenta lo siguiente:

- La motivación de incluir en la formulación de la convocatoria a los ciudadanos, integrantes del comité vecinal y/o Organizaciones civiles es la siguiente: La motivación de la Autoridad Delegacional tiene para la realización de una Consulta Ciudadana es el de allegarse la legitimidad necesaria en sus acciones públicas así como asegurar que el resultado de ésta sea respetado por tanto realizadores como participantes esto se basa en la experiencia que se tuvo en el ámbito laboral
- Así como de ir "metiendo" al "juego democrático" tanto a los ciudadanos, integrantes del comité vecinal y/o Organizaciones civiles, ir permeando a la sociedad en su conjunto y a los diferentes actores sociales que la base única de las acciones públicas son, el Derecho, la Participación ciudadana y el res-

afluencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación.

Artículo 48.- La consulta vecinal podrá realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de otros medios. El procedimiento y metodología que se utilicen se harán del conocimiento público.

Artículo 48.- La consulta vecinal se realizara por medio de consulta directa o, de encuestas, mediante la colaboración de las Organizaciones Civiles, Integrantes del Comité Vecinal y/o ciudadanos en general, previa solicitud de parte. El procedimiento y metodología que se utilicen se harán del conocimiento público.

Artículo 49.- Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.

Artículo 49.- Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta tendrán carácter vinculatorio para el ejercicio de las funciones del convocante.

peto a ambos.

La razón del porque especificar o constreñir a dos instrumentos para llevar a cabo la Consulta Vecinal únicamente obedece a que al tratarse de problemas específicos que afectan directamente a ciudadanos y/o habitantes estos dos instrumentos son los ideales para llevar a cabo tal cometido.

Por lo que respecta a la invitación a participar de forma directa a los ciudadanos, integrantes del comité vecinal y/o Organizaciones civiles, obedece a la búsqueda de irlos "metiendo" al "juego democrático" tanto a los ir permitiendo a la sociedad en su conjunto y a los diferentes actores sociales que la base única de las acciones públicas son, el Derecho, la Participación ciudadana y el respeto a ambos.

En cuanto a lo que se refiere a este artículo, viene a significar lo que se había mencionado líneas atrás al mencionar que

- La autoridad ya sea Legislativa o Ejecutiva (únicas dicha sea de paso Facultadas a utilizarlos), invoca la utilización de tales instrumentos, lo que busca es que sus acciones y/o resoluciones cuenten con la Legitimidad Social que las apoyen, lo cual en una sociedad abierta, plural y democrática es fundamental.
- Al invocar alguno de estos instrumentos la autoridad cual fuese, deberá impedir el socavamiento de su capital político, social y de legitimidad.
- No es posible que la autoridad delegacional llame a una Consulta Ciudadana o la autoridad legislativa o Administrativa del gobierno capitalino, pongan en juego los recursos mencionados y, los ciudadanos perciban con enorme desaliento que su participación no fue tomada en cuenta por la autoridad convocante, dado que la resolución emanada del proceso se considera expresamente en la norma jurídica aplicable como no vinculante.
- El enorme compromiso que adquiere automáticamente la autoridad convocante al informar, involucrar, concientizar y movilizar a una ciudadanía, es el respeto irrestricto a la toma de decisión que

ésta a tomado.

Motivado de lo anterior se puede llegar a afirmar este instrumento institucional que establece un espacio de inclusión para que los intereses, anhelos, necesidades, requerimientos y demandas sociales sean verdaderamente incorporados a las acciones, Políticas, proyectos públicos y sobre todo que los tomadores de decisiones que han decidido establecer un vínculo entre gobierno-ciudadano, se responsabilicen desde la misma convocatoria para respetar la decisión que ha tomado una colectividad la cual a priori de la realización de este mecanismo deberá ser Informada, Concientizada, Movilizada y Motivada para que su participación sea determinante en las acciones públicas.

Otro de los instrumentos normativos que permiten al ciudadano intervenir al ciudadano capitalino en las acciones gubernamentales es: la Ley para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Se resaltan los Artículo referentes a la Participación Ciudadana, dado que el 27 de enero de 2000 se reforma la mencionada Ley, ya que entre otras disposiciones no contemplaba la Participación Ciudadana.

Ley para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.²⁰

Capitulo II

De las Licencias de Funcionamiento.

Artículo 18.- Los interesados en obtener de la Delegación las Licencias de Funcionamiento correspondientes para la operación de los giros mercantiles a que se refiere el artículo 16, deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de gestión, la

Artículo 18.- Sin cambio

La motivación principal de la propuesta de modificación de estos artículos radica en que se refieren a la normatividad que habrá de seguir la Autoridad Delegacional al otorgar una Licencia de Funcionamiento a algún Establecimientos Mercantil con un Giro de alto impacto social, como sería, Restaurantes, Discotecas, Restaurante-bar, Bares, Cantinas, Salón de Fiestas, Centro de Espectáculos Masivos de carácter permanente. La Autoridad Delegacional se enfrenta a una encrucijada legal ¿Cómo explicarle a los Vecinos, que el Uso de Suelo permite la instalación de una Discoteca y que por Ley la "Delegación" otorgara la Licencia respectiva, aun y cuando la Consulta Vecinal haya sido con resultado negativo hacia la instalación del Establecimiento Mercantil? En este espacio me permito recordar lo expuesto en

²⁰ Ley para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 14, 27 de enero de 2000.

solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos.

Fracción X) En el caso de los establecimientos mercantiles contemplados en las fracciones II bis y III del artículo 16 de esta Ley, la Delegación deberá realizar consulta hacia los vecinos.

Para efectos de este artículo, los resultados de la consulta vecinal tendrán carácter vinculatorio.

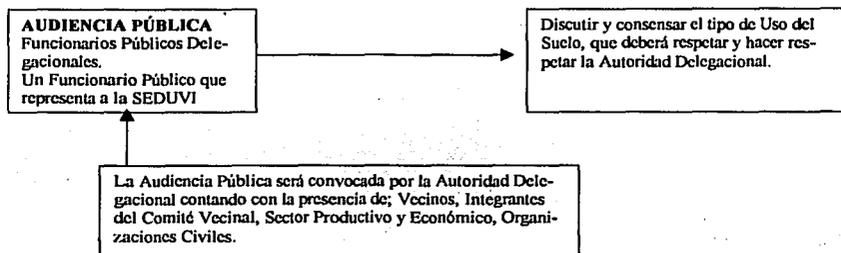
Artículo 19.- Recibida la solicitud acompañada de todos los documentos y cumplidos todos los requerimientos a que se refiere el artículo anterior, la Delegación en un plazo máximo de 7 días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la Licencia de Funcionamiento correspondiente, excepto en los casos de Licencia de Funcionamiento consideradas en las Fracciones II y III del artículo 16 de esta Ley, donde el plazo máximo será 15 días hábiles contados a partir del día en que se lleve a cabo la consulta vecinal.

Fracción X) Derogada.

