



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**INCIDENCIA DE LA GOBERNANZA EN ESQUEMAS
FALLIDOS DE RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES. EL CASO DEL
DISTRIBUIDOR VIAL CALLE 7-AVENIDA
CHIMALHUACÁN EN LOS LÍMITES DE LAS
DELEGACIONES IZTACALCO Y VENUSTIANO
CARRANZA CON EL MUNICIPIO DE
NEZAHUALCOYOTL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A:

JASON ALEXIS CAMACHO PÉREZ

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Héctor Alejandro Ramos Chávez

Ciudad de México, 2017





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.

“Me recomendaron que renunciara a la idea de escribir. Tenía que aprender, como Balzac, que hay que escribir volúmenes y volúmenes antes de firmar con el propio nombre. Tenía que aprender, y no tardé en hacerlo, que hay que abandonar todo y no hacer otra cosa que escribir, que tienes que escribir y escribir y escribir, aun cuando nadie crea en ti. Quizá lo hagas precisamente porque nadie cree en ti, quizás el auténtico secreto radique en hacer creer a la gente.”

Henry Miller – Trópico de Capricornio.

Agradecimientos y dedicatorias.

Esta tesis significa la conclusión y cierre de mi etapa en la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública de mi amada Universidad Nacional Autónoma de México. Este trabajo no solo representa información, tablas y análisis de algún tema específico, se trata del trabajo más desafiante que he tenido como joven profesional interesado en las ciencias sociales y en específico, en la administración pública como un campo de estudios, por lo que es importante para mí dedicar este espacio para dar mis agradecimientos a todas las personas que me apoyaron durante los últimos cinco años.

Sin lugar duda, las primeras personas en mi mente y en cada paso que doy son mis padres Rubén Camacho y María Eugenia Pérez, ya que sin ellos y su apoyo incondicional no hubiera podido llegar tan lejos en mi vida. Esta tesis no sería posible sin ellos, sin su compañía, su ejemplo de vida, sus virtudes y sus defectos ya que todo eso me ha moldeado en el ser humano que soy hoy en día y por eso quiero agradecerles por confiar en mí y estar conmigo en los buenos y malos momentos. En este sentido, tampoco puedo dejar de lado a mis hermanos Giordano y Pamela y a mi cuñado Percival quienes a pesar de la diferencia tan marcada de edad que tenemos, han estado conmigo y me han apoyado económica y personalmente en mi desarrollo académico. Asimismo, mi abuela Josefina quien me ha cuidado y acompañado a lo largo de mi vida, te agradezco por siempre estar ahí en nuestra soledad todos los días.

A mi amada Cintia, gracias por embarcarte a este y todos mis retos personales y profesionales, por ser mi mentora, confidente y consejera en todas mis decisiones. Te amo y ni este u otro escrito me servirán para agradecerte tu compañía en estos 6 años de vida juntos. Gracias a tu familia por abrirme sus puertas y por sus consejos y pláticas.

A mis incondicionales amigos de cuatro patas, mis mascotas Botones y Mollete por ser pacientes, ayudarme a despejar mis ideas durante el desarrollo de esta tesis con largas caminatas y por su cariño incondicional.

A mi maestro y asesor Alejandro Ramos, muchas gracias por aceptar guiarme durante este proceso y generar en mí la idea de que los ciudadanos tienen el poder de cambiar las cosas en nuestra sociedad.

A mi mentor, maestro y amigo Maximiliano Guzmán, no tengo las palabras para decirle lo mucho que aprecio su amistad y el impulso que ha dado en mi formación para entender, construir y analizar políticas públicas como herramientas de transformación social. Muchas gracias por el abanico de oportunidades que me ha dado para mi crecimiento profesional, por las largas pláticas que tenemos, los consejos que me ha dado y por su ejemplo como destacado joven académico de nuestra disciplina.

A mi maestro y mentor Ricardo Uvalle por ser un guía para toda una generación de jóvenes administradores públicos. Siempre estaré agradecido por brindarme el enfoque y vocación por la Administración Pública y por sus entrañables consejos como amigo durante mi etapa como estudiante y consejero.

A mis maestros Francisco Moyado y Arturo Hernández les agradezco por su dedicación y vocación como profesores talentosos de nuestra disciplina, por formarme y aceptarme como su pupilo en sus respectivas asignaturas. Asimismo, le agradezco a mis lectores, muchas gracias por sus comentarios y sugerencias para consolidar teórica y prácticamente mis ideas y propuestas.

A mis amigos Gabriel, Chema, Álvaro, Emiliano, Carlos, Iraís, Aldo, Daniel, Irvin, Chao, Marco. Gracias por su apoyo condicional desde que iniciamos la carrera y durante nuestros procesos de campañas para consolidar nuestra posición como líderes estudiantiles. Sin duda soy muy afortunado de tener a gente tan inteligente y talentosa como amigos. Asimismo, gracias a mis alumnos y compañeros de ayudantías por impulsarme a dar lo mejor de mí en las aulas de clases y en la formación de excelencia para futuros servidores públicos.

Agradezco a mi amada Universidad, por abrirme sus puertas desde hace ya 8 años y por darme todas las herramientas culturales y profesionales que me han moldeado como individuo. Es un orgullo pertenecer, construir y consolidar al más grande e importante proyecto de nación de este país.

Y por último, pero no menos importante le dedico este trabajo a mi barrio, a mis amigos de la infancia y a todos los conocidos con los que he convivido en las calles y el espacio público que considero mi hogar, a ustedes que han vivido conmigo las desigualdades sociales, económicas, territoriales y culturales de nuestra ciudad y nuestro país.

Índice

Introducción.....	6
Capítulo 1: Marco teórico-conceptual.....	13
1.1. Administración Pública Local	15
1.1.1. Origen del concepto.....	15
1.2. Relaciones Intergubernamentales.....	20
1.2.1. Origen del concepto.....	20
1.3. Desarrollo Urbano	26
1.4. Gobernabilidad.....	31
1.5. Ciudadanía.....	34
Capítulo 2. La importancia de la participación ciudadana en el enfoque de gobernanza.	39
2.1. Desarrollo histórico y conceptual de la Gobernanza.	39
2.1.1. Estado Benefactor y crisis de la gobernabilidad.	40
2.1.2. Gobernanza y ciudadanía.....	43
2.2. Participación Ciudadana.	46
2.3. Mecanismos institucionales de participación ciudadana.	49
2.4. Tipologías de participación ciudadana.	59
Capítulo 3. Gobernanza y su incidencia en las relaciones intergubernamentales, el caso del Distribuidor Vial Calle 7-Av. Chimalhuacán.....	66
3.1. Problemas colectivos en el estudio de caso.	72
3.2. Definición del problema público.	75
3.3. Actores involucrados.....	77
3.4. Análisis de las relaciones intergubernamentales.	81
3.5. Incidencia de la gobernanza y posibles mecanismos de intervención.	83
Conclusiones Generales	88
Bibliografía y fuentes electrónicas consultadas:.....	93

Introducción

Las relaciones intergubernamentales (RIG) se constituyen como un elemento fundamental para alcanzar mayores niveles de gobernabilidad, en este sentido, se torna imprescindible alcanzar principios de dirección y comunicación que logren conjugar una mayor coordinación en la prestación de bienes y servicios públicos enfocados en problemas de desarrollo urbano por parte de la administración pública, la cual al ser el conjunto de instituciones, dependencias, entidades y organismos del poder ejecutivo ubicados en distintos órdenes de gobierno, es el medio a través del cual se deben satisfacer las necesidades e iniciativas ciudadanas, las cuales solo pueden tener un alto impacto en el espacio público con mejores esquemas que incorporen elementos del enfoque de gobernanza.

La hipótesis planteada en el párrafo anterior es el punto de partida sobre el que se centrará este trabajo analizando un problema público específico: una obra pública en forma de distribuidor vial ubicado entre las delegaciones Venustiano Carranza e Iztacalco del Distrito Federal y el municipio de Nezahualcóyotl del Estado de México, ya que esta situación se enmarca como un ejemplo concreto e idóneo para poder analizar teórica y prácticamente la gobernanza como una forma de gobernar y tener injerencia en la forma en la que el gobierno lleva a cabo acciones específicas, y las relaciones intergubernamentales que se pueden gestar entre delegaciones y un municipio, ya que estas son las instancias de gobierno más próximas a las necesidades e inquietudes de los ciudadanos, sin embargo, no siempre son los más capaces para satisfacer determinadas demandas, o en todo caso no cuentan con las facultades legales y capacidades presupuestales para poder ofrecer soluciones.

Por lo tanto, para entrar en debate y tener una guía clara de qué es lo que se pretende analizar y discutir en este trabajo, éste parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿A mayor crecimiento y desarrollo urbano de la Ciudad de México y de sus límites conurbados, existen mayores problemáticas de relación y coordinación intergubernamental en la prestación de servicios públicos por parte de las instancias gubernamentales competentes, por lo que aumenta la injerencia de la ciudadanía en cuanto a los problemas locales que se presentan?

Para dicho análisis es importante tomar en cuenta cómo ha sido abordado el concepto de relaciones intergubernamentales que es medular para este trabajo. Este concepto, de origen norteamericano, ha sido analizado por autores como Deil Wright (1997), Alejandro Navarro (2013), Cornelio Martínez López (2010), etc. Y surge como una propuesta gubernamental para dotar y reconocer a los gobiernos locales de mayores capacidades de gestión en sus respectivas tareas sin que existiera una duplicidad o interferencia en las funciones de diferentes ordenes de gobierno, sin embargo, las RIG son muy amplias ya que también abarcan desde una “dimensión escondida del gobierno”, el “conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales”, hasta las relaciones interpersonales que existen entre funcionarios de gobierno preocupados por asuntos comunes.” (Martínez, 2010: 3)

Asimismo, es importante para las RIG, considerar el contexto político, económico, social y geográfico para entender no solo el nivel de relaciones entabladas entre diferentes actores, sino para entender incluso el comportamiento de los mismos y la toma de decisiones que llevan a cabo con respecto a diferentes temas de interés común, por lo que las RIG por sí mismas, no están desligadas de las formas de gobierno, como es el caso de la democracia, ni de los arreglos jurídicos que dan forma a los procesos de gobierno en diferentes órdenes, niveles y situaciones.

Por lo tanto, esta investigación al tener la intención de analizar el papel de la gobernanza en las relaciones intergubernamentales enfocadas al desarrollo urbano y a los problemas que se presentan en éste, necesita de un bagaje teórico que sirva de preludeo en este tipo de temas. En este sentido, es reconocido el amplio estudio que se ha desarrollado en torno a la gobernanza y la participación ciudadana desde finales del siglo XX, así como el debate que ha existido alrededor del concepto de gobernabilidad. Al respecto, autores mexicanos como Roberto Moreno (2012), José Juan Sánchez (2012), Ricardo Uvalle (2012), Luis Aguilar (2006), entre otros, han debatido acerca de las definiciones de estos dos conceptos, como se aplican en la vida pública cotidiana y como diferenciarlos. Siguiendo esta línea, Sánchez (2012) hace un gran aporte en este debate partiendo de que la “gobernabilidad consiste

en preguntarse sobre las capacidades del gobierno, considerando a la sociedad como algo por definición que ha de ser gobernado y administrado, debido a que se le considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación” mientras que la gobernanza se entiende como el “proceso directivo de la sociedad en el que el gobierno es un agente integrante del proceso, pero que ha dejado de ser el actor directivo único y requiere de la participación de los otros actores participantes.” (Sánchez, 2012: 220-221 en Lerner y Uvalle, 2012)

Como se puede apreciar ambos conceptos parten del mismo objeto de estudio o problema: la forma en que ha de dirigirse la sociedad y cómo el gobierno a través de sus diferentes poderes debe llevar a cabo tal encomienda, partiendo de lo que es o cual es la situación actual de la tarea de gobernar y el cómo debería hacerse dicho ejercicio.

En este sentido, es que se considera al objeto de estudio de esta investigación como un buen ejemplo para analizar la injerencia que puede tener la gobernanza en los esquemas de relaciones intergubernamentales, como un método de gobierno y toma de decisiones más horizontal y deliberativo que toma en cuenta la participación ciudadana como uno de sus insumos fundamentales para la toma de decisiones y la atención de servicios públicos, y que además, se nutre de las vicisitudes que afectan al espacio público (urbano), así como de las propuestas de diferentes actores para brindar atención y solución a diversos problemas de interés público.