Artículo 19.- Recibida la solicitud acompañada de todos los documentos y cumplidos todos los requerimientos a que se refiere el artículo anterior, la Delegación en un plazo máximo de 7 días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la Licencia de Funcionamiento correspondiente.

el Capítulo III de este Trabajo, al manifestar que la Consulta Vecinal, debe ser realizada a priori a este proceso y, no de forma última en el proceso. La Consulta Vecinal debe ser realizada de forma conjunta entre autoridades delegacionales, SEDUVI y los diferentes actores sociales y económicos que actúan en la Delegación usando el esquema propuesto en este capítulo de la Audiencia Pública y, una vez definido el Uso del Suelo para cada una de las colonias (que pueden agruparse en pequeñas áreas de desarrollo ya sea económico o de servicios), por parte de toda la Comunidad de forma responsable e informada, los vecinos tendrán toda la certidumbre de que sus ideas, necesidades y reclamos han sido escuchados por "su gobierno" así como permitir e incluir a los sectores y/o actores económicos actuantes en la demarcación proponer sus ideas. Lo que se busca es que tanto la Autoridad Delegacional, Vecinos, Actores Económicos y Organizaciones Civiles tengan la certidumbre de que hay "Reglas Claras" que toda la sociedad ha fijado para ser respetadas. Lo que se busca alcanzar, en este aspecto, es que por una parte los Vecinos, tengan la certidumbre de que son realmente tomados en cuenta, y que tienen todo el Derecho de exigir y reclamar a las Autoridades Delegacionales a respetar y hacer respetar la normatividad ("Reglas Claras") consensada y, que el sector económico tenga la certidumbre de que no hay una aplicación discrecional de la norma jurídica y, no dejar a un lado a un empresario (pequeño, mediano o grande) que lo único que busca es una fuente de ingresos lícitos. Así como dejar de "fomentar" la "industria del Amparo" en que recaen dichos empresarios por haber sido dejado en estado de indefensión.

Para finalizar este punto, el esquema que se deriva es el siguiente:



2.2. Trabajo realizado en la Subdelegación Jurídica y de Gobierno, en la Delegación Venustiano Carranza.

Para el desarrollo de este tema, se seguirá el orden cronológico que se llevo durante la experiencia laboral en la Demarcación. Iniciando con las tareas propuestas, realizadas y resultados en la Subdirección de Verificación Administrativa para finalizar con la Jefatura de Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos, dependientes ambas de la Subdelegación Jurídica y de Gobierno.

Como se había hecho mención en el Capítulo III del presente trabajo, la situación que encuentran las "nuevas" Autoridades Delegacionales, fue poco menos que desastrosa y caótica. Una vez que se toma posesión de los diversos encargos Administrativos, se debió realizar un diagnóstico general de la Subdelegación Jurídica y de Gobierno, el resultado fue desalentador, aunado a esto, las organizaciones civiles e integrantes de Comités Vecinales con tendencias políticas o ideológicas contrarias a las de las "nuevas" Autoridades Delegacionales dedicaron sus esfuerzos a "golpear" o sobrecargar a los Funcionarios públicos con un excesivo número de demandas y protestas para patentizar sus intereses, fuerza y presencia política en la Demarcación.

En cuanto a la situación interna, referente a los procesos y procedimientos administrativos de la Subdelegación Jurídica y de Gobierno en la Demarcación, el resultado del diagnóstico inicial era igualmente caótico, por ejemplo; no había un sistema preciso y confiable de captación de información hacia aperturas y/o cierres de Establecimientos Mercantiles, tanto Propietarios como Representantes Legales de todo tipo de Establecimientos Mercantiles presentaron un sin número de quejas y/o denuncias hacia los "Inspectores de Establecimientos Mercantiles" por actos de corrupción, otro problema detectado fue la inexistencia de expedientes o su actualización de Establecimientos Mercantiles, así como la inexistencia de un Padrón de las Organizaciones Civiles o de Comerciantes actuantes en la Delegación.

Los problemas se centraron en las siguientes áreas; el funcionamiento y localización de Establecimientos Mercantiles, en los cuales se propiciaba tráfico de estupefacientes y prostitución juvenil e infantil, estos Establecimientos Mercantiles se localizaban en 2 (dos) Colonias Puebla y Merced Centro. Reubicación de Comerciantes Ambulantes, alto índice de inseguridad pública en diversas Colonias de la Demarcación, Transporte Público (reubicación de paraderos), Alumbrado Público, entre otros.

En cuanto a lo que hace al ámbito de acción de la Subdelegación Jurídica y de Gobierno se decidieron las siguientes acciones.

La Subdirección de Verificación Administrativa, centra sus esfuerzos en las siguientes áreas, en las cuales se colaboro.

A) Destituir y/o Reubicar a los "Inspectores de Establecimientos Mercantiles" en áreas de apoyo administrativo, así como incorporar la figura legal de "Verificadores Administrativos", los cuales son los únicos facultados legalmente para llevar a cabo los Actos Administrativos referentes a las Verificaciones Administrativas en diversas áreas.

Una vez terminado este proceso, se decidió poner en marcha una **serie de acciones que involucraba directamente a los recién nombrados Verificadores Administrativos, Habitantes, Comités Vecinales, Organizaciones Civiles, y Responsables de los Establecimientos Mercantiles, enfocando los esfuerzos en 2 (dos) Colonias, Puebla y Merced Centro.**

Como primeras acciones planteadas para replantear la relación existente entre Autoridades Delegacionales y Responsables de los Establecimientos Mercantiles, se nombraron a Coordinadores de las Acciones en las 2 (dos) Colonias mencionadas, los cuales son los encargados junto a sus colaboradores de la realización de las siguientes tareas.

1. Establecer reuniones con los Responsables de los Establecimientos Mercantiles, para establecer de forma conjunta compromisos que recaen directamente en el funcionamiento de los mismos.

- La invitación a los responsables, radicaba esencialmente en darles a conocer las acciones delegacionales, que los Responsables conocieran a los Coordinadores (Funcionario Público), dar a conocer de "viva voz" la incorporación de los "Verificadores Administrativos" y, conocer a los Responsables. Ver esquema al final de sección.
- Se estableció de forma conjunta un horario para el cierre de sus actividades.
- Programar reuniones quincenales entre los Responsables de los Establecimientos Mercantiles y las Autoridades Delegacionales, a fin de conocer los problemas en el Funcionamiento de los Establecimientos y llegar a soluciones concertadas.
- A los Establecimientos Mercantiles que por normatividad se les prohíbe la venta de bebidas alcohólicas se les reitero tal prohibición.
- Se estableció que los Establecimientos Mercantiles que no contasen con los documentos que avalaran su legal funcionamiento, recibirían asesoría de funcionarios delegacionales para que en un periodo de 10 días naturales iniciaran su proceso de regularización.

Los resultados de las Acciones puestas en marcha fue el siguiente.

- En lo referente a la realización del empadronamiento de los Establecimientos Mercantiles tanto en la Colonia Puebla como Merced Centro se abarcó la totalidad de los mismos, arrojando en total de 100 y 190 Establecimientos Mercantiles respectivamente. Lo cual dio como resultado que la totalidad de las Actas de Verificación que fueron 150 en ambas colonias, fueron llevadas a cabo con éxito.
- Los resultados del Programa "Pon tu Negocio en Orden", se logró que de los 100 Establecimientos en la Colonia Puebla, 87 se aprobaron sus Documentos, 5 se Regularizaron y 8 fueron Clausurados. En la Colonia Merced Centro de los 190 Establecimientos 100 se aprobaron sus Documentos 35 se regularizaron y los 55 se Clausuraron.
- Se realizaron 25 "Operativos" entre la PGJDF y Subdelegación para detectar venta de estupefacientes y prostitución infantil y juvenil.

2. Establecer reuniones con los Comités Vecinales, Organizaciones Civiles.

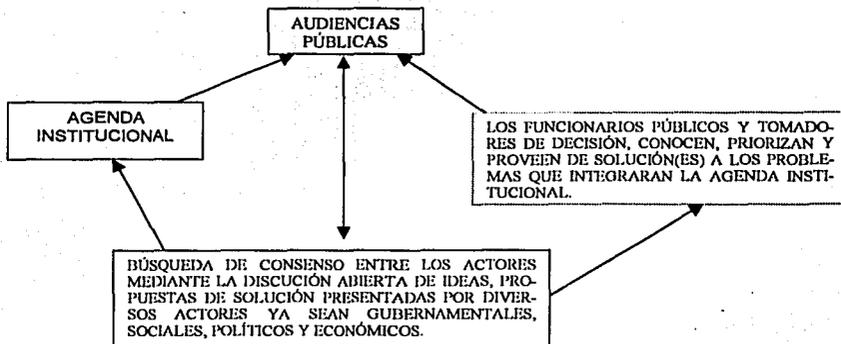
- La invitación a los integrantes de los Comités Vecinales, Organizaciones Civiles y habitantes en general, radicaba esencialmente en darles a conocer las acciones delegacionales, dar a conocer de "viva voz" la incorporación de los "Verificadores Administrativos" y, establecer de forma inicial un conocimiento mutuo.