Por lo tanto, es importante considerar también que existen estudios relacionados al tema de espacios públicos, ya que en estos convergen ideas en torno a la participación de los ciudadanos en el espacio urbano y su identificación con los proyectos de obras públicas. Dichas ideas han sido expuestas por autores como Patricia Ramírez Kuri (2003), Lucía Álvarez (2004) y Angélica Giglia (2003), quienes enuncian que la ciudad es precisamente el espacio público por excelencia y que el ciudadano no puede ser entendido sino es dentro del desarrollo de ésta ya que “al actuar como referente identidad en la ciudad, el espacio público se concibe como el espacio de todos donde individuos y grupos distintos aprenden a vivir juntos, lugares de encuentro, de sociabilidad y de experiencias comunes.” (Ramírez Kuri, 2003: 37)

Siguiendo este argumento y a manera de justificación este tema tiene que considerar un contexto histórico-social que denota al Distrito Federal (hoy Ciudad de México) como una de las ciudades más grandes del mundo y que a partir de su crecimiento urbano y vial ha tenido la necesidad de extenderse hasta llegar a los municipios conurbados del Estado de México, ya “que la vivienda social y popular ha sido relegada a la periferia de la ciudad debido, en gran parte, a los altos costos de suelo en la ciudad central.” (Vivienda, 2013: 6)

Pero son específicamente los problemas de construcción y coordinación entre municipios y delegaciones algunos de los problemas más complejos de los que se puede encarar la gestión urbana. Específicamente este trabajo busca resaltar el papel de los ciudadanos en la elaboración de las políticas que promueven el desarrollo urbano, así como entender de qué manera los mismos se pueden insertar en la mejora de dichas acciones cuando prevalece la falta de relaciones intergubernamentales efectivas en un problema tan específico como la construcción de un distribuidor vial en la Ciudad de México y sus límites conurbanos, el cual se puede considerar como un bien y servicio público, del cual todos pueden gozar, pero sobre los que no se promueve la participación directa o indirecta en el diseño, implementación y evaluación del mismo.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que quienes tienen y ejercen las facultades exclusivas para la elaboración de políticas urbanas son instancias de índole administrativo, de las cuales se pueden mencionar algunas como La Asamblea; El Jefe de Gobierno; La Secretaría; Los Jefes Delegacionales; y La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. Mientras que en el Estado de México la Dirección General de Planeación Urbana; la Dirección General de Operación Urbana, a la Dirección General de Control Urbano, a las Direcciones Regionales; Residencias Locales, a la Coordinación Administrativa y a la Contraloría Interna. (México, 2005) Sin embargo, como se verá en el desarrollo del trabajo, de poco puede servir ubicar institucionalmente a quienes les corresponden dichas obligaciones, si no se efectúan esquemas de gestión que permitan establecer convenios de colaboración por parte de las delegaciones, las cuales actualmente se encuentran atadas a lo instruido por el gobierno central de la ciudad.

Con base en lo antes dicho, se puede inferir que el desarrollo urbano es también uno de las atribuciones exclusivas del gobierno, como lo puede ser la seguridad pública o la planeación del desarrollo. En ese sentido es importante cambiar el paradigma de políticas gubernamentales en materia urbana, porque en el caso específico de éstas, son acciones que se reflejan de manera concreta: sea desde una calle pavimentada, el alumbrado público, hasta un distribuidor vial de gran alcance y por tanto deberían ser un punto de inclusión y deliberación para el ciudadano, ya que este tipo de bienes y servicios públicos son de libre acceso y deben privilegiar de manera horizontal a cualquier individuo que desee aprovecharlos.

Para analizar y discutir a fondo dicho problema, el trabajo tiene los siguientes objetivos:

- 1) Comprobar si existen esquemas de gobernanza efectiva en la gestión intergubernamental enfocada al desarrollo urbano.
- 2) Analizar si la participación ciudadana, como un elemento para gestionar los asuntos públicos, puede tener una injerencia real en esquemas de relaciones intergubernamentales fallidas.
- 3) Debatir si las Relaciones Intergubernamentales deben tomar en cuenta la injerencia ciudadana en el quehacer de políticas públicas.
- 4) Analizar el papel de los ciudadanos en problemas de desarrollo urbano.

Asimismo, para poder llegar dichos objetivos, este escrito está estructurado en tres capítulos los cuales se vinculan a diferentes preguntas de investigación. El primero tiene el propósito de revisar a fondo los conceptos de administración pública local, para analizar la definición que se tiene en México del municipio y delegaciones, así como identificar las diferencias entre ambos; relaciones intergubernamentales para conocer cómo se gestó dicho concepto y de qué forma se pueden desarrollar de acuerdo a su naturaleza; desarrollo urbano, con la finalidad de identificar los elementos a considerar para que éste sea integral; gobernabilidad para entender que es la capacidad de gobierno y en que situaciones se puede hablar de un buen gobierno así como de la ingobernabilidad y por último el concepto

de ciudadanía, para entender como se ha concebido históricamente en períodos específicos y como se entiende al ciudadano de manera legal en el caso mexicano.

El segundo capítulo, siguiendo la línea de la ciudadanía se centra en analizar la importancia de la participación ciudadana en el enfoque de la gobernanza, a través de realizar un análisis a fondo sobre cómo se creó teórica y prácticamente la idea de gobernanza, su definición, sus diferencias con la gobernabilidad así como la idea que tiene la misma del ciudadano y la forma en que éste puede tener injerencia en las acciones de gobierno a través del elemento de la participación ciudadana, echando mano de la siguiente pregunta: ¿El desarrollo urbano, al ser una actividad exclusiva del gobierno, debe contemplar algún modo de colaboración ciudadana? Para darle respuesta a través definiciones teóricas que caracterizan a la participación ciudadana y de los contenidos legales que permiten su vinculación activa a los planes y políticas del gobierno desde distintos desde le orden federal hasta el local.

El tercer capítulo, tiene el objetivo de vincular la serie de conceptos analizados en los capítulos anteriores en el estudio de caso que se ha escogido para este trabajo. Dicho capítulo recaba y expone información oficial, así como periodística que da a conocer el problema público y las afectaciones que tuvo en los habitantes de las demarcaciones ya mencionadas. Además, en este capítulo se hace uso de la pregunta de investigación general planteada para corroborar la hipótesis planteada en el primer párrafo de esta introducción. Para darle respuesta aplicando los conceptos de gobernanza, participación ciudadana y relaciones intergubernamentales para entender el problema desde la perspectiva teórica.

Por último, se dedica un apartado a las conclusiones de este trabajo, así como a la comprobación de la hipótesis aquí expuesta, a partir de las siguientes preguntas de investigación: ¿La Gobernanza como concepto y práctica puede tener una verdadera injerencia en las Relaciones Intergubernamentales fallidas? Y ¿Las relaciones intergubernamentales deberían tomar en cuenta el consenso ciudadano para lograr mayor legitimidad y efectividad? Partiendo de la premisa de la relación que puede existir entre las relaciones intergubernamentales y la gobernanza como mecanismos de gestión para atender servicios públicos y resolver problemas públicos.

Finalmente la presente investigación tomara en cuenta tres líneas metodológicas para su desarrollo: la primera es la revisión documental de textos jurídicos, teóricos, así como medios periodísticos y documentos oficiales, para conocer de manera más particular el caso a estudiar, así como para ubicar actores importantes en el desarrollo de los sucesos y su participación en los mismos.; y la segunda será la metodología de estudio de caso para conocer empíricamente, analizar la situación a discutir y la tercer línea será basarse en el método usado por las políticas públicas para la definición de problemas públicos.

Capítulo 1: Marco teórico-conceptual.

La administración pública como un elemento imprescindible del Poder Ejecutivo en la división clásica de poderes ha formado parte de la historia y desarrollo de la humanidad en diferentes formas y presentaciones, de acuerdo con Waldo (1964:6) está

- a) “La Administración Pública como organización y administración de hombres y recursos materiales para lograr los propósitos del gobierno, y
- b) La Administración Pública como arte y ciencia para el estudio de los asuntos del Estado, lo cual implica la investigación y la enseñanza de la actividad pública, esto es, de la Ciencia de la Administración.”

De éstas dos, cabe destacar su papel como una ciencia consolidada con un amplio campo de estudio, análisis, discusión y comprobación de propuestas, teorías e hipótesis acerca de cómo se lleva a cabo el ejercicio de gobierno, sus áreas de oportunidad y las mejoras continuas que se pueden reflejar en las diversas instituciones formales que componen a este campo de gobierno y de estudios. De acuerdo con Uvalle (2003, 251)

“Como producto histórico, cultural, social e institucional, la administración pública tiene como elemento de referencia las condiciones que influyen en el desarrollo de la sociedad, la acción de los ciudadanos, la misión de los gobiernos y el papel del Estado en los diversos capítulos de la vida económica, política y social.”

Y es debido a su papel en la sociedad y a los temas que trata, que la administración pública más que debatir incansablemente las diversas teorías y quedar anquilosada en las mismas, tiene como característica fundamental la innovación continua de sus contenidos. Lo anterior debido a que se distingue como una ciencia basada en los hechos los cuales son insumo medular para el desarrollo de la administración pública como un campo científico “para evitar que las posturas doctrinarias favorezcan lo abstracto sobre lo concreto, lo descriptivo sobre lo explicativo y el formalismo sobre lo factual.” (Uvalle, 2003: 256) Y es de esta forma que una teoría consolidada “se construye con base en observaciones, hechos, experiencias, datos, evidencias, pruebas y argumentos.” (Popper, 1999: 68 y Uvalle, 2003: 252)

Es bajo esta lógica, que este trabajo parte del enfoque de la administración pública la cual, en un contexto más contemporáneo, y al menos en sistemas democráticos, se ha visto envuelta en esquemas de gobernanza (concepto que será tratado y discutido en extenso en el segundo capítulo) que se entiende en la teoría como un

“estilo de gobierno, basado en los principios de transparencia, participación y responsabilidad, que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y también es diferente en cuanto al papel que otorga a la interacción y la cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.” (Mayntz, 2000)

Por lo que esta definición se enmarca como un mecanismo que genera una toma de decisiones más abierta entre el gobierno y la sociedad en general en torno a la discusión de problemas y soluciones colectivas que tienen como finalidad llevar a cabo acciones respaldadas por el consenso social y que persiguen el bienestar público.

Usando como insumo la definición anterior y rescatando el enfoque de la administración pública como ciencia basada en hechos, este trabajo parte de un estudio de caso centrado en problemas de desarrollo urbano y como el papel del gobierno al actuar agente que emite respuestas institucionales, configura marcos de actuación e impulsa acciones específicas para la atención de problemas públicos. En este sentido el análisis de este capítulo se centra en diferentes conceptos como las relaciones intergubernamentales (RIG), el desarrollo urbano, administración pública municipal, gobernabilidad y ciudadanía.

Por lo tanto, un primer paso en el desarrollo de este escrito debe partir de un análisis teórico-conceptual que conjugue ideas concisas que permitan entender el problema desde una visión administrativa y local, por ello preciso a continuación una serie de conceptos que considero imprescindibles para abordar el estudio de caso de esta tesis.

1.1. Administración Pública Local

Como un primer concepto a tomar en cuenta se puede ubicar el de Administración Pública Local, el cual suele referirse la administración pública contextualizada en el orden estatal o municipal, sin embargo, para fines de este escrito me centraré principalmente en el orden municipal, sin dejar de lado la cuestión estatal en cuanto a Legislaturas locales se refiere. Es importante resaltar la cuestión municipal ya que este orden es el que provee servicios públicos cercanos a la población y también es la instancia gubernamental más próxima para la participación ciudadana. En ese sentido considero imprescindible definir qué es el municipio, cómo se integra, cuáles son sus atribuciones y su relación con la Legislatura Local.

1.1.1. Origen del concepto

La palabra municipio tiene su origen desde los tiempos de la antigua Roma y “proviene del latín *municipium* resultante de la conjunción *munus*, *muneris* traducible como cargo, oficio o función y el verbo *capio*, *capis*, *capere* que significa encargarse de una acción o tomar a su cargo algo.” (Fernández, 2002: 41) En ese sentido, la raíz etimológica de dicha palabra “hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían a la vida comunitaria.” (Fernández Ruíz, 2002: 41)

Partiendo de lo anterior se puede entender que el municipio hace referencia a una forma de organización (usualmente territorial); a un conjunto de tareas que son atribuidas o en todo caso delegadas partiendo del principio de descentralización y que su ámbito de acción es en la vida de la comunidad, o por decirlo de otro modo en la vida de la localidad y la proximidad de personas que viven en un territorio en común.

Sin embargo, es importante no solo entender su significado etimológico, también hay que entenderlo desde diversos puntos de vista, además del jurídico y del administrativo que también serán ahondados más adelante.

Se sostiene, en primer lugar, que es destacable su definición como “la existencia de agrupaciones de familias que, con carácter permanente y transitorio, se asientan espontáneamente en determinado lugar y adquieren conciencia de su condición de comunidad.” (Oropeza, 2007: 21) Es importante esta acepción del concepto ya que profundiza el sentido comunitario y vecinal que resalta al municipio, porque es en éste donde se dan relaciones de proximidad, donde las personas enfrentan problemas y asuntos públicos en común que los afectan directamente en su entorno y además es en donde los individuos en su conjunto pueden hacer más visibles sus demandas e intereses ante un orden de gobierno próximo que debe tratar de adecuarse a las necesidades específicas de la población que atiende. En pocas palabras se puede describir como un “conjunto de habitantes de un mismo lugar o provincia, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.” (Oropeza, 2007: 21)

En otra arista, se puede analizar desde una perspectiva jurídica. En el caso mexicano, el municipio encuentra su fundamento jurídico en el artículo 115, el cual a la letra enuncia: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (...)” (Cámara de Diputados, 2017: 109) Siguiendo esta línea se entendería así al municipio como una “entidad territorial de derecho público que tiene funciones, intereses y poderes propios” (Oropeza, 2007: 21) Además es importante resaltar que jurídicamente también se reconoce su composición para la organización y gestión de sus asuntos, con base en lo siguiente:

“cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.” (Cámara de Diputados, 2017: 109)

Del párrafo anterior se puede precisar que la capacidad de actuar jurídicamente recae en el Ayuntamiento, el cual se integra de forma colegiada por los miembros anteriormente mencionados y que se caracteriza por ser una personalidad jurídica con capacidad de gestión suficiente como para proponer y colaborar directamente con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a nivel estatal,

lo cual remarca el grado de autonomía del municipio como un actor fundamental y no estrictamente subordinado a otros órdenes de gobierno y que además cuenta con capacidades y facultades político-administrativas para atender servicios públicos sin intermediarios superiores o externos.

Partiendo de lo anterior, también se puede analizar al municipio desde el punto de vista administrativo, en el cual se concibe como una “entidad pública que se convierte en un órgano de la administración indirecta del estado, por medio del principio de la descentralización.” (Oropeza, 2007: 21)

Lo que la definición de arriba resalta es que el municipio es un ente que cuenta con patrimonio propio, recursos propios, autonomía y capacidad de gestión lo cual le permite una organización que pueda mediar políticamente entre los intereses y necesidades de la población que atiende y sus capacidades administrativas de las cuales puede hacer un libre uso para el mejor manejo de problemas públicos y demandas de su jurisdicción.

Siendo así, existen elementos conceptuales para poder definir acertadamente a la administración pública local, la cual, adecuando la definición de Miguel Acosta Romero, se entiende como:

“La parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo municipal, el cual tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial); su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”. (Acosta, 2002: 263)

Con base en el párrafo anterior podría definirse a la administración pública local con base en los principios de la definición anterior pero contextualizada al orden local o municipal contando con los siguientes elementos característicos:

- “Población, compuesta por residentes y transeúntes
- Territorio, que por lo general se divide en distritos, cabeceras, barrios, colonias y fraccionamientos
- Organización, que es de carácter administrativo y se realiza según estructuras políticas y sociales de cada país
- Y en el caso mexicano, un ayuntamiento, el cual realiza las diversas actividades del municipio.” (Oropeza, 2007: 22)

Además, es importante destacar que el municipio en México cuenta con facultades específicas en materia de los servicios públicos que brinda, los cuales están contemplados en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.” (Cámara de Diputados, 2017: 111)

Considerando estas atribuciones que caracterizan al municipio, se puede destacar que fundamentalmente sus actividades están encaminadas al desarrollo urbano y a los bienes y servicios, propios de entidades territoriales como son las ciudades o en todo caso municipios rurales y semirurales. Relacionado a lo anterior, también hay elementos importantes que son imprescindibles a destacar en las denominadas delegaciones, las cuales para fines de este trabajo también se tienen que describir y analizar ya que éstas son punto medular de estudio para este texto.

Para el caso de la Ciudad de México (antes Distrito Federal) es importante mencionar que cuenta con excepcionalidad en el tema de administración pública local ya que siempre ha contado con una investidura jurídica distinta a la de las entidades federativas en cuanto sus capacidades jurídicas y su organización administrativa. Para dicha finalidad, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

prevé en su artículo 104¹ que “la Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.” (Estatuto, 2014:33) Estas demarcaciones se denominan coloquialmente como Delegaciones y tienen competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de:

“gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes. El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales. Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

- I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;
- II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;
- III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;
- IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;
- V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;
- VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;
- VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;
- VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;
- IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;
- X. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y

¹ Se toma en cuenta esta ley debido a que el problema público de esta tesis prevaleció teniendo como marco jurídico esta normatividad que hasta la fecha está vigente, independientemente de que actualmente se esté discutiendo la creación de la Constitución de la Ciudad de México, la cual además de que aún no es vigente, no ha definido claramente cual será la función de las futuras alcaldías en lugar de las delegaciones, por lo que toda discusión relacionada a este punto se omite y no la considero adecuada para el desarrollo de este trabajo.

XI.Las demás que les otorguen este Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.” (Asamblea Legislativa, 2014: 38)

Como se puede apreciar en la cita anterior, estas demarcaciones territoriales son importantes para el desarrollo local de del Distrito Federal e implícitamente parecen cubrir las mismas funciones y servicios públicos que los municipios, sin embargo, en el siguiente apartado y en capítulos posteriores, se podrá analizar con profundidad cuales son las limitantes jurídicas, administrativas y políticas que se presentan en el problema público enunciado en esta tesis, como es el caso de la falta de relaciones intergubernamentales efectivas, las cuales son uno de muchos factores que incrementan las problemáticas que se pueden presentar en el espacio público urbano y en la incidencia de la ciudadanía para mejorar ese mismo espacio.

1.2. Relaciones Intergubernamentales

1.2.1. Origen del concepto

Es importante abordar en este concepto el contenido teórico que podría fundamentar los principios de colaboración entre delegaciones y municipio, debido a que existen mecanismos jurídicos y legales los cuales dotan a las administraciones públicas locales para proveer y eficientar la prestación de servicios públicos de acuerdo con sus capacidades jurisdiccionales y de gestión, sin embargo, es importante destacar el origen de las relaciones intergubernamentales, en qué casos se presentan, sus características y su naturaleza, entre otros elementos.

Este concepto es parte del bagaje conceptual de la administración pública desde la década de 1930 en los Estados Unidos con la llegada del *New Deal*², el cual fue impulsado durante la administración del presidente Franklin D. Roosevelt. Bajo esta línea, el principal aporte conceptual se puede encontrar en Anderson

² El New Deal consistía en toda una propuesta de política económica para revertir los efectos de la Gran Depresión de 1929 en Estados Unidos. Y de acuerdo con Martínez (2010:2) fue en 1937 que Clyde Snider utilizó por primera vez el término con la finalidad de destacar el creciente papel que comenzaban a adquirir los estados y municipios.

(1960), Wright (1997) y en Méndez (1997), este último explica que las relaciones intergubernamentales se dan

“entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Estas relaciones se dan entre instituciones más o menos autónomas una de la otra, por lo que dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas. No solo se desarrollan entre distintos órdenes de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio).” (Méndez, 1997 en Wright, 1997: 8-9)

Siguiendo esta línea es como se puede ubicar a las relaciones intergubernamentales la cuales “han sido motivadas por una gran preocupación en la prestación eficaz de los servicios públicos a sus clientes, ya sean grupos particulares de la sociedad o toda la ciudadanía”. (Wright, 1997: 69) Para ser más claros es necesario entender qué son las RIG y no simplemente sus motivaciones. En consecuencia, para entender su significado es necesario recurrir a Anderson³ (1960: 3) quien las entiende “como un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.” Si bien Anderson centró su propuesta teórica en responder *qué* son las RIG, Wright va más allá y explica el concepto bajo las siguientes preguntas:

“¿Quién? (Las conforma) Las RIG incluyen a la vez a los ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos los tamaños, tipo y ubicaciones.

¿Dónde? (Se encuentran) Se encuentran por doquier en nuestro sistema político y administrativo, las RIG están presentes en todo el ámbito gubernamental.

¿Cuándo? (Se llevan a cabo) LAS RIG son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; pero las RIG también tienen hondas raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes sobre cómo nos enfrentamos en el futuro a problemas como la educación, el ambiente, la salud, el transporte y demás.” (Wright, 1997: 67)

³ Cabe destacar que Anderson fue el primero en definir el concepto en 1960 y que se diferencia de Snider quien fue el primero en utilizar el término, pero no en abordarlo con claridad y en extenso.

Por lo tanto, siguiendo esta lógica, las RIG no solo se refieren a cómo se desarrollan las interacciones entre los actores gubernamentales, sino que conciben el papel de los ciudadanos en términos de la cooperación, interacción y redes decisionales mixtas, ideas que se vinculan con el esquema de la gobernanza en las acciones de gobierno.

Este esquema de relaciones son parte de las actividades de la administración pública en cualquier orden, lo que cabe resaltar es el grado de horizontalidad que se puede dar en éstas a pesar de que pudiera existir una jerarquía por el alcance territorial o por tener mayor capacidad financiera entre distintos órdenes, ya que eso permite contar con mayores capacidades de gestión, sin embargo, es a la vez, una limitante si alguna de las partes o ambas no cuentan con canales de coordinación y comunicación adecuados o en todo caso, si alguna decide no continuar con dicho proceso. Aunque aquí cabe aclarar, que también se tiene que distinguir las *relaciones* de la *coordinación o gestión* intergubernamental ya que las primeras “se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades, mientras que la segunda hace referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones. (Agranoff, 1997: 125)

Desde otro punto de vista, el concepto tiene muchas más acepciones ya que puede abarcar desde una “dimensión escondida del gobierno, (McCulloch, 1965 en Martínez, 2010: 3) el “conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales (McCulloch, 1965 en Martínez, 2010: 3), hasta las relaciones interpersonales que existen entre funcionarios de gobierno preocupados por asuntos comunes.” (Graves, 1974 en Martínez, 2010: 3)

Sin embargo, en el caso mexicano, las RIG han tenido un entendimiento y evolución constante. De acuerdo con Martínez (2010) se pueden ubicar cuatro fases para el estudio de las RIG:

1. Primera fase (hasta 1980): Durante esta etapa, las relaciones se basaban en el modelo de “Autoridad incluyente”, el cual se basa en una jerarquía vertical que va desde el orden federal hasta el municipal. Su aplicación respondía más a cuestiones de coordinación fiscal para poder proveer de

partidas presupuestarias específicas a los gobiernos subnacionales (estados y municipios).

2. Segunda fase (1989-1996): En esta etapa posterior a la reforma constitucional del artículo 115 de 1983 en la cual se proponía el fortalecimiento regional y las capacidades de los municipios, se vio mermada por un proceso contrario. Como resultado de la crisis económica de 1982 y con los primeros procesos de alternancia política en las entidades federativas y municipales, el orden federal comenzó a perder control sobre los gobiernos subnacionales, por lo que, a través de la creación del programa Solidaridad se buscó dar cabida a actores sociales locales que no habían sido tomados en cuenta, sin embargo,

“La percepción entre las autoridades locales era que este mecanismo debilitaba a los gobiernos estatales y que perdían capacidad de decisión frente al gobierno federal. Los municipios no sólo no ganaron influencia en el proceso de toma de decisiones, sino que se vieron debilitados todavía más al sólo convertirse, en algunos casos, en meros canales para transferir recursos (...)” (Martínez, 2010: 14)

3. Tercera fase (1997-2000): Esta etapa se distingue por el modelo denominado Autoridad Coordinada “en el cual los gobiernos federales y estatales cuentan con esferas de acción claramente señaladas, mientras que los gobiernos municipales siguen dependiendo de los estados.” (Martínez, 2010: 18) Esto se originó a causa de diversos factores como la crisis económica de 1995, la transición democrática de las entidades federativas y municipios y el cambio en la balanza de los poderes políticos del Congreso Federal.
4. Cuarta fase (2000-2010): Esta fase es característica debido a la alternancia política que vivió el orden federal, además de que en materia de asuntos fiscales y RIG, el ejercicio presupuestario se comienza a enfocar a distribuir partidas presupuestarias para gobiernos subnacionales en asuntos de infraestructura y desarrollo a través de fideicomisos o fondos metropolitanos para el mejor desarrollo regional.