- Conocer de "viva voz" de integrantes de los Comités Vecinales, Organizaciones Civiles y habitantes en general, los problemas, necesidades y requerimientos de la Colonia.

De las reuniones con los actores mencionados se detectaron las siguientes áreas a ser atendidas:

- I.- Establecer el Programa piloto "Pon tu Negocio en Orden". El cual busca facilitar la Regularización de los Establecimientos Mercantiles, previo examen por parte de la Autoridad Delegacional, de las características del Uso del Suelo que permitiera el establecimiento del Giro Mercantil que se estaba explotando y, el compromiso por parte de los Responsables de los Establecimientos de haber la necesidad cambiar de Giro Mercantil o serían Clausurados. Así mismo este Programa permitió la realización y/o regularización del Padrón de Giros Mercantiles en ambas Colonias.
- II.- El compromiso de que la Autoridad Delegacional una vez concluido el tiempo para regularizar la situación de los Establecimientos Mercantiles, llevaría a cabo Verificaciones Administrativas.
- III.- El compromiso por parte de los Responsable de los Establecimientos Mercantiles, de erradicar de sus locales la prostitución (infantil y juvenil se les hizo saber por escrito que es un delito).
- IV.- De las reuniones con los Comités Vecinales, Organizaciones Civiles y habitantes en general, se implemento el "Código Águila", es decir, incrementar la vigilancia policiaca en ambas colonias, incentivar la Denuncia Ciudadana. Otra de las acciones que fueron producto de estas reuniones, fue la Participación Ciudadana en cuanto al mejoramiento y mantenimiento del entorno urbano, con la colaboración de la Subdelegaciones de Participación Ciudadana y de Desarrollo Urbano mediante la poda de árboles, colocación de luminarias y pinta de fachadas (en este caso de forma conjunta los vecinos y responsables de los Establecimientos Mercantiles decidieron el color de la pintura).
- V.- Reubicación y/o Control del Transporte Público (en este caso se reubicaron 2 Paraderos lo cual trajo la "liberación" de dos calles principales en la Colonia Puebla).
- VI.- En colaboración con el DIF-Delegacional y la "Casa Masahua" se acordó apoyar a los Grupos Marginados.
- VII.- Mediante la creación de "Foros de Consulta" se incentivó la corresponsabilidad e involucramiento entre los Vecinos, Responsables de Establecimientos Mercantiles y Autoridades Delegacionales. Estos "Foros de Consulta", se utilizaron para que todos los actores expresaran sus opiniones e ideas para la resolución de los problemas en "su colonia" con "su gobierno".

El esquema para estos foros fue el siguiente.



B) En cuanto a la puesta en marcha de las actividades de los "Verificadores Administrativos", se realizaron las siguientes tareas en la cual se colaboro estrechamente.

Uno de los principales problemas, que se hicieron presentes durante las primeras reuniones llevadas a cabo en las instalaciones delegacionales con diversos actores, fueron las constantes "visitas" de los "Inspectores" los cuales "vendían protección" a los Responsables de los Establecimientos mercantiles con Giros Mercantiles de alto impacto social que no contaban con sus documentos que avalaran el legal funcionamiento de los mismos.

Dado que por décadas la actividad de verificación del funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles en la Cd. de México, se vio inmersa en un "círculo vicioso" radicado en corrupción e imperando "favores" por parte de los "Inspectores" y diversos Funcionarios Públicos a cambio de regalías económicas. Con el cambio de administración y el advenimiento de nuevos Funcionarios Públicos y Tomadores de Decisiones, respaldados por una legitimidad inigualable ganada en las urnas, han planteado la necesidad imperiosa de acabar con este "círculo vicioso", para transformarlo y generar por una parte ingresos al Gobierno de la Ciudad de México, dar legitimidad a las acciones públicas y

dignificar la labor del Servidor Público. Durante los primeros quince días de labores se pudo constatar la situación que imperaba en la realización de las Actas de Verificación dirigidas a "castigar" a los Responsables de Establecimientos Mercantiles que no "entraban al juego de los Inspectores" así como la lamentable situación del "control" en la realización de las mencionadas Actas y su posterior examen y Calificación.

Ante tal escenario, se propuso una diferente visión, actitud, aptitud en las acciones diarias de la Subdirección de Verificación Administrativa, especialmente en todo lo relacionado con el Acto Administrativo de Verificación Administrativa en la Delegación Venustiano Carranza.

Una vez que se incorporaron 25 nuevos "Verificadores Administrativos", se decidió establecer un **"PROCESO DE VERIFICACIÓN INTEGRAL"**, el cual comprendía desde la recepción de la Queja Ciudadana, constatar la veracidad de la misma, realización del Acta de Verificación Administrativa, su Calificación, la posible Clausura o Multa y por último informar personalmente al Ciudadano la labor realizada. Este **"PROCESO DE VERIFICACIÓN INTEGRAL"** depende fundamentalmente de la **Recopilación de la Información** con que se pueda proveer las Autoridades Delegacionales, siendo ésta Oportuna y Veras.

Para poder conformar el **"PROCESO DE VERIFICACIÓN INTEGRAL"** se debe **SISTEMATIZAR LA INFORMACIÓN** que emana de diferentes áreas de la Subdelegación Jurídica y de Gobierno, tales como "Ventanilla Única", la cual es el órgano único de recepción de Documentos para el funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles, continuando con la Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos, la cual es la encargada de conformar y actualizar el "Padrón de Establecimientos Mercantiles", a su vez es la encargada de autorizar los diversos Permisos para la celebración de Espectáculos Públicos, anexos en vía pública de restaurantes y restaurantes-bar, entre otros, continuando con este proceso se localiza la Subdirección de Verificación Administrativa encargada de verificar el funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles, continuando con la Calificación del Acta de Verificación realizada por la Unidad de Infracciones y Clausura, este procedimiento administrativo debe ser vinculado con dos áreas, la primera la Subdirección Jurídica y la Unidad Departamental de Amparos y Contencioso.

La finalidad para conformar este **"PROCESO DE VERIFICACIÓN INTEGRAL"** es agilizar la captación de Información y la agilización del mismo proceso, conformándolo como un proceso vinculativo entre las parte que concurren, minar el índice de pérdidas de Juicio de Amparo contra las acciones públicas -por falta de información y vinculación entre las áreas responsables- así como iniciar la incorporación de los Establecimientos Mercantiles al Padrón Delegacional y, lograr una corresponsabilidad en el cumplimiento del marco jurídico entre los Responsables de los Establecimientos y las autoridades Delegacionales. La razón de poner en marcha este **"PROCESO DE VERIFICACIÓN**

INTEGRAL", es la "desconcertante" falta de eficacia en la realización de la mencionadas Actas de Verificación, baste señalar los siguientes datos:

En el año de 1997 se otorgaron 180 Actas de Verificación, de las cuales 100 fueron para la constatación documental y física de nuevos Establecimientos Mercantiles bajo el esquema de Licencia de Funcionamiento, las 80 restantes fueron otorgadas por haber detectado alguna(as) anomalía(s) en el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, del total de 180 Actas, 40 estaban mal integradas en la dirección o en la denominación social, o al momento de realizar este acto administrativo el "inspector" rebasaba sus funciones y calificaba las anomalías, aspectos suficientes para que el Acto administrativo este viciado de origen y por tal carezca de validez jurídica. En lo referente a las Actas otorgadas para constatar las condiciones de nuevos Establecimientos, 12 fueron realizadas un mes antes de la toma de posesión de las Nuevas Autoridades Delegacionales, de estas 12 Actas que derivaron en 11 Licencias de Funcionamiento, las Nuevas Autoridades Delegacionales, debieron iniciar a 8 Poseedores de las Licencias mencionadas, el Procedimiento de Revocación de la Licencia debido a que no cumplían con los requisitos de Ley, así como poner a disposición a 8 "Inspectores " por faltas administrativas en el cumplimiento de las labores administrativas.