Con base en los puntos anteriormente explicados, se puede percibir, que, si bien los esquemas de RIG han existido en México, éstos se han centrado en un enfoque presupuestario y de carácter jerárquico, dejando de lado la esencia del

estudio de las RIG, que justamente se deben enfocar en el contexto en el que se desenvuelven los principales actores gubernamentales, así como el comportamiento de los mismos en el proceso de intercambio y establecimiento de vínculos entre sus jurisdicciones.

Para este trabajo, el papel predominante en el esquema de las relaciones intergubernamentales (RIG) es el de los servidores públicos o autoridades, es decir, que cuando se suele tratar dicho concepto la esfera de análisis se enfoca en estudiar las funciones, interacciones, relaciones, acuerdos e intercambios que se dan entre instancias de gobierno, así como los canales de coordinación y comunicación con los que cuentan los actores involucrados, o dicho de otra forma las RIG se centran en la “dinámica y patrones de conducta de los funcionarios de y entre los niveles de gobierno.”⁴ (Martínez, 2010: 3) por lo tanto

“Las RIG entonces tienen que ver con ese conjunto complejo de interacciones que determina las responsabilidades y áreas de influencia de cada nivel del gobierno en una política pública. Por esta razón, el análisis de las RIG llega a ser importante donde hay programas con un componente intergubernamental. Las RIG reflejan cómo un sistema organizacional se adapta, encontrando soluciones funcionales a los desafíos de la reasignación de tareas y facultades.” (Navarro, 2013: 62)

Partiendo de lo que plantea la cita anterior, cabe destacar también la parte organizacional que pone en marcha las acciones intergubernamentales, ya que eso implica identificar las áreas, servidores públicos involucrados, atribuciones y facultades (además de los componentes normativos) que permiten que las relaciones intergubernamentales sean fructuosas. Por lo tanto, es preciso tomar en cuenta las características de las RIG las cuales de acuerdo con Wright (en Navarro, 2013: 64) son las siguientes:

1. “Todos los actores relevantes de determinada política pública, en cualquier ámbito de gobierno, son participantes potenciales o reales en el proceso de toma de decisiones de las RIG. Por ello, el concepto de RIG debe enmarcarse en términos de las actividades y actitudes del personal al servicio de las diferentes unidades de gobierno.
2. Las interacciones entre los actores involucrados en una política pública intergubernamental implican contactos e intercambios de información para

⁴ Es importante diferenciar a partir de este punto el concepto de RIG con el de Federalismo, ya que, si bien el segundo parte de la premisa de que existen órdenes de gobierno con niveles determinados de autonomía y que entre estos puede existir coordinación, más bien hace referencia a los “principios de organización política de los estados” (Martínez, 2010: 3)

obtener consensos, lo que se logra valiéndose de diferentes mecanismos formales e informales. Por ello, para entender las RIG no es suficiente estudiar los métodos o los procedimientos, es igualmente y quizá más importante entender las actitudes y valores que hacen que la gente emplee esos métodos y procedimientos.

3. La interrelación de los actores involucrados en una política pública intergubernamental es permanente. Los funcionarios no actúan de manera caprichosa, sus acciones son realizadas con el fin de lograr resultados que requieren de la aprobación de otros actores, por lo tanto, las relaciones no son ocasionales o aisladas.
4. Las RIG se llevan a cabo en torno a la generación de políticas públicas, que consisten en las acciones o no acciones, de políticos y funcionarios, y las consecuencias de esas acciones.
5. El análisis de las RIG trasciende las pautas de operación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluye una amplia variedad de mecanismos de interrelación entre ámbitos de gobierno.”

Cabe destacar de estas características la flexibilidad con las que pueden ser estudiadas, porque si bien existen mecanismos jurídicos que las respaldan, así como elementos procedimentales, metodológicos y administrativos, es un hecho que, con el fin de poder alcanzar objetivos y resultados, éstas no se limitan a canales tradicionales de comunicación, sino que las relaciones informales son un gran peso al considerar a las burocracias o funcionarios públicos que realizan este tipo de actividades. Además, es importante mencionar el nivel de respaldo que enmarcan estas características, ya que las RIG al no ser “ocasionales o aisladas” implican la deliberación por parte de los actores involucrados para llegar a acuerdos que impulsen el logro de las metas planteadas.

Por otra parte, es importante considerar que las relaciones intergubernamentales no son homogéneas, por lo tanto, cuentan con distintas naturalezas y características de las cuales se pueden destacar las siguientes:

“Naturaleza Técnica:

- Compatibilización del esfuerzo administrativo de los gobiernos
- La compatibilización de la acción intergubernamental con el sistema de distribución de competencias.
- La resolución de necesidades de intercambio de información
- La búsqueda del equilibrio en los programas de desarrollo regional y microregional.

Naturaleza Administrativa:

- El principio de la unidad de acción
- La toma de decisiones en un plano horizontal
- La racionalidad de la acción frente a la rigidez de la norma
- El reto de asumir materias y funciones gubernamentales delegadas, desconcentradas y/o descentralizadas
- La necesidad de consolidar capacidades de gestión técnica y administrativa de órganos estatales y municipales.

Naturaleza Jurídica:

1. Las RIG hacen valer la personalidad jurídica de los gobiernos, no como objetos sino como agentes activos y conscientes.
2. Las RIG, toman como parámetro la distribución de competencias, pero la trascienden en fórmulas de gestión compartida, incomunicada corresponsable.
3. Los atributos de la autonomía se comparten y la gestión intergubernamental se hace interdependiente.” (Pontifes, 2002: 47-48)

Partiendo de dichas características, vale la pena resaltar que las RIG se ejercen en esquemas de interdependencia, convenios, descentralización, comunicación y adaptación en órdenes territoriales por lo que adecuándose a demarcaciones territoriales y municipios, por lo que las RIG se podrían considerar como “el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas” (Arandia en Zapata, 2002: 10). Tal es el caso de diversos programas de ordenamiento territorial o de desarrollo urbano en el que participan diversas autoridades de gobierno bajo facultades y jurisdicciones determinadas, pero esto podría entenderse mejor en el siguiente apartado.

1.3. Desarrollo Urbano

Otro concepto clave para el marco teórico de esta tesis es el de desarrollo urbano, el cual es medular en este estudio de caso puesto que el impacto del problema público a analizar, como caso específico, gira en torno a una problemática de esta índole. En ese sentido, cabe mencionar que actualmente el proceso de desarrollo

urbano, si bien se encuentra ampliamente regulado en diversas leyes locales y generales, no se debería limitar solo a las disposiciones jurídicas, sin embargo, son la mayor fuente conceptual con la que se puede contar.

Por lo tanto, una primera definición de este concepto se encuentra en el artículo 3, fracción XIII de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la cual dice que el desarrollo urbano es el “proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” (Cámara de Diputados, 2016a: 2) Si bien esta definición parece muy reducida, es necesario desagregarla para entender los distintos elementos que la componen.

En primer lugar, la planeación y la regulación se refieren al ejercicio continuo de visión prospectiva que busca anticiparse a los futuros y posibilidades de expansión e irregularidades que necesitaran ser resueltas por las autoridades correspondientes. Por otro lado, la fundación hace referencia al asentamiento de infraestructura urbana en un determinado territorio o punto geográfico, la conservación se refiere al mantenimiento y permanencia de la infraestructura urbana y por último el mejoramiento y crecimiento hace referencia al desarrollo y perfeccionamiento de los distintos bienes y servicios que comprenden a los centros de población.

Con base en lo anteriormente expuesto, es importante precisar y diferenciar entre el desarrollo urbano y el crecimiento urbano, los cuales, si bien tienen elementos en común, difieren, ya que el segundo

“se refiere a la expansión de la superficie de la ciudad, es decir del área urbana; así como al aumento de su población. El crecimiento de una ciudad, también representa una transición productiva, pasando del predominio de la actividad agrícola a los sectores secundario y terciario.” (CONAPO, 2012)

Como se puede apreciar el crecimiento urbano se considera como un proceso concatenado al aumento de población y ocupación del espacio geográfico, así como un cambio en el entorno debido a la infraestructura que forma parte de las ciudades. Explicado lo anterior, se puede detallar una definición más de desarrollo urbano el cual se entiende como el

“Proceso de adecuación y ordenamiento, a través de la planeación del medio urbano, en sus aspectos físicos, económicos y sociales; implica además de la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento. El desarrollo urbano persigue el equilibrio entre los aspectos físicos, económicos y sociales, siendo diferente del crecimiento parcial de algunos de estos que en ocasiones es interpretado como desarrollo. El desarrollo urbano debe ser concebido en forma integral con el desarrollo regional o territorial, ya que difícilmente se da en forma independiente.” (Landa, 1976)

En este sentido, el desarrollo urbano alude a una intervención orientada a la transformación no solo cuantitativa sino también cualitativa de las condiciones de vida de la población, la conservación, uso adecuado de los recursos naturales, así como el mejoramiento en la economía. (CONAPO, 2012) Asimismo, el desarrollo urbano no solo tiene una arista funcional también cabe destacar su papel estético en la conservación física de infraestructura urbana lo cual también incrementa el bienestar y accesibilidad del entorno para los habitantes de las ciudades.

Por lo que, viéndolo desde una perspectiva más teórica, aunque funcional,

“la ciudad (o lo urbano) puede ser descrita como una estructura equipada especialmente para almacenar y transmitir los bienes de la civilización, suficientemente condensada para proporcionar la cantidad máxima de facilidades en un espacio mínimo, pero capaz también de un ensanche estructural que le permita encontrar lugar para las nuevas necesidades.”

(Mumford, 1961: 34)

En consecuencia, siguiendo acepciones no legales o administrativas, hay teóricos que han analizado el tema del desarrollo urbano partiendo de la idea de *ciudad*, uno de los más destacados es Lefvbre y su teoría parte de la premisa de que

“las transformaciones de la ciudad no son resultados pasivos de la globalidad social, de sus modificaciones. La ciudad depende también, y no menos esencialmente, de las relaciones de inmediatez, de vinculaciones directas entre las personas y grupos que componen la sociedad (familias, cuerpos organizados, oficios y corporaciones, etc.)” (Lefevbre, 1978: 64)

Lo cual, al aplicarse al desarrollo urbano puede conducir a “un conjunto de prácticas sociales que tienden a la transformación estructural del sistema urbano y a la modificación del Estado.” (Lezama, 2002: 272) Esto es, que el desarrollo urbano no impacta a las ciudad por el simple hecho de fomentar su crecimiento o la mejora continua de su infraestructura y espacios, sino por la capacidad que tienen las relaciones sociales⁵ para influir en la transformación del espacio urbano común.

Cabe resaltar el papel de este concepto no solo a nivel ciudad, sino también a nivel regional, ya que si algo ha demostrado la tendencia de crecimiento de población a nivel mundial es que va concatenada al crecimiento urbano y la expansión de las ciudades en diferentes territorios, lo que implica una mayor planificación y coordinación entre ciudades para poder lograr un desarrollo urbano equitativo entre diferentes instancias jurisdiccionales. Para poder entender la importancia de este elemento del desarrollo urbano, es necesario explicar y diferenciar qué es la urbanización y la tasa de urbanización con respecto al desarrollo urbano, ya que ambos pueden ser insumos que ayudan a medir el mismo.

El primero se refiere a “la proporción de un país que corresponde al medio urbano” (UNICEF, 2012: 10) o dicho de otra forma “se basa en la proporción de la población nacional que habita los centros urbanos – motivo por el cual este nivel se ve influenciado por la forma en que el gobierno nacional define a un centro urbano” (Satterthwaite, 2008: 7), mientras que el segundo explica

“el aumento en la proporción de la población urbana a través del tiempo, calculado como la tasa de crecimiento de la población urbana menos la de la población total. Cuando la población urbana crece a una tasa más rápida que la población total se obtienen tasas positivas de urbanización.” (UNICEF, 2012: 10)

Dicho lo anterior, la urbanización va más ligada a la cuestión poblacional y se trata de hacer un comparativo entre la cantidad de personas de un país o región específica que viven en medios urbanos, con respecto a la población total de la

⁵ Aquí es donde se puede ubicar el vínculo de las relaciones intergubernamentales como una forma de establecer lazos y ventanas de oportunidad entre diferentes actores gubernamentales involucrados en la toma de decisiones, sin dejar de lado el esquema de la gobernanza el cual requiere del mayor consenso social para lograr transformaciones con impactos significativos y legitimidad social en el espacio público urbano. Esto es analizado en el segundo capítulo.

misma área, la cual incluye medios rurales y semiurbanos. Y por otro lado, la tasa de urbanización recae sobre todo en los municipios y éstos se encuentran categorizados de acuerdo a esta misma tasa.

En este sentido, es pertinente integrar y proponer una definición propia de desarrollo urbano, que para fines de este texto se puede entender como el proceso de adecuación, crecimiento y conservación de las ciudades, a través de la planeación y regulación del territorio, y que tiene por objetivo mejorar continuamente la calidad de los bienes y servicios públicos urbanos producidos por el sector gubernamental y privado (vías públicas, parques, vialidades, zonas verdes, monumentos e infraestructura en general), para el beneficio común de los habitantes de alguna ciudad o territorio determinado.

Siguiendo esta línea, es importante distinguir esta serie de definiciones, puesto que este escrito se centrará en una problemática de esta naturaleza, por lo que el desarrollo urbano sería imprescindible en este trabajo por dos razones: la primera, hace referencia al crecimiento inevitable de la población, lo cual implica un mayor crecimiento urbano guiado por los principios del desarrollo urbano, el cual se inserta en mejores esquemas de dirección gubernamental así como de relaciones intergubernamentales porque, como se mencionó, es obligada una mayor coordinación y comunicación entre autoridades locales para lograr un desarrollo urbano equitativo entre distintas instancias jurisdiccionales. Y, en segundo lugar, se destaca el concepto debido a que el principal impacto del problema público a analizar en esta tesis es de corte urbano y afecta el espacio público de los ciudadanos que deben estar contemplados dentro de planes de desarrollo urbano, puesto que éstos tienen la finalidad de beneficiar a la población en general en su calidad de vida, modificando el uso y del espacio y del mobiliario urbano. Sin embargo, su aplicación sería nula sin la capacidad de generar un entorno de mayores capacidades gubernamentales las cuales son necesarias para que las decisiones e intenciones de modificar el espacio urbano puedan ser viables y factibles. Por lo tanto, es necesario considerar el facto de la gobernabilidad como instrumento que impulse esos cambios.

1.4. Gobernabilidad

Partiendo de la premisa en la que la ciudadanía solo es posible dentro Estado democrático y que cuente con un sistema legal que la sustente, es necesario hacer un ejercicio para entender cómo el gobierno, como un elemento del Estado, desarrolla las tareas necesarias para proveer los derechos, bienes y servicios que son necesarios en un territorio que forma parte de una sociedad democrática. En ese sentido, este capítulo tiene la finalidad de explicar y analizar un concepto enfocado al quehacer del gobierno dentro la sociedad: la gobernabilidad. Ésta se encuentra relacionada a elementos que regulan e impulsan la capacidad del gobierno, en sus tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en sus tres órdenes (Federal, estatal y municipal). Siendo así y de acuerdo al caso de estudio de esta tesis, la intención es contextualizar este concepto en el poder ejecutivo del orden municipal y delegacional.

Siendo así, el primer paso es entender cómo surge el concepto de gobernabilidad en el ejercicio del gobierno, éste se da en el contexto del Estado de Bienestar, el cual al enfrentar agudas crisis financieras y políticas comenzó a poner en práctica el concepto de gobernabilidad que se “refería, en un inicio, a la capacidad de ajuste del gobierno para hacer frente a los nuevos retos y peticiones sociales. De aquí se desprende que una primera definición del concepto hace referencia casi con exclusividad a la capacidad gubernamental y de gestión pública.” (Torres y Ramos en Lerner et. al., 2012: 106) Dicho de una manera más desarrollada

“El término empieza a ser utilizado como un planteamiento que refleja la necesidad de superar, por un lado, los desajustes entre las demandas y exigencias sociales y la capacidad gubernamental de darles cause por medio de su planteamiento en las agendas públicas, por otro lado, implica la necesidad de hacer frente a la crisis, tanto financiera como de legitimidad de eficiencia y eficacia en las que se insertaba el sector público, cuestiones que caracterizaban al aparato gubernamental de muchos países en los años setenta” (Torres y Ramos con referencia en Crozier, Huntington y Watanuki, en Lerner et. al., 2012: 106)

Partiendo de lo anterior y para ser más concreto, la gobernabilidad se entiende en primer lugar como “la posibilidad y probabilidad de que el gobierno gobierne su sociedad.” (Aguilar, 2013: 292) o dicho de una manera más explícita, se entiende como

“...la cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.” (Arbós y Giner, 2005: 13)

Este ejercicio de gobierno está enfocado a tratar y solucionar los asuntos públicos los cuales,

“son producto de voluntades asociadas en razón de necesidades e intereses compartidos con presencia en los espacios de la sociedad, y son proclamados desde lugares con ubicación importante en la vida pública. Su raíz se encuentra en la calle, la escuela, la plaza, el kiosco, el mercado, el museo, entre otros sitios a destacar. Se valoran como públicos porque rebasan el ámbito de lo doméstico y lo privado ubicados en el hogar y la familia, pero al ocupar algún segmento de lo compartido –la calle– tienen mayor relevancia, dado que están en la mira de quienes transitan por áreas comunes en las cuales hay ciudadanos con derechos civiles y políticos.” (Uvalle et. al. 2012: 45)

Mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la “posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad.” (Aguilar, 2013: 292) Este opuesto es también un referente más adentrado para poder definir el concepto mismo ya que

“la ingobernabilidad en términos de las diversas corrientes teóricas que lo han abordado, puede ser imputable a la sobrecarga económica del Estado, al exceso de demandas y de participación ciudadana o a una crisis de racionalidad entre los intereses del mercado y la expansión de la esfera de los servicios sociales” (Torres y Ramos con referencia en Pasquino y Mayntz, en Lerner et. al., 2012: 105)

En ese sentido, es necesario comprender que la principal causa de la ingobernabilidad es de origen social, esto es, que la sociedad deje creer en su propio gobierno, en su autoridad moral e intelectual (respetabilidad, veracidad, integridad), lo cual lleva cuestionar la legitimidad política del mismo. (Aguilar, 2013: 292-293)

Por otro lado, José Castelazo (2015: 65) proporciona una definición de gobernabilidad como

“la capacidad del gobierno y la sociedad para actuar juntos, una cualidad del desarrollo político en cualquier sistema; se caracteriza por buscar el consenso en la agenda de gobierno, privilegiar la comunicación,

argumentación y persuasión entre actores.” (Castelazo en Guajardo y Labrador, 2015: 65)

Si bien este concepto se acerca más a las ideas de la gobernanza en cuanto a una horizontalidad en la forma de hacer gobierno, es claro que un factor imprescindible de la capacidad de gobierno es el hecho de que la sociedad no deje de ser el actor que legitime las decisiones del gobierno, ya que solo así el gobernar no tendrá obstáculos que dificulten la provisión de bienes y servicios, sin embargo, es de resaltar que ni gobierno ni sociedad son predominantes en este ejercicio, sino que ambos se retroalimentan y establecen relaciones amplias y formales para lograr la consecución de los objetivos gubernamentales, por lo tanto, también se puede entender a la gobernabilidad como un

“Estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder a ellas de manera legítima y eficaz. No es un Estado o gobierno lo que permite -per se- gobernar una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que permite hablar de las condiciones de gobernabilidad.” (Secretaría de Gobernación, s.f.)

Por otro lado es importante resaltar que la gobernabilidad, en los análisis clásicos de la misma, es un concepto que ha sido encasillado en la esfera gubernamental, esto es, que solo atañe a su estudio los comportamientos y procesos del gobierno, ya que da por entendido que la sociedad es un ente que no puede gobernarse a sí mismo por lo que necesita del gobierno, el cual tiene los mecanismos y herramientas para responder a todas las demandas sociales que son de su competencia y que se circunscriben en dentro de sus facultades.

En este sentido, es necesario hacer una diferencia conceptual puesto que la comprensión desde la gobernabilidad bajo esa óptica hace referencia a lo que se conoce como gestión gubernamental la cual se entiende como

“Aquella que atiende el desahogo de las funciones del gobierno de acuerdo con sus facultades y atribuciones. Dicha gestión compete a los tres órdenes de gobierno y a los tres poderes públicos. Su materia se encuentra establecida en el marco jurídico y pretende cumplir su cometido de la manera más eficiente, honesta y eficaz. Además, define los asuntos y cuestiones de orden público entre sociedad, gobierno y ciudadanía. De aquí se derivan las políticas gubernamentales, orientadas a mejorar permanentemente la gestión del gobierno.” (Castelazo, 2015: 65)

Finalmente, se considera adecuado para la categorización y diferenciación adecuada de este concepto referirnos a sus orígenes del vocabulario anglosajón *governability* y que “tiene su origen en la llamada crisis de gobernabilidad (*governability crisis*), a principios de la década de 1970 y su referencia teórica es el informe de la Comisión Trilateral (*The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, 1975*)” (Sánchez en Lerner et. al., 2012: 224) En ese sentido etimológicamente gobernabilidad se entiende como una habilidad de gobernar, que no capacidad, y si se entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas (Sánchez en con referencia en Altman y Castiglioni en Lerner et. al., 2012: 224). Por lo que se puede concluir que dicha habilidad de gobernar solo se consolida cuando son tomados en cuenta todos los actores posibles y en específico, la ciudadanía, puesto que es quien dota de legitimidad las capacidades y decisiones del gobierno, además de que es la beneficiaria de los servicios que éste proporciona, por lo que en el siguiente apartado se definirá a este actor clave y se resaltarán su importancia en el desarrollo de este escrito.

1.5. Ciudadanía

Este concepto es uno de los más desarrollados a lo largo de la historia de la teoría política y de la administración pública el cual cuenta con un amplio abanico de significados que pueden ir desde la perspectiva jurídica hasta la filosófica, así como desde el punto de vista institucional, electoral y político. En este sentido, este capítulo pretende abordar las definiciones y análisis más destacados de cada perspectiva para integrar una definición más completa del concepto que pueda ser aplicada a esquemas de gobernanza en territorios locales.

Partiendo de lo antes dicho se puede tomar como primera referencia del concepto de ciudadanía las ideas concebidas en la antigua Grecia en donde la calidad de “ciudadano” se depositaba en individuos pertenecientes a la ciudad o *polis*, los cuales tenían la cualidad de ser hombres libres con pleno derecho de poder participar en los asuntos públicos de la ciudad, sin embargo, es en aquellas

épocas cuando se empieza a romper dicho paradigma, al menos en la teoría, y es Aristóteles quien propone que

“el ciudadano no lo es por habitar en un lugar [...]; ni tampoco lo son necesariamente los que disfrutan de derechos jurídicos como para entablar juicio o ser juzgados [...] El ciudadano [...] se define mejor por su participación en la justicia y en el gobierno” (Aristóteles, 2007: 1275)

Con base en la cita anterior, se puede inferir que el ciudadano es el individuo que puede deliberar acerca de los asuntos públicos en torno a la forma de gobernar, es decir, el ciudadano puede gobernar y ser gobernado. Esta definición es un primer acercamiento a lo que es la ciudadanía, sin embargo, no termina de estar completo, puesto que hay otras aristas a tomar en cuenta, por ejemplo, la cuestión del ser ciudadano limitando el estudio al contexto geográfico-espacial en el que se habitaba sin considerar que la ciudad por sí misma es un espacio mínimo que no engloba a todos los habitantes de un territorio.