Una vez establecido el "**PROCESO DE VERIFICACIÓN INTEGRAL**" en 1998 y junto con la estrecha colaboración de 25 nuevos "Verificadores Administrativos", se practicaron 280 actas de Verificación de las cuales 10 estaban mal integradas por no contener los datos precisos del domicilio o razón social¹³, se realizaron 92 actas de verificación para nuevos establecimientos mercantiles otorgando 36 Licencias de Funcionamiento¹⁴. En 1999, se otorgaron 489 Actas de Verificación Extraordinarias¹⁵ resultando 10 Actas inválidas por contener errores en los datos del domicilio o razón social, de las cuales, 72 fueron por solicitudes de nuevas Licencias de Funcionamiento, otorgando 46 nuevas Licencias.¹⁶

En el año 2000 se otorgaron 527 Actas de Verificación Extraordinarias¹⁷, resultando 5 Actas inválidas por contener errores en los datos del domicilio o razón social, de las cuales, 48 fueron por solicitudes de nuevas Licencias de Funcionamiento, otorgando 11 nuevas Licencias.¹⁸

Por primera vez se realizaron Verificaciones Ambientales en colaboración con la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Cd. de México a fin de erradicar la venta-compra de especies

¹³ Informe de Gestión, 1997-2000, Subdelegación Jurídica y de Gobierno, Delegación Venustiano Carranza.

¹⁴ Informe de Gestión 1997-2000, Jefatura de Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos, en la Delegación Venustiano Carranza.

¹⁵ Informe de Gestión, 1997-2000, Subdelegación Jurídica y de Gobierno, Delegación Venustiano Carranza.

¹⁶ Informe de Gestión 1997-2000, Jefatura de Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos, en la Delegación Venustiano Carranza.

¹⁷ Informe de Gestión, 1997-2000, Subdelegación Jurídica y de Gobierno, Delegación Venustiano Carranza.

¹⁸ Informe de Gestión 1997-2000, Jefatura de Unidad Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos, en la Delegación Venustiano Carranza.

en flora o fauna reguladas o prohibidas, así como con el Programa de "Regularización de la Micro y Mediana Industria".

C) En cuanto a las experiencias laborales radicadas en la Jefatura Departamental de Licencias de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos, en Venustiano Carranza habrá de hacer el siguiente recuento de las acciones realizadas.

Como ya se hizo mención en dos colonias de esta demarcación (Puebla y Merced Centro) se puso en marcha el Programa Piloto "Pon tu negocio en Orden", una vez como encargado del despacho de esta Jefatura de Unidad, se realizaron las siguientes acciones referentes a este Programa.

- En una primera etapa, se realizó una ampliación de la cobertura de este programa a 50 Colonias de la Demarcación, concluyéndose el censo de los Establecimientos Mercantiles localizados en estas Colonias, detectándose 25 Establecimientos Mercantiles que por su giro mercantil deberían estar funcionando bajo el esquema de Licencia de Funcionamiento, a los Responsables de los Establecimientos se les giro una invitación a regularizar su situación legal, respondiendo afirmativamente 19, y 6 fueron clausurados permanentemente. Por lo que respecta a los Establecimientos que funcionan bajo el esquema simplificado de Declaración de Apertura, se detectaron 39 a los Responsables de los Establecimientos se les giro una invitación a regularizar su situación legal, respondiendo afirmativamente 35 y 4 fueron clausurados.¹⁹
- En una segunda etapa se finalizó el censo en la totalidad de las Colonias de Demarcación, detectándose 10 Establecimientos Mercantiles que por su giro mercantil deberían estar funcionando bajo el esquema de Licencia de Funcionamiento, a los Responsables de los Establecimientos se les giro una invitación a regularizar su situación legal, respondiendo afirmativamente 7 y, clausurándose 3. Por lo que respecta a los Establecimientos que funcionan bajo el esquema simplificado de Declaración de Apertura, se detectaron a 25 a los Responsables de los Establecimientos se les giro una invitación a regularizar su situación legal, respondiendo afirmativamente 20 y 5 fueron clausurados.²⁰
- En cuanto a la organización interna de la Jefatura de Unidad, se planteó la imperiosa necesidad de reorganización del personal, puesto que se detectaron duplicidad de funciones y personal que no pudieron señalar sus actividades reales. Motivado de lo anterior se realizó una depuración del personal localizado en esta jefatura, de 39 a 27 colaboradores siendo 20 de ellos sindicalizados y, los restantes de "confianza".²¹
- Por lo que respecta en la Organización Administrativa, al no contar la administración pasada con ningún tipo de registro o archivo actualizados, se decidió implantar un; Registro de Correspondencia, un Registro de Solicitudes de Funcionamiento, un Registro de Declaraciones de Aperturas, un Registro de Solicitudes para Espectáculos Públicos, un Registro de Solicitudes para "Ferias" y, "Romerías Populares".
- Por primera vez se implantó el Sistema de Empadronamiento de poseedores de juegos y/o Estructuras Mecánicas, que concurren a las "Ferias" y "Romerías Populares" de la Demarcación, así mismo se decidió cambiar el esquema de trabajo, pasar de la relación con los "líderes" de organizaciones de "ferieros" (como se autonombran) a que la recepción de la Solicitud sería de forma individual y calendarizada. El esquema de trabajo se basó en lo siguiente; Para la celebración de alguna "feria" o "romería" en alguna Colonia, se concertaba una reunión con los integrantes del Comité Vecinal correspondiente, "Ferieros", Vecinos en general y Organizaciones Civiles a fin de conocer los problemas o irregularidades que se hayan hecho presente en la "feria" o "romería" inmediata anterior así como consensar el plazo de duración del evento basado en antecedentes

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

históricos, una vez realizada esta reunión se inicia el proceso de ingreso de solicitudes para lo cual los propietarios de los juegos mecánicos deben presentar un Seguro a Terceros, Seguro para la Estructura Mecánica y el pago de derechos por ocupación en vía pública. Se realizaron en total 100 reuniones para el fin mencionado, bajo el esquema de Audiencia Pública que se ha hecho mención.²²

- Por primera vez, se realizó el "Programa de Regularización de la Micro y Mediana Industria", en las Colonias Merced Centro y Merced Balbuena, Morelos, Moctezúma, Jamaica, Aviación Civil, Lorenzo Bouturini, Magdalena Mixhuca y 20 de Noviembre. Dicho programa fijo los siguientes objetivos; 1) Establecer el "Padrón de la Micro y Mediana Industria Delegacional", 2) Conformar el "Atlas de Riesgo Delegacional" en colaboración con la Subdirección de Protección Civil.²³
- El "Programa de Regularización de la Micro y Mediana Industria", al ser concluido proporciono los siguientes datos; en la Demarcación estaban localizadas 129 Industrias, de las cuales, 100 contaban con sus documentos que avalaran el legal funcionamiento, girándose 29 invitaciones a regularizar su situación y al final del proceso se clausuraron 3 establecimientos por no contar con la documentación correspondiente.²⁴

²² Idem.

²³ Idem.

²⁴ Idem.