En este sentido, fue que a partir del siglo XVIII sobre todo el XIX, la ciudadanía se fue vinculando al Estado como una entidad que se asienta en un territorio mucho más amplio que la ciudad, por lo que “los ciudadanos eran los que poseían la nacionalidad, atributo que concedía el Estado y, en tanto que tales, eran titulares de derechos políticos exclusivos, por ejemplo, participar en los procesos electorales, formar asociaciones y partidos, ser funcionarios públicos. (Borja, 1998: 20)

Si bien en esta época se comenzó a gestar una amplia teoría acerca del papel del Estado como un regulador exclusivo de la vida política de las naciones, también se empezaron a proponer ideas acerca del papel del individuo y su determinación para poder influir en el espacio público, esto a través del concepto de sociedad civil, el cual suele estar ligado al de ciudadanía pero que son cuestiones muy diferentes. Es justamente Hegel quien proporciona una definición de ambos conceptos. En primer lugar, por sociedad civil se puede entender a “sujetos productores y consumidores de riqueza social, pero de ésta en su forma mercantil, es decir, abstracta, como cúmulo de valores que puede intercambiarse por dinero.” (Hegel en Echeverría, 2012: 85) Por lo tanto, la sociedad civil es referencia a la

libertad de ejercer contratos y explotar la propiedad privada de los individuos con fines egoístas y no encaminados al bien común. (Hegel en Echeverría, 2012: 87)

Por otro lado, para Hegel un ciudadano

“es el individuo cuya socialidad se concretiza en el escenario donde los juegos del poder giran en torno al bien general, a la res pública, propiamente dicha, al conjunto de asuntos e intereses que comprometen a la comunidad humana como sujeto autoconsciente y autárquico en pleno uso de su libertad y autonomía.” (Hegel en Echeverría, 2012: 86)

Por tanto, se concibe al ciudadano como una evolución del individuo de la sociedad civil. Cabe mencionar que, si bien se es ciudadano en términos legales, éstos carecen de sentido cuando no lleva la acción al espacio público, ya que el ser humano por sí solo no es un animal político, sino es hasta que delibera con más personas, esto es, en donde la política “trata del estar juntos y los unos con los otros de los *diversos*” (Arendt, 2008: 131) También es importante remarcar que la ciudadanía es concebida en tanto un individuo tiene un grado de pertenencia a una comunidad.

Lo anterior, en palabras de Marshall se refiere a que un “ciudadano es aquel que tiene derecho a disfrutar de la herencia social y a ser aceptado como miembro pleno de su sociedad.” (Marshall, 2004) Marshall aclara que existe una igualdad humana básica asociada al concepto de pertenencia plena a la comunidad, es decir, al de ser ciudadano, que no es inconsistente con la desigualdad económica en la sociedad. (Marshall, 2004: 301)

Con base en lo anterior, se puede analizar que la ciudadanía es plena en el grado en el que existe un grado de afiliación a un grupo, comunidad o en su sentido más amplio, a la sociedad. Para establecer ese mínimo de elementos que dotan a un individuo de ciudadanía se requiere “identificar los derechos legales que deben estar garantizados para todos, pero ello implica establecer la responsabilidad del Estado para otorgarlos.” (Marshall, 2004: 301) Por lo tanto también es importante pensar acerca del papel de las leyes como instrumento de definición, reconocimiento y defensa del papel del ciudadano, sin que precisamente sea necesario que los marcos jurídicos, en su estricto sentido, sean los que den por entendido en qué consiste ser un ciudadano en la teoría, ya que las capacidades

organizativas de los individuos y su incidencia en el espacio público son un ejercicio práctico que va mucho más allá de lo que la ley puede entender o prever.

Partiendo de lo anterior, se tiene que considerar cómo se define al ciudadano en término del marco jurídico existente en México. De acuerdo con el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir.” (Cámara de Diputados, 2017: 42) Además, la misma Constitución en su artículo 35 fracción III, prevé como derecho de los mismos el “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;” (Cámara de Diputados, 2017: 42)

Si bien el marco jurídico define y reconoce las características necesarias para ser ciudadano, es un hecho que esta calidad no se puede limitar solo a un rango de edad y a un modo honesto de vivir, puesto que la democracia requiere de muchas más características de los individuos para poder considerar a alguien como ciudadano. En distintos debates siempre se ha cuestionado que el nivel de educación o el simple hecho de que un individuo (aún sin un mínimo de edad) se preocupe y se involucre con su comunidad o entorno inmediato también podrían ser elementos tácitos en las características que definen a alguien como ciudadano.

Por otra parte, el hecho de que existan derechos reconocidos de los ciudadanos, implica que también que a la par existan obligaciones, en ese sentido, cabe destacar la siguiente prevista en el artículo 36, fracción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“...

Son obligaciones del ciudadano de la República:

Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y, por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,” (Cámara de Diputados, 2017: 43)

Es importante destacar esta obligación, puesto que está ligada a la posesión de inmuebles, así como a la pertenencia a un área urbana específica con características particulares en un territorio determinado. Además ayuda a “conocer quiénes son los propietarios de dichos bienes y registrar su situación jurídica-económica para fines tanto legales como impositivos” (INAFED) Es importante destacar esto, porque una obligación que puede atribuir a definir con mayor precisión la calidad de ciudadano, es la continuidad y cuidado que tiene hacia bienes físicos asentados en un espacio, por lo que indudablemente para ser ciudadano se debe considerar su relación con el territorio y cómo éste se ocupa del mismo, por lo que sin duda puedo concluir que “como una forma política eficaz en un territorio determinado” la democracia está necesariamente vinculada a la ciudadanía, y ésta sólo puede existir dentro de la legalidad de un Estado democrático.” (O'Donnell, 1993: 74)

Sin embargo, el concepto de ciudadanía per sé, está incompleto si no se considera su actuación e injerencia en el espacio público y sobre todo en su vinculación con el gobierno, por lo cual en este capítulo, fueron punto de análisis conceptos como administración pública local, gobernabilidad y ciudadanía, entre otros, que muestran la importancia de entender el funcionamiento del gobierno para generar mejores servicios a los ciudadanos, los cuales son un actor fundamental en la toma de decisiones públicas en el marco de las propuestas democráticas de los gobiernos.

Por lo tanto, el siguiente capítulo tiene la intención de analizar los mecanismos y tipologías de participación ciudadana en México, en específico en la relación entre delegaciones de la Ciudad de México y municipios del Estado de México, así como el concepto de gobernanza como un planteamiento teórico en el que debería inscribirse dicha participación.

Capítulo 2. La importancia de la participación ciudadana en el enfoque de gobernanza.

A manera de prelude para este segundo capítulo, es necesario comprender que para que los ciudadanos puedan injerir en las RIG a través de esquemas de gobernanza se necesita “más que descentralizar funciones y recursos o establecer comisiones o consejos regionales o locales, de lo que se trata es de desarrollar redes y sinergias intergubernamentales efectivas, ya que éstas constituyen un aspecto crucial de la capacidad, eficiencia -y quizá inclusive democracia- estatales.” (Méndez, 1997: 44)

Dicho de otra forma, no basta con ver a la participación, la gobernanza y las RIG como un simple esquema institucional traducido en órganos colegiados guiados simplemente por mecanismos instrumentales y procedimentales, sino que es necesaria la comunicación continúa y la mayor horizontalidad posible para poder ver un verdadero esquema de participación y corresponsabilidad.

2.1. Desarrollo histórico y conceptual de la Gobernanza.

Con la finalidad de precisar teórica y contextualmente el concepto de participación ciudadana así como su uso, es importante resaltar que éste se fortalece y se puede visualizar de mejor forma dentro de la toma de decisiones en la ya mencionada gobernanza, la cual es una forma de gestión gubernamental enfocada a comprender al gobierno como un detonador de sinergias actuando como coordinador (más que como director) de ciudadanos, grupos sociales, sector privado, intelectuales, etc. ante determinados problemas públicos con la finalidad de generar una toma de decisiones⁶ más consensuada para los beneficiarios de los bienes y servicios públicos dentro de una sociedad. Por lo tanto, el concepto de gobernanza “intenta incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones a partir de principios irrenunciables; por ejemplo, el de transparencia, (...) participación, y el de responsabilidad y corresponsabilidad.” (Chanona en Meixueiro y Carrera, 2007: 21)

⁶ Dichas decisiones, si bien tienen como base el consenso con diferentes actores e intereses, también deben ser viables políticamente, factibles en términos económicos, legítimas socialmente y lógicas institucionalmente. (Habermas, 2008, 63-69 y García, 2014: 110)

2.1.1. Estado Benefactor y crisis de la gobernabilidad.

Dicho lo anterior, es imprescindible conocer el desarrollo histórico y configuración que ha tenido la gobernanza como un concepto y forma de hacer gobierno, ya que sin ésta la participación ciudadana simplemente se traduciría a canales tradicionales de participación como el voto. En ese sentido, cuando se comienza a desarrollar un análisis de cuál es la situación directiva del gobierno y su papel en torno a los grandes problemas que aquejan a la sociedad del siglo XXI, es importante contextualizar en qué situación se encuentran su administración pública, así como el papel del Estado dentro de la sociedad a la que sirve.

De acuerdo con Jaime Espejel (2013), para entender como se ha llegado a desarrollar la propuesta de la gobernanza se tiene que partir de la formación y crisis del Estado Benefactor. En este sentido, el origen del Estado de Bienestar surgió como una respuesta a la crisis económica que se vivió en Estados Unidos en 1929, respuesta en la que el gobierno se debía centrar en ser defensor de los sectores con menos ingresos, así como ser un procurador de necesidades básicas de la población, que fuera afectada por la economía de mercado. Esto fue posible gracias al “incremento progresivo de los salarios sociales (que se focalizaba en el acceso a prestaciones sociales), así como al incremento sostenido del gasto público y la intervención directa del Estado en el consumo, producción y provisión de bienes públicos.” (Espejel, 2013: 26-27)

De manera paralela a la conformación del Estado Benefactor, se dio el impulso al Estado Burocrático, el cual se caracteriza por “la acción directa, la impersonalidad y el modelo de control de procedimientos preestablecidos en los marcos de la dominación racional legal weberiana.” (Espejel, 2013: 29) Este modelo implementado dentro de la administración pública implicaba la necesidad de contar con una burocracia más amplia, así como en limitar el papel del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, sin embargo, también contaba con factores de debilidad como un control más estricto por los procesos que por los resultados, lo cual no daba posibilidades para poder medir y evaluar el desempeño de los servidores públicos de la época. En este sentido, se puede decir que “en esta

etapa la sociedad estaba supeditada a un aparato estatal que tendía a burocratizar el desarrollo social.” (Espejel, 2013: 30)

Las características mencionadas anteriormente, dieron lugar, al menos en el caso mexicano, a una participación política reducida e indirecta en la cual los sindicatos y las corporaciones eran interlocutores de la negociación colectiva, así como participes en la formulación de la política económica y los planes de gobierno. (Espejel, 2013: 27) Es justo en este punto, donde se comienza a dar el resquebrajamiento del Estado de Bienestar (período de 1970-1982 durante las presidencias de Luis Echeverría y José López Portillo), debido en primer lugar a un crecimiento exorbitante que dependía de las entidades paraestatales que gestionaban el desarrollo industrial, económico y social del país, las cuales, si bien ofrecían resultados productivos para la sociedad, también operaban en números rojos por lo que la economía comenzó a presentar signos deficitarios ya que el sobreendeudamiento de éstas entidades se subsanaba con el erario público. En este sentido, un claro ejemplo de organización y participación se da con la creación del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) en 1975 para exigir cuentas e intervenir en la agenda del desarrollo económico como agentes privados y que ésta actividad no fuera un monopolio exclusivo del Estado.

Lo anterior demostraba que en el país prevalecía la falta de accesibilidad al espacio público para decidir colectivamente los problemas de la sociedad. Por lo que, a partir de los años ochenta, en diversos sectores como el privado y el social se retomaron principios políticos de la Modernidad que centraban su atención en el papel de la libertad y el papel del individuo en la política, ya que, en la participación corporativista,

“subyacen algunos valores entre los que destacan la libertad y el dominio de la ley, y en su persecución de equilibrios democráticos, derivados de sus preferencias y sus votos, los ciudadanos deciden qué espacio-y en qué medida- otorgar a otros valores, tales como la justicia social, la igualdad y la solidaridad” (Pasquino, 2000 en Espejel, 2013: 66)

Sin embargo, este no era el caso en el ejercicio del gobierno mexicano ya que su capacidad de ser el actor predominante en la formulación y dirección de políticas públicas, se encontraba relacionado a ésta participación corporativista y

sectorizada. Se realiza este planteamiento, ya que el gobierno, a través de la administración pública como su ejecutor, ha contado con distintos mecanismos de consenso y capacidad de decisión que solían ser respetados a través de una mediación política con actores estratégicos de diversos gremios, por ello la razón de analizar qué es la gobernabilidad y por qué se desarrolló una crisis de la misma que implico un cambio paradigmático en la forma de hacer gobierno.

En este sentido se entiende por gobernabilidad “la capacidad de gobernar y que las decisiones de las autoridades políticas sean acatadas” (Espejel, 2013: 73) esta definición, de acuerdo con el autor, sigue una lógica weberiana de dominación, ya que según Weber “toda relación de dominación está basada en la creencia de que el mandato de las autoridades debe ser acatado porque de alguna manera es legítimo”. (Weber, 1998 en Espejel, 2013: 73) Esta idea, si bien puede ser válida, comenzó a ser superada porque no basta con especificar que la gobernabilidad es una cualidad de las autoridades políticas, ya que estas no se encuentran solas ni aisladas de un contexto específico, es decir, se encuentran ligadas a tipos determinados de regímenes, en este caso al democrático, por lo que se ha utilizado una diferenciación denominada *gobernabilidad democrática*, la cual se establece como “la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de los ciudadanos gracias a la acción desarrollada de los partidos y el Estado.” (Espejel, 2013: 73)

Por tanto, la gobernabilidad democrática, implica saber conjugar acciones y esfuerzos sin importar corrientes ideológicas, así como saber impulsar la *accountability* vertical y horizontal. (Espejel, 2013) Siendo así, hay que considerar a la gobernabilidad como un elemento imprescindible de la administración pública que necesita desarrollarse eficientemente y a la vez ampliarse en todos los órdenes y poderes de gobierno, ya que así se puede proveer de mayores beneficios a la sociedad. En este sentido, el autor plantea una idea de capital importancia, ya que menciona que las crisis de gobernabilidad no se dan precisamente por el exceso de democracia: “más bien, por la falta de una administración pública eficiente y eficaz que necesita ponerse a tono con la sociedad, pero no como una moda o una ideología, sino como una demanda que hoy es una realidad.” (Espejel, 2013: 85)

2.1.2. Gobernanza y ciudadanía.

Una vez entendido el contexto del gobierno y la administración pública que dio lugar a la participación ciudadana y cuál es la definición y papel de la gobernabilidad, es preciso definir el tema principal de este escrito: la gobernanza. Esta se desarrolla como una respuesta a la crisis de gobernabilidad dentro del gobierno y se asume

“...como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan como se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: a) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; b) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz, la hechura e implementación de políticas, y la ejecución de la ley de forma correcta para el impulso del desarrollo y del bienestar colectivo, y c) el respeto, tanto del ciudadano como del Estado, hacia las instituciones que rigen las relaciones económicas y sociales.” (Kaufman, Kraay y Zoido-Lobaton, 2000: 10)

Si se le da una simple lectura a los elementos de la gobernanza, se podría pensar que se habla de una gobernabilidad más plural, sin embargo, hay una característica de la gobernabilidad que es superada por la gobernanza, ésta es que la gobernabilidad es un concepto encerrado en la esfera gubernamental, es decir, que solo atañe a los comportamientos y procesos del gobierno ya que da por entendido que la sociedad es un ente que no puede gobernarse a sí mismo por lo que necesita del gobierno, el cual tiene los mecanismos y herramientas para responder a todas las demandas sociales que son de su competencia y que se circunscriben en dentro de sus facultades.

Otra definición de gobernanza nos acerca a que ésta

“significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transaccionales. Gobernanza representa la cuestión de cómo mantener el papel directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado.” (Sánchez, 2012: 228)

Por lo tanto, la gobernanza parte de que su base de acción y legitimidad son las nuevas relaciones del gobierno y la sociedad, además de los compromisos con el desarrollo social, económico y político. Asimismo, la visión optimista del cambio social considera a los ciudadanos como sujetos participativos, responsables y dispuestos a construir su propio destino (Espejel, 2013: 86-89). Para que esto pueda

ser mejor explicado, la siguiente tabla enlista las características conceptuales que pueden ayudar a entender mejor este concepto y diferenciarlo de la gobernabilidad.

Tabla 1. Diferencias entre gobernabilidad y gobernanza

	Gobernabilidad	Gobernanza
Principios	1) Capacidad gubernamental y de gestión pública; 2) Afianzamiento y consolidación democrática; 3) Resultados de gobierno.	1) Entramado institucional; 2) Interacción y coordinación entre actores estratégicos; 3) Las reglas del juego.
Objetivos	1) Dar respuesta al mayor número de demandas sociales para lograr legitimidad gubernamental; 2) Un mejor desempeño económico-social, generador de una mejora en lo político; 3) Estabilidad política; 4) Ausencia de ingobernabilidad; 5) Realización de políticas que satisfagan a los ciudadanos.	1) Dirección de los procesos; 2) Elemento clave de la certidumbre en los mercados; 3) Disminución del riesgo en la toma de decisiones políticas; 4) Establecimiento de acuerdos mixtos, público-privados; 5) Disminución al máximo de las diferencias jerárquicas; 6) Consolidación institucional mediante instituciones formales e informales.

Fuente: Torres y Ramos en Lerner et. al., 2012: 111

Como se puede ver, mientras la gobernabilidad busca dar mayor cabida a la atención de demandas y basarse solamente en la satisfacción ciudadana, la gobernanza considera disminuir el riesgo de decisiones políticas tomándolas junto con el sector social y privado a la vez que implica romper brechas jerárquicas y consolidar no solo la satisfacción ciudadana, sino que los ciudadanos puedan crear y participar en las instituciones que se encargaran de satisfacerlos.

Es importante entender que la gobernanza se da como un nuevo proceso en la forma de dirigir el gobierno que ya no es la misma del Estado de Bienestar, en la cual el gobierno era el convocante y director de las decisiones políticas de gran escala, y en donde solo necesitaba la confirmación y respaldo de grupos gremiales a cambio de que se les permitiera a éstos mayor discrecionalidad en las organizaciones públicas. En ese sentido la gobernanza, parte de la premisa de que el gobierno es solo un actor más en la sociedad y éste debe trabajar

coordinadamente con la sociedad civil organizada, el sector privado, ciudadanos en general, universidades, sindicatos, etc. Sin embargo, no se debe perder de vista que el gobierno más que ser un director, es un coordinador (Aguilar, 2006: 79) de esfuerzos e intenciones, ya que es éste el que cuenta con los recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y la información más adecuada para poder implementar políticas públicas de alto alcance, mientras que los demás actores cuentan con el respaldo social y político que pueden consolidar la legitimidad que dará equilibrio al principio de la eficiencia en la toma de decisiones.

Siguiendo esta línea, cabe agregar el cambio de concepción en torno a la idea de ciudadanía. Para la gobernanza el ciudadano no es solamente un individuo con pleno goce en el uso de sus derechos y respetuoso de sus obligaciones es también una persona preocupada por los asuntos públicos que no se limita al simple ejercicio del voto, sino que participa y colabora en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas. En este nuevo esquema la medición de resultados y la satisfacción del ciudadano vienen a sustituir la eficiencia legal-racional como indicadores de desempeño y eficacia dentro del gobierno. Un factor importante y detonante de dicha injerencia de la ciudadanía en los procesos de gobierno es el impulso de la idea del capital social el cual es muy enfático en “la facilidad con la que los actores individuales y colectivos generan una acción dentro de una estructura social (Espejel, 2013: 93)

Finalmente, es importante precisar que la gobernanza, más allá de ser una nueva forma de gestión de lo público, es también una acción pública, esto es, “el espacio que crea y recrea una racionalidad y legitimidad, que le permite a la administración pública legitimarse a través de la administración pública misma.” (Espejel, 2013: 179) En ese sentido, la gobernanza no solo se basa en modificar los esquemas de colaboración en los procesos de gobierno, sino en generar actividades y acciones que permitan la participación ciudadana en actividades que suelen ser exclusivas del gobierno. Dicha acción pública se genera a través de redes creadas entre los distintos actores que participan en los problemas públicos y quehaceres de la administración pública.

2.2. Participación Ciudadana.

Partiendo de lo analizado en el último apartado del capítulo anterior, es necesario destacar la concepción que se tiene del concepto de ciudadano, llevando su definición a algo más profundo que un sujeto que tiene derechos y obligaciones, sino como un individuo que obtiene esa calidad de “ciudadano” cuando se inserta en los asuntos públicos de la sociedad o visto de una manera más clara, cuando sus intereses, preocupaciones y propuestas son llevadas al espacio público el cual “alude a prácticas sociales, formas de expresión, de comunicación, de información, de interacción que se hacen visibles, se localizan y se difunden entre los miembros de una comunidad.” (Ramírez, 2004: 34)

Con base en lo expuesto en el párrafo anterior, es preciso definir y analizar qué es la participación ciudadana y sobre todo ubicarla en el contexto de la gobernanza. En este sentido, por participación

“se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político.” (Velásquez y González, 2004: 2)

Por lo tanto, la participación implica un proceso de cambio de determinada(s) situación(es) en las que se desenvuelven los ciudadanos de manera organizada, sin embargo, la participación sin el adjetivo “ciudadana”, carece de impacto puesto que

“la ciudadanía es la clave para que surja una participación ciudadana activa, a la cual no se le debe confundir con la democracia participativa ni con figuras como el referéndum, el plebiscito y la consulta ciudadana. La participación ciudadana debe ser, un ejercicio cotidiano que permita una interconexión entre sociedad y gobierno.” (Olvera en Meixueiro y Carrera, 2007: 12)

Asimismo, esta interconexión se cristaliza a través de un “conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 123 en Canto Chac, s. f: 3). Por lo que la participación contiene un fuerte elemento de

reconocimiento del marco normativo y de los derechos de los individuos para fomentar y fortalecer sus capacidades de intervención en la toma de decisiones ante problemas públicos específicos, sin que esto implique, desde mi punto de vista, que la participación se quede acotada solo a ciudadanos con reconocimiento jurídico y derecho de elección estricto, sino que puede permear en lo amplio de la colectividad de sujetos interesados (aún si estos no cuentan con el reconocimiento oficial de derechos políticos como el caso de la población juvenil e infantil) en los asuntos comunes de su sociedad.

Siguiendo esta línea, todas estas ideas en torno a la ciudadanía no se pueden entender sino es dentro de un régimen específico como es la democracia dentro del cual han surgido conceptos como sociedad civil, *empowerment* o empoderamiento, tercer sector, calidad de la democracia y participación ciudadana, el cual adquiere un protagonismo absoluto de la mano de la idea de capital social⁷, ya que la participación no es un discurso cargado de retórica, sino ante todo la mejor garantía para *hacer funcionar la democracia*. (Font, 2001: 14 con base en Putnam, 1993) Este argumento se puede apreciar en lo que Cunill (1997: 180) denomina como interacción social colegial, la cual

“se encuentra en la idea de comunidad, definida en términos de relaciones recurrentes, directas y recíprocas entre individuos con algún grado de interés común. La acción discursiva ahí implicada, facilita la provisión de bienes públicos de una manera descentralizada y no coercitiva, y constituye el sustento de la posibilidad de promover una acción colectiva de tipo voluntario.”

Lo anterior refleja que la iniciativa voluntaria y surgida desde el núcleo de la comunidad, implica que a mayor grado de interacciones y de comunicación entre los individuos los intereses pueden encontrar afinidad y mayor facilidad para echar mano de recursos para alcanzar objetivos bien definidos.

Por otro lado, desde una perspectiva más operativa, la misma Secretaría de Desarrollo Social la conceptualiza como:

⁷ El cual “está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimientos mutuos (...) se forma sobre la base de relaciones de intercambio materiales y/o simbólica red (Bourdieu, 2001: 148) con la finalidad de resolver problemas públicos o cubrir necesidades de interés colectivo para una comunidad o una red.