CONCLUSIONES

Durante décadas la Democracia en México se basó en la concepción del principio de "un hombre, un voto" y por tanto, los medios a utilizar (los que fueran) para llegar a tal fin, se justificaban. Había que entregar el "carro completo" de "Representantes" en todos los ámbitos y niveles de Gobierno, para "asegurar" la continuidad del Sistema Político Mexicano, el "Proyecto Revolucionario" y la "Paz Social" en el país.

Al imperar la óptica de "un hombre, un voto", "los representantes" elegidos "democráticamente" y su capacidad para establecer políticas tendientes al beneficio colectivo eran más que cuestionables.

Como ha sucedido a lo largo de la historia moderna de México, se necesita un cambio o un sacudimiento profundo para que el país corrija el rumbo, ya sea en lo político, económico y/o social. La apertura del Sistema Político Mexicano y de los Asuntos Públicos (administración pública y acciones de gobierno) ha sido paulatina y ha cobrado una alta renta a los ciudadanos u Organizaciones Civiles que han luchado por la creación de espacios en las Instituciones Públicas, que éstas ya no sean una "cajas negras" donde pocos saben lo que pasa y los demás solo lo suponen.

Lamentablemente la apertura de estos espacios públicos no fue cuestión de la "buena voluntad" de las élites políticas ni de los Funcionarios Públicos (Tomadores de Decisiones), hubo que enfrentar todo tipo de obstáculos y represiones, para poder llevar a México hacia una Democracia Participativa, en donde los Ciudadanos ya sea de forma individual u organizada mediante su Participación Corresponsable y conocimiento de los asuntos públicos han ido permeando con sus legítimos intereses, demandas y/o requerimientos la toma de decisiones en el "hacer o no hacer del gobierno" en México. La lucha ha durado más de 25 años y aún continúa, los "luchadores sociales" agrupados en Organizaciones Civiles o de forma individual, lo que buscan es la transparencia en los actos públicos, en todas sus esferas y ámbitos.

Al ser el "centro" del país, la Cd. de México se convierte en un bastión de la continuidad del sistema político mexicano junto con diversas entidades de la República Mexicana (como Edo. Mex., Jalisco Nuevo León, entre otras), por lo cual el Presidente de la República en el uso

de sus Atribuciones y Facultades Constitucionales nombraba al Regente del Departamento del Distrito Federal y, éste a su vez nombraba a los 16 Delegados.

La Cd. de México no podía estar exenta de esta realidad nacional, tuvieron que pasar más de 15 años de lucha y desgaste constante por parte de los ciudadanos y Organizaciones Civiles para que se "reconociera" por parte de las élites gobernantes que los ciudadanos capitalinos tenían Derechos Ciudadanos y Políticos como el resto de los ciudadanos del país y por lo cual podían y debían ejercerlos.

Será a mediados de la década de los ochenta, cuando un evento telúrico, renueva la lucha de los ciudadanos capitalinos por la apertura de los espacios públicos. Esta lucha es encabezada por diversas Organizaciones Civiles que en su seno agrupan a los habitantes y ciudadanos capitalinos que sufrieron afectaciones directas a sus habitaciones o a la pérdida de fuentes de empleo por causa de tal evento. Dichas organizaciones con una marcada ideología de "izquierda" serán uno de los principales componentes que integran en 1988 la alianza para las votaciones federales, donde lo que ahora se cimbra no es la tierra, sino el "piso" del sistema político mexicano, dándose por primera vez en la historia contemporánea del país, una afluencia a las urnas y un descontento social por la enésima "crisis económica" de México que pondría en real entredicho la legitimidad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas organizaciones civiles, ciudadanos y partidos políticos de oposición (PRD y PAN) serán los actores llamados a integrarse por la lucha de la apertura de los espacios públicos en la Cd. de México y del resto del país.

La élite gobernante y los integrantes del sistema político han tenido que ceder espacios a los ciudadanos, se han creado Organos Públicos independientes para garantizar la transparencia electoral mediante su ciudadanización, se crean mecanismos jurídicos y administrativos para que los ciudadanos además de participar en el sufragio, tengan la certeza de que su voto vale y es respetado.

Los Ciudadanos de la Cd. de México en 1997, por primera vez acuden a las urnas para elegir el ahora llamado "Jefe de Gobierno", otrora Regente del Gobierno de la Cd. de México, dándose una respuesta ciudadana insuperable y, ganando en las urnas mediante el voto libre y secreto, el representante de un Partido Político de oposición, hecho inédito, la Cd. de México estaría gobernada por un Partido Político y una concepción política, económica y social diferente a la del gobierno federal.

Pero este "sismo político capitalino", no bastó para dinamizar a la sociedad en su conjunto, se continúa pensando que la responsabilidad social inicia y termina con la emisión del

voto y que lo demás será única y exclusivamente responsabilidad del gobernante, ya que para eso fue electo. Esta realidad subjetiva se concretiza en la casi nula participación ciudadana generalizada en las acciones y tareas diarias del gobierno local, hasta que este último, "toca los intereses individuales" y los ciudadanos se ven "obligados a "participar", con lo que en realidad, son exigencias hacia y con el gobierno y/o gobernante local, para que no se "toquen sus intereses particulares"

Con el advenimiento de "el nuevo gobierno" y la "nueva forma de gobernar", se plantean varios objetivos centrales, entre ellos destacan la reasignación del gasto público y la Participación de los Habitantes de la Cd. de México (ya sean ciudadanos u Organizaciones Civiles) en las acciones públicas, a fin de transparentar y de "ciudadanizar" el proceso de toma de decisiones. Uno de los vehículos que se plantean es la creación del marco jurídico necesario para asegurar que los ciudadanos sean tomados en cuenta en la toma de decisiones públicas.

La promulgación de la Ley de Participación Ciudadana para la Cd. de México, es el resultado de una serie de reformas políticas y administrativas que han acontecido en el Gobierno de esta Ciudad, sin que éstas hayan concluido, basta señalar que la Cd. de México no tiene una Constitución Política Local (cuenta con un Estatuto de Gobierno), y no es considerada jurídicamente como una Entidad Federativa, por lo cual carece de los derechos inherentes a éstas.

Esta nueva norma jurídica lo que buscaba desde sus inicios era vencer la elevada indiferencia y hasta pasividad ciudadana, así como "acercar" al gobierno capitalino a los habitantes.

Uno de los tropiezos que de forma inicial sufrió esta norma jurídica fue la escasa o casi nula participación de los Ciudadanos hacia la elección de los Consejeros Ciudadanos (solo el 2% de los electores acudió a las urnas) los cuales vendrían a sustituir la figura de representación vecinal de los "Jefes de Manzana", estos Consejeros Ciudadanos deberían ser ciudadanos sin filiación política, pero tanto el PRI como el PRD desarrollaron una "paraorganización política" en apoyo a la elección de éstos. Los Consejos Ciudadanos estuvieron en funciones una año y fueron sustituidos por los Comités Vecinales (actual esquema de representación vecinal).

La "nueva forma de gobernar" implica enfrentarse a una diversidad de problemas: pasividad y desinterés por parte de los ciudadanos, la representación vecinal no ha sido capaz de permear en la comunidad, los ven ajenos a sus intereses; una estructura administrativa no propiciatoria de la Participación Ciudadana; Organizaciones Civiles que enarbolan "intereses generales" pero que en realidad corresponden a "intereses particulares o de grupo" o que están estrechamente relacionadas y vinculadas con algún partido político (que la mayoría de las veces son el PRI y el PRD).

Entonces cabría preguntarnos el por qué el alejamiento o desinterés de los ciudadanos de *a pie*, por las tareas y acciones de otros ciudadanos de *a pie* que hacen las veces de ser el vínculo entre los primeros y la autoridad pública inmediata (jefe delegacional), que en teoría (por lo menos) son los encargados de plasmar. El motivo por el cual, el actual esquema de representación vecinal no a sido efectivo y no ha permeado en la comunidad, es que en su gran mayoría los "nuevos representantes vecinales", son los "viejos representantes de manzana", la comunidad históricamente nunca ha tenido acceso real a la toma de decisiones político-administrativas en cualquiera de los ámbitos de gobierno capitalino.

De lo anterior, la propuesta que se maneja en este trabajo se centra en conjuntar en pequeñas áreas (por Colonia) la participación de los vecinos y no solamente la de los Integrantes de los Comités Vecinales. Como se ha podido apreciar en este trabajo mediante este esquema los vecinos y/o ciudadanos de *a pie*, ya no serán simples invitados a consentir lo que se les presenta como una(s) acción(es) pública incontrovertible emanada de los "expertos" cuyo objetivo es que una minoría consistente sea respaldada por una mayoría silenciosa (para lo cual es suficiente con la indiferencia o la pasividad), haciendo que los mecanismos de Participación Ciudadana, se queden en buenas intenciones y al final, los únicos perdedores son los habitantes en general de la demarcación.

Tanto los Funcionarios Públicos como los Tomadores de Decisiones, tienen la gran responsabilidad de incentivar la Participación Ciudadana, y de convertirla en Corresponsable y esto último se logrará siempre y cuando el Ciudadano de *a pie*, tenga la información necesaria para poder emitir una opinión coherente y responsable; se debe pasar de la supuesta "ciudadanización" de las instituciones públicas, (que en realidad se trata de la participación o colaboración de un numero muy acotado de ciudadanos que por su instrucción académica no les es desconocido el ámbito en donde participan o se desenvuelven), formando en realidad un grupo colegiado que en el mejor de los casos podrá ser independiente a la Institución Pública a auditar, porque es en esta área del quehacer público donde se han centrado los esfuerzos publicitarios acotando la Participación Ciudadana a un solo ámbito: al de los recursos financieros, a la Fiscalización en la utilización de los recursos públicos) a la transformación en la apreciación ciudadana de "el gobierno" a "su gobierno".

Lo que se debe de buscar en la nueva apreciación del ciudadano hacia "su gobierno", es que el asiento de la legitimidad de este último, ya no esta en el qué se decide, sino en el cómo y dónde se decide, contemplando para esto no solamente técnicas legislativas sino tambien la búsqueda de nuevas formas de comunicación mediante las cuales se establezcan

normas de reciprocidad. En este supuesto se debe buscar que el Gobernante Colectivo, que dicho sea de paso, es el deseado en una democracia moderna, sea capaz de llevar a cabo dos directrices básicas, por un lado defender los principios básicos de una Democracia Moderna que son socialmente elaborados y aceptados y por el otro, que sea capaz de fomentar el, diálogo, deliberación y confrontación de ideas individuales y sacar una o varias directrices (políticas públicas) consensadas socialmente.

Que el ciudadano vea día a día que la Democracia es una forma de vida que debe de ser llevada a lo cotidiano y no, simplemente se acota con emitir un voto. Uno de los objetivos primordiales que se debe buscar es que la consolidación de la Democracia sea posible mediante la habilitación del mayor número de ciudadanos posibles en las diversas esferas públicas. Otro de los objetivos para aspirar a llegar a ser una sociedad democrática, participativa y corresponsable en las acciones diarias colectivas, es dejar el estadio del temor permanente de la influencia y afluencia de los "ignorantes" ya que estos, son las "presas" de los Demagogos que como siempre han ofrecido y ofrecerán quimeras inalcanzables, dejando a un lado el o los conocimientos objetivos de la problemática social en su conjunto o parte de ella.

La ignorancia de los "ignorantes", radica inicialmente en el desconocimiento de los Asuntos Públicos y sus tecnicismos o técnicas relativas a estos y sobre todo, a la falta de educación acerca de la deliberación, la aceptación de ideas diversas y hasta antagónicas a las propias y de alcanzar el objetivo común de llegar a una cooperación intelectual colectiva y así, llegar a ser un verdaderamente solidarios con los otros y con esto caminar hacia una democracia moderna, participativa y corresponsable. Entonces habrá que cuestionarse ¿Hasta que punto una sociedad puede ser "ignorante" de los asuntos públicos, sin perder su carácter Democrático? Y se puede considerar a una sociedad Democrática, si esta no es capaz de generar de forma mayoritaria en su seno las condiciones e individuos necesarios y capaces para gobernarla. Esta es el verdadero adversario de la conformación de una Democracia moderna, participativa y corresponsable, que para llegar a esta etapa, no basta la "buena voluntad" del gobernado ni del gobernante, sino la interiorización de una cultura democrática colectiva.

Sin la existencia de esta interiorización, se estará provocando que en el seno de la sociedad se conformen "pequeños feudos" o "grupos" que obedeciendo a intereses específicos señalen el planteamiento de "aquí esta mi opinión y ahí esta la suya" y no mas discusión, no habiendo que confundir el respeto a las personas independientemente de sus opiniones, dado que a las opiniones se les confronta, no son incontrovertibles, se les discrimina por una mejor y tampoco llegar al extremo que a la persona que difiere de una opinión se le considere como

ofensor de la libertad de expresión, lo cual es fatal para una sociedad que aspira a ser Democrática, y es este proceso el que es base para la conformación diaria de una democracia moderna, participativa y corresponsable, es decir, fomentar la discusión de ideas y no de individuos, creyendo en la posibilidad de que una idea es mejor que otra y poniendo nuestras ideas y acciones individuales hacia el logro para alcanzar ideas y objetivos comunes.

En suma, para definir o redefinir las reglas del juego, en los procedimientos y en los mecanismos de control gubernamental, que permitan eliminar añejos patrones de cooptación, dominación y exclusión de grupos elitistas, el establecimiento de mecanismos de Participación Ciudadana Directa, será viable en la medida en que los Ciudadanos tengan el derecho de reservarse la capacidad de participar en la toma de decisiones acerca de determinados asuntos públicos.

Para esto el Ciudadano debe estar consciente que reclamar y demandar no necesariamente es igual o significa Participar, sino por el contrario, Participar significa: interés y responsabilidad individual por Informarse, interés y respeto por los otros y sus opiniones (concordantes o divergentes), fomentar el intercambio de opiniones y fomentar el logro de consensos, aceptación y respeto de la decisión tomada por y en la comunidad.

Por parte de la(s) Autoridad(es) Delegacional(es) implica responsabilizarse de proporcionar la información en forma Oportuna, Coherente y Eficaz a la Comunidad en su conjunto, establecer el mecanismo de comunicación (como se señala en la propuesta, sería la Audiencia Pública) entre Funcionarios Públicos y Habitantes (ciudadanos u Organizaciones Civiles), esto permitiría que la Agenda Pública estuviera conformada por los Problemas Reales de la Comunidad (y no por los intereses de un grupo de presión), para lo cual se utilizan también los Recordos en la Demarcación; con estos mecanismos, el Funcionario Público y los Tomadores de Decisiones, se ven posibilitados para priorizar los problemas contenidos en la Agenda Pública.

El logro de este esquema radica en que el ciudadano de *a pie*, poco a poco se va interesando en "**su gobierno**" y, en las acciones y/o políticas de este. Así mismo, el ciudadano de *a pie*, se ve ya no "obligado", sino "interesado" a informarse y empezar a solicitar y hasta reclamar a los gobernantes la información necesaria para poder emitir una opinión hacia y con relación a las acciones diarias de gobierno y no conformarse con emitir su opinión cada vez que se concurre a las urnas.

Aunado a esto, los gobernantes se ven "obligados" o "concientizados" a proporcionar sin diligencia, la información requerida lo cual posibilita el escrutinio diario de sus acciones y trans-

parentar las labores de estos, lo cual, puede ser el verdadero inicio de una Administración Pública (independientemente de su ámbito) transparente y honesta.

A N E X O

**Mecanismos Institucionales de Participación Ciudadana
en la Cd. de México, en el año 2000**

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Capítulo II

De los Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos

Artículo 21.- Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las Leyes de la Materia y de sus reglamentos.

Artículo 22.- La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.²⁰

Libro Quinto

De los Procesos Electoral y de Participación Ciudadana

Título Primero

Disposiciones Preliminares

Artículo 134. Los procesos electorales 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.

²⁰ www.df.gob.mx/leyes/lpc.htm

Artículo 135. 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. Los procesos de participación ciudadana se realizarán en día domingo.

Capítulo II

Del Proceso Extraordinario

Artículo 138. Cuando se declare nula o haya empate en una elección o se declare la nulidad de un proceso de participación ciudadana, la convocatoria para el proceso extraordinario deberá emitirse dentro de los treinta días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso.

Artículo 139. Las convocatorias para la celebración de procesos electorales y de participación ciudadana extraordinarios, no podrán restringir los derechos que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el presente Código otorgan a los ciudadanos y partidos políticos acreditados o registrados ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, ni alterar los procedimientos y formalidades instituidas en el mismo.

Capítulo III

De los procesos de participación ciudadana.

Artículo 140. 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.

Artículo 141. 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.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.²¹

Título Primero

Capítulo Único

Disposiciones Generales

Artículo 2o.- La participación ciudadana radicará en los principios de:

- I. **Democracia**, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie;
- II. **Corresponsabilidad**, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;
- III. **Inclusión**, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;
- IV. **Solidaridad**, disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos, eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás, así como nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes;
- V. **Legalidad**, garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho; con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática;
- VI. **Respeto**, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública del Distrito Federal;
- VII. **Tolerancia**, garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos;
- VIII. **Sustentabilidad**, responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno; y
- IX. **Pervivencia**, responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.

Artículo 3o.- Los Instrumentos de la Participación Ciudadana son:

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa Popular;
- IV. Consulta vecinal;
- V. Colaboración Vecinal;

²¹ www.df.gob.mx/lcyes/lpc.html

- VI. Unidades de Quejas y Denuncias;
- VII. Difusión Pública;
- VIII. Audiencia Pública; y
- IX. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial.

Artículo 5o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

III. Instrumentos de Participación Ciudadana: Medios con los que la ciudadanía puede disponer en forma individual o colectiva, según sea el caso, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general;

Artículo 10.- Los ciudadanos del Distrito Federal tienen los siguientes derechos:

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 37 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;

VIII. Ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta ley; y

Título Tercero

De los Instrumentos de la Participación Ciudadana

Capítulo I

Del Plebiscito

Artículo 13.- 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.

Artículo 15.- Toda solicitud del plebiscito 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.

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.

Artículo 17.- 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.

Artículo 18.- 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.

Artículo 19.- 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.

Artículo 20.- 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.

Artículo 21.- 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.

Artículo 22.- Los resultados del plebiscito se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

Artículo 23.- 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.

Artículo 24.- Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Capítulo II Del Referendum

Artículo 25.- El referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la

competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes.

Artículo 26.- Es facultad exclusiva de la Asamblea decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación.

Artículo 27.- Podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum:

- I. Uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa; y
- II. 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.

Artículo 28.- La solicitud a que se refiere el artículo anterior deberá contener por lo menos:

- I. La indicación precisa de la ley o, en su caso, de él o los artículos que se proponen someter a referéndum;
- II. Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía previo a la decisión del órgano legislativo; y
- III. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, firma y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Artículo 29.- El procedimiento de referéndum deberá iniciarse mediante convocatoria que se deberá expedir y difundir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo.

Artículo 30.- La convocatoria a referéndum deberá hacerse del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal y deberá publicarse 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 fecha en que habrá de realizarse la votación;
- II. El formato mediante al cual se consultará a los ciudadanos;
- III. La indicación precisa del ordenamiento, el o los artículos que se propone someter a referéndum; y
- IV. El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar, o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos.

Artículo 31.- No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre las siguientes materias:

- I. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV. Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal; y
- V. Las demás que determinen las leyes.

Artículo 32.- En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse procedimiento de referéndum alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año.

Artículo 33.- En los procesos de referéndum, sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días ante al día de la consulta.

El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo y remitirá los resultados definitivos a la Asamblea legislativa.

Artículo 34.- Los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

Artículo 35.- Las controversias que se generen con motivo de la validez del referéndum serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Artículo 45.- Por medio de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formula propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen.

Artículo 46.- La consulta vecinal podrá ser dirigida a:

I.- Los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias;

II.- Los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o bienestar social y demás grupos sociales organizados.

III.- Los Comités Vecinales de una o varias colonias.

Artículo 47.- La consulta vecinal será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la administración Pública del distrito Federal. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y lugar de su realización por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor influencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación.

Artículo 48.- La consulta vecinal podrá realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de otros medios. El procedimiento y metodología que se utilicen se harán del conocimiento público.

Artículo 49.- Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.

Otro de los instrumentos normativos que permiten al ciudadano intervenir al ciudadano capitalino en las acciones gubernamentales es: la Ley para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Se resaltan los Artículo referentes a la Participación Ciudadana. dado que el 27 de enero de 2000 se reforma la mencionada Ley, ya que entre otras disposiciones no contemplaba la Participación Ciudadana.

Ley para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.²⁰

Capítulo II

De las Licencias de Funcionamiento.

Artículo 18.- Los interesados en obtener de la Delegación las Licencias de Funcionamiento correspondientes para la operación de los giros mercantiles a que se refiere el artículo 16, deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos.

Fracción X) En el caso de los establecimientos mercantiles contemplados en las fracciones II bis y III del artículo 16 de esta Ley, la Delegación deberá realizar consulta hacia los vecinos.

Para efectos de este artículo, los resultados de la consulta vecinal tendrán carácter vinculatorio.

Artículo 19.- Recibida la solicitud acompañada de todos los documentos y cumplidos todos los requerimientos a que se refiere el artículo anterior, la Delegación en un plazo máximo de 7 días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la Licencia de Funcionamiento correspondiente, excepto en los casos de Licencia de Funcionamiento consideradas en las Fracciones II y III del artículo 16 de esta Ley, donde el plazo máximo será 15 días hábiles contados a partir del día en que se lleve a cabo la consulta vecinal.

²⁰ Ley para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, en Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 14, 27 de enero de 200.

• BIBIOGRAFIA

- **AUTORES VARIOS.** *"Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa"*. UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés Editores, México, Primera Reimpresión, 1998.
- **AUTORES VARIOS.** "Participación Ciudadana y Control Social". Ed. Miguel Angel Porrua, México, 1994.
- **ACOSTA,** Octavio. *"La Interacción entre Gobierno Municipal y la Participación Ciudadana: Formulación, Ejecución y Vigilancia de las Políticas Públicas"*. Seminario: La Autoridad Municipal y su Compromiso con la Democracia. Ed. CEDEM-GOB., México 1994.
- **AGUILAR** Villanueva, Luis F. *"Colección Antologías de Política Pública" Vol. 1, 2,3, 4.* De. Miguel Angel Porrua. México 1996.
- **ALFORD,** R. Robert y Roger Frienland. *"Los Poderes de la Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia"*, Ed. Ediciones Manantial, Argentina, 1991.
- **ÁLVAREZ,** Lucía (Coord.). *"Participación y Democracia en la Ciudad de México"*. Ed. La Jornada Ediciones-UNAM. México, 1997.
- **BACA** Olamendi, Laura *"Dialogo y Democracia"*. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No 13, Ed. I.F.E., México, 1996.
- **BARDACH,** Eugene. *"Los Ocho pasos para el Análisis de las Policy"*. Ed. CIDE- Miguel Angel Porrua, México 1997.
- **BAÑO,** Rodrigo. *"Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas"*, www.flacso.cl.org, Chile, 1998.
- **BLAUERT,** Jutta y Simon Zadek (Coordinadores). *"Mediación para la Sustentabilidad"*. Ed. Editores Plaza y Valdez. México 1999.
- **Bobbio,** Norberto. *"El futuro de la democracia, Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes"*, Ed. FCE, México.
- **BUCHANAN,** M. James y Gordon Tullok. *"EL Cálculo del Consenso"*. Ed. Planeta, España, 1995.
- **BOZEMAN,** Barry (Coord.). *"La Gestión Pública, Su Situación Actual"*, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Coord. Mauricio Merino, Ed. Colegio Nacional de Cien-

- cias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- **CUNILL** Grau, Nuria. "*La Retroalimentación de las relaciones Estado-sociedad en Búsqueda de nuevos sentidos*", en *Reforma y Democracia*, No. 4, año 1995, Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
 - **CAMU**, Antonio. "*Gobernabilidad y Democracia*". Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No 6, Ed. I.F.E., México, 1996.
 - **CROZIER**, Michel. "*La Sociedad Bloqueada*". Ed. Amorrortu, Argentina, 1991.
 - **CARDENAS** García, Jaime. "*Partidos Políticos y Democracia*". Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No 8, Ed. I.F.E., México, 1996.
 - **DAHL** A., Robert. "*Los dilemas del pluralismo democrático*". Ed. Alianza Editorial y CONACULTA. ;México 1991, tercera edición.
 - **DAVID**, Held. "*Modelos de democracia*". Ed. Alianza Editorial, México 1992
 - **DIAMOND**, Larry. "*Repensando en la Sociedad Civil*". En *Política Social y Participación Ciudadana*, Colección Ideas para la Cultura en la Democracia, Coord. Luis Ángeles, PRI, 1994.
 - **DURA** Ferri, Jaime. "*Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*". Universidad Complutense de Madrid. www.ucm.es/info/eurotheo/d-ferril.htm
 - **HABERMAS**, Junger. "*La soberanía popular como procedimiento. Un concepto normativo de lo público*", en *Moralidad, ética y política*. Ed.. Elianza Editorial. México 1993.
 - **HIRSCHMAN** O., Albert. "*Salida, voz y lealtad*". México, 1991.
 - **HERNÁNDEZ**, Avedaño, Juan Luis. "*La Insurrección de la Conciencia Ciudadana*". Ed. Universidad Iberoamericana, México 1998.
 - **LECHNER**, Norbert. "*La Conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*", Ed. FLACSO, Chile, 1984.
 - **LECHNER**, Norbert. "*¿Porqué la política ya no es lo que fue?*", en *Revista Nexos*, No. 216, Diciembre, 1994, México.
 - **LLORENTE** Rubio, Francisco. "*Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*". Ed. F.C.E., México, 1979.

- **LINDBLOM E. Charles.** "*El Proceso de elaboración de las políticas públicas*", ed. Miguel Angel Porrua, México, 1991.
- **MANCUR, Nelson.** "*La lógica de la elección colectiva*". Ed. Trillas, México, 1998.
- **MASSÉ Narváez, Carlos E.** "*Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*". Ed. El Colegio Mexiquense, A.C.
- **MEDINA, Jose.** "*La Participación Ciudadana en el contexto de la nueva relación Estado-Sociedad*". Ed. El Colegio Mexiquense-Universidad Autónoma del Edo. Mex. México, 1995.
- **MERINO, Mauricio.** "*En busca de la Democracia Municipal. La Participación Ciudadana en el Gobierno local Mexicano*". Ed. COLMEX, México, 1994
- **MENDÉZ, José Luis (Coord.).** "*Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*". Colección Las Ciencias sociales. Ed. Miguel Angel Porrua, México 1998.
 - **MENDÉZ, José Luis.** "*La política pública como variable dependiente: hacia un análisis mas integral de las políticas públicas*". En Foro Internacional, Colmex, enero-febrero, No. 1, México, 1993.
 - **MENDÉZ, José Luis.** "*El Campo de las políticas públicas: promesas y peligros*". Ed. COLMEX, 1993.
- **PESCHARD, Jaqueline.** "*La Cultura Política Democrática*", Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No 2, Ed. I.F.E., México, 1996.
- **PRZEWORSKI, Adam (Coord.).** "*Democracia Sustentable*". Ed. PAIDOS, Argentina 1998.
- **RUIZ Sánchez, Carlos.** "*Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*" Ed Plaza y Valdes, S.A. de C.V. y Universidad Iberoamericana. México, 1996.
- **SARTORI, Giovanni,** "*Ingeniería constitucional comparada*", ed. F.C.E., México, 1994.
 - **SARTORI, Giovanni,** "*Elementos de Teoría Política*", Ed. F.C.E., México, 1994
- **SILVA-HERZOG Marquez, Jesús.** "*Esfemas de la Democracia*". Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No 9, Ed. I.F.E., México, 1996.
- **SUBIRATIS, joan** "*Análisis de políticas y eficiencia de la administración*". Ed. INAP-Madrid, 1998.

- **TOURAINÉ, Alain.** "*Crítica de la modernidad*", Ed. PRELAC, Santiago de Chile, 1987.
 - **TOUREINE, Alain.** "*Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*", Ed. PRELAC, Santiago de Chile, 1987.
- **ZICCARDI, Alicia.** "*Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*". Colección Las Ciencias sociales. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1998.
 - **ZICCARDI, Alicia (Coord.)** "*La tarea de Gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*". Colección Las Ciencias sociales. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1998.
 - **ZICCARDI, Alicia y Homero R. Saltalamacchia.** "*Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas*". Ed. Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM. México 1997.
- **Diccionario de Política Y Administración Pública.** Coordinador Mario Martínez Silva. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. México, Primera Edición. pag 17.

• HEMEROGRAFÍA

- **GIL Villegas, Francisco.** "*Democracia y liberalismo en la modernidad: una perspectiva teórica*". En Foro Internacional, oct-dic., No. 14, Ed. COLMEX, México, 1993.
- **MORENO H. Pedro.** "*Organismos Civiles y elaboración en Políticas Públicas*". Revista Política y Cultura, ed. UAM-Xochimilco, México 1994.
- **SCOTT, John.** "*El análisis económico de la política: métodos y límites*". en Revista Política y Gobierno. vol. I, No. 2, seg. semestre de 1994, Ed. CIDE, México.
- **SUBIRATIS, Juan.** "*El estado, la administración y las políticas públicas*". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Centro de Estudios Constitucionales, No. 50, enero-marzo, España, 1988.
- "**Prospectiva**" Año 4, Número 12, Marzo, 1999. Ed. Agrupación Política Nueva, A. C., México.
- "**Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**", Ed. I.N.A.P., Número 58, Diciembre, 1997, México.

- **"Monografía, Delegación Venustiano Carranza"**, Ed. Gobierno de la Ciudad de México, México 1996.

• LEYES

- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ed. IFE, 2000.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Ed. PORRUA, 2000.
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, en Gaceta Oficial del Distrito Federal. No.14, 27 de enero de 2000.
- Código Electoral del Distrito Federal. Ed. IFE, 2000
- Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, Ed. S.H.C.P., México, 1995.

• INTERNET

- www.df.gob.mx/leyes/lpc.html
- www.flacso.cl.org
- www.flacso.mex.org
- www.ucm.es/info/eurotheo/terminog.htm
- www.ucm.es/info/eurotheo/d-ferril.htm
- www.iedf.org.mx/docs/participacion/estatuto.htm
- www.inegi.gob.mx

• DOCUMENTOS DE TRABAJO

- **Informe de Actividades 2000**, Jefatura de Unidad Departamental de Licencias de giros Mercantiles y Espectáculos Públicos en la Delegación Política Venustiano Carranza.
- **Informe de Gestión**, Subdelegación Jurídica y de Gobierno, 1997-2000.