“la intervención (directa o indirecta) de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores (individuales o colectivos) en la definición de su destino colectivo. Esa interacción involucra, por tanto, relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los implicados en la interacción. Es importante indicar que estas expresiones de poder generan tensiones y conflictos que pueden tener un efecto positivo o negativo en los procesos de participación. Un ciudadano participa cuando se ve implicado en una decisión o una medida tomada en el municipio, barrio, colonia, localidad, comunidad, etc., o cuando desea concretar un deseo, un proyecto y su acción está encaminada a dar respuesta a un problema sentido en la cuadra o en el barrio. Los ciudadanos actúan a partir de sus necesidades y del interés que tengan para resolver un problema o para hacer realidad una aspiración. La solución que se le dé a los problemas está mediada por las motivaciones, expectativas e intereses de los individuos.”
(Secretaría de Desarrollo Social, 2010: 7)

Por lo tanto, se puede afirmar, con base en las definiciones arriba mencionadas, los siguientes argumentos a favor de la participación:

- “Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo;
- Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios;
- Generan aprendizajes sociales e innovación;
- Fortalece a las instituciones locales; genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones;
- Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales;
- Genera formación de capital social;
- Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad;
- Contribuye a la formación y/o fortalecimiento de identidad local o regional.”
(Bandeira, BID, Velásquez y González, Verdesoto en Canto Chac, s. f: 2)

Sin embargo, también es necesario considerar los argumentos en contra para que sean parte del análisis y supuestos en los que pueden afectar la participación ciudadana efectiva.

- “Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación;
- Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas;
- Se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales;
- Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes;” (Araujo, BID, Campero y Gray, Cavalcanti y Maia, Navarro C, Verdesoto en Canto Chac, s. f: 3)

Por lo que, en síntesis, la participación ciudadana se traduce en tres características esenciales: “la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; la transformación del orden social y político y, finalmente el asunto de la exigibilidad de derechos” (Canto Chac, s. f: 3). Esto incluso puede desembocar en la denominada participación administrativa, la cual debe diferenciarse de la participación ciudadana, ya que la primera “se vincula con la tendencia a insertar la participación ciudadana en un ámbito específico del aparato del Estado: la administración pública.” (Cunill, 1997: 97) mientras que la segunda puede tener cabida en todo espacio de relaciones de poder y de interés que beneficien colectivamente a determinados conjuntos de individuos interesados en alguna problemática.

Aunado a lo anterior, estos elementos si bien deben ser parte de un sistema democrático, pueden encontrar una forma de ser tangibles a través de un esquema de gobernanza, el cual produce un ambiente político, jurídico y social a través del cual la participación puede tener mayor proliferación, por lo que es necesario hacer un análisis de los mecanismos institucionales que podrían hacer posible la participación ciudadana.

2.3. Mecanismos institucionales de participación ciudadana.

Hasta ahora el análisis de este capítulo se ha centrado en la perspectiva teórica de entender qué es la ciudadanía y en donde se inserta su participación, sin embargo, no basta con entender que el ciudadano contemporáneo es un individuo que considera desgastadas las instituciones tradicionales de representación y que crea sus propios canales de intervención en los asuntos públicos. En este sentido, es

importante identificar por medio institucional podría llamar la atención de una manera más seria y activa para las autoridades correspondientes y sin que la ciudadanía pueda ser excluida por carecer de facultades jurisdiccionales.

En ese sentido, existen mecanismos legales de inserción ciudadana en la colaboración, control y seguimiento que podrían ser empleados por los individuos para involucrarse en políticas públicas de su interés o en todo caso, resolver problemas públicos que los afectan en su calidad de vida. En el caso de este texto, se mencionó con anterioridad que el objeto de estudio se centra en las relaciones intergubernamentales y en cómo los ciudadanos podrían incidir en éstas cuando no logran sus objetivos, en específico se contextualiza el caso de una obra pública en la que se involucran dos delegaciones del Distrito Federal y un municipio del Estado de México, por lo que, para fines de este apartado, se hará una revisión de los distintos mecanismos jurídicos que brindan la posibilidad de crear una participación ciudadana incisiva en la toma de decisiones por lo que se tomarán en cuenta desde legislaciones del orden federal hasta reglamentaciones locales que conciben dicha participación.

Orden Federal:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Última reforma publicada el 24 de febrero de 2017 en el Diario Oficial de la Federación).*

Los principios legales sustentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son la primera guía con la que se cuenta para poder ubicar las diferentes prerrogativas con las que cuentan los ciudadanos en materia de participación.

De acuerdo con García (2017: 7-8), “hay preceptos constitucionales que han abonado al fomento del involucramiento ciudadano en las acciones de gobierno: el sexto, referente a la transparencia⁸, el octavo, que menciona el derecho de petición, y el noveno, que consagra el derecho de asociación.” Y es este tipo de derechos

⁸ Si bien para muchos autores la transparencia y el acceso a la información pública no significa una participación ciudadana consolidada, lo que es cierto es que gracias a ella, “en las sociedades contemporáneas los ciudadanos se sienten más libres y tienen mejor información en torno a los asuntos comunes y poseen iniciativa para asumir un papel básico en la construcción de las agendas públicas.” (Prats, 2005: 39 en Uvalle, 2015: 37)

que se puede apreciar de manera más ilustrativa cómo pueden participar los ciudadanos, siendo desde el simple hecho de realizar solicitudes de acceso a la información hasta la asociación de individuos para tratar asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad.

Asimismo, cabe mencionar que, para fines de este apartado, que si bien existen mecanismos de participación como los contemplados en el artículo 35, como el derecho a voto en elecciones populares, así como consultas populares. Estos nos serán un gran punto de análisis puesto que se centran en una participación acotada vinculada a la capacidad de emitir un voto sobre determinada situación, lo cual refleja una opinión parcial de la ciudadanía y no favorece la interacción, el conflicto, la deliberación e intercambio de ideas que son clave de un sistema democrático.

En ese sentido, se pueden ubicar otros artículos como son el 25 y 26 constitucional, donde además de remarcar que el gobierno cuenta con la rectoría económica de la nación y que su papel fundamental es lograr el desarrollo del país a través de un Sistema de Planeación Democrática, concibe que el desarrollo del país es una tarea compartida entre el sector público, privado y social, e incluso señala explícitamente que el Estado puede “participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo” (Secretaría de Gobernación, 2015: 47 y García, 2017: 8)

- *Ley de Planeación (Última reforma publicada el 28 de noviembre del 2016 en el Diario Oficial de la Federación).*

Esta Ley es reglamentaria del artículo 26 constitucional y su objetivo es conducir la Planeación Nacional del Desarrollo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en este sentido cabe destacar que, su principio primordial es la democracia, es decir, que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la política de desarrollo bajo esquemas de participación que no excluya a ningún actor. Lo anterior se describe en el artículo 20 de la misma ley que señala a letra:

“En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración,

actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

(...)

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo (Cámara de Diputados, 2016).

En esta Ley se puede ubicar un plano macro de cómo debería concebirse la participación y qué tipo de actores deben estar involucrados para el desarrollo en cualquier área de importancia para la sociedad.

- *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Publicada el 04 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación).*

La creación de esta ley publicada el 4 de mayo de 2015, significó un avance para el ejercicio ciudadano de acceder a la información pública y además es importante mencionar que se crea en el marco de consolidar un derecho fundamental para los individuos que solo se concebía en el orden federal, por lo que su propuesta es no dejar de lado que los órdenes estatales y municipales son tan importantes para promover la participación pues son éstos los más próximos a lo que los intereses e inquietudes de la ciudadanía en general.

De acuerdo con García (2017: 18) “el contenido de la ley busca acercar a la ciudadanía a las instituciones públicas mediante la garantía que tiene el ciudadano de conocer qué hace la autoridad en el cumplimiento de sus atribuciones y el ejercicio de los recursos públicos. El grueso del contenido de la ley es fundamental en términos de participación, por lo que

únicamente nos limitaremos a señalar que la norma define en su artículo segundo dos objetivos clave”:

“VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;

VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia” (Cámara de Diputados, 2015)

- *Ley General de Desarrollo Social (Última reforma publicada el 01 de junio del 2016 en el Diario Oficial de la Federación).*

La ley establece para el cumplimiento de su contenido la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social, en el que participan los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal, y es el marco donde se determinan las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado. En este sentido,

“El mencionado Sistema Nacional de Desarrollo Social se define en el artículo 8 de la ley como “un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado”, por lo que su objeto institucional es básicamente “integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social”, así como “fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social” (Cámara de Diputados, 2016b en García, 2017: 20-21).

Sin embargo, cabe señalar que esta ley, al igual que muchas del orden federal, se enfoca en la participación no tanto desde el punto de vista ciudadano, sino, como bien se enmarca, social y por lo tanto en esquemas de desarrollo

económico y bienestar. Si bien pueden servir como un marco legal de referencia para los ciudadanos, no se involucran directamente en la parte política de exigibilidad ante problemas coyunturales que se pueden presentar, por lo que es importante tomar en cuenta que entienden las leyes locales en torno a este tema, ya que en el ámbito subnacional proliferan las expresiones directas de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Leyes locales en materia de Participación Ciudadana.

Hasta este punto se había analizado una serie de legislaciones el ámbito federal relacionadas con la participación ciudadana, sin embargo, en este punto nos centraremos en la participación vista desde realidades particulares, por lo que si bien hay temáticas similares como el desarrollo social o la planeación democrática, éstas pueden variar en su forma de aplicarse dependiendo del contexto que vive cada demarcación territorial, en este sentido, considero importantes las siguientes leyes locales para la ejecución de la participación ciudadana.

Leyes del Distrito Federal

Para contextualizar la situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), es necesario ubicarnos en dos leyes: la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, las cuales son el marco de referencia más ilustrativo en torno al tema de la participación y pueden brindar una mejor comprensión de los mecanismos legales de los que pueden disponer los ciudadanos para el mejor ejercicio de sus derechos. A continuación, se detallarán artículos específicos de las respectivas normas para comprender mejor este punto.

- *Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. (Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de marzo de 2017)*

“Artículo 1.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés social y tiene por objeto ampliar las oportunidades de las personas, prestando especial atención a su condición humana tendiente a garantizar los Derechos Humanos, para:

I. Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales;

V. Impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público;

X. Fomentar las más diversas formas de participación ciudadana con relación a la problemática social;

(...)

Artículo 4.- Los principios de la política de Desarrollo Social son:

IX. EXIGIBILIDAD: Derecho de los habitantes a que, a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuente;

X. PARTICIPACIÓN: Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello;

XI. TRANSPARENCIA: La información surgida en todas las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo social será pública con las salvedades que establece la normatividad en materia de acceso a la información y con pleno respeto a la privacidad de los datos personales y a la prohibición del uso político-partidista, confesional o comercial de la información;" (Asamblea Legislativa, 2017)

Si bien este punto se centra en el tema social, se puede vislumbrar un campo en el que se puede ejercer la participación ciudadana para el mejor desarrollo ante los problemas que pueden aquejar a una comunidad o a la ciudadanía en general, lo anterior, a través de principios clave como la exigibilidad, la participación y la transparencia que son insumos fundamentales para conocer, colaborar y no perder de vista los objetivos y metas que las políticas sociales deberían lograr.

- *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. (Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de enero de 2015.*

"51.- Los habitantes del Distrito Federal, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o

la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

61.- La red de contralorías ciudadanas es el instrumento de participación por el que los ciudadanos en general, los integrantes de los Comités Ciudadanos, el consejo del pueblo en coadyuvancia con la autoridad tradicional, de los Consejos Ciudadanos y de las organizaciones ciudadanas, voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal, para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

65, Fracción V. En caso de tener conocimiento de actos que contravengan las normas que rigen la administración o de actos que afecten el presupuesto, hacer las denuncias ante las autoridades correspondientes, y

66. Fracción, V. Conocer de la adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, supervisar obras y servicios públicos y evaluar el cumplimiento de los programas gubernamentales.” (Asamblea legislativa, 2015)

Partiendo de dicha base normativa, se puede ubicar un conjunto de principios que promueven y defienden la participación ciudadana en los asuntos públicos, como es el caso de los denominados contralores ciudadanos, los cuales pueden hacer uso de sus derechos como solicitar información a las autoridades locales responsables de los programas de desarrollo social, vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de las acciones, emitir informes sobre el desempeño de los proyectos y ejecución de los recursos públicos, atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de las actividades, presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades, entre otros.

Asimismo, cuentan con facultades jurídicas para poder intervenir en el seguimiento de políticas públicas y obras públicas, sin embargo, el problema a resaltar es que difícilmente se conoce este canal de control ciudadano y aún más difícil, es que alguien tenga interés de vincularse en dicha actividad, por tanto, debe remarcarse la importancia de que los ciudadanos deben tener un alto sentido de la compromiso, reciprocidad y la confianza en sus capacidades para poder dinamitar un capital social más fuerte que pueda insertarse de manera más trascendente en el espacio público.

Leyes del Estado de México

En este punto, después de una amplia revisión del conjunto de leyes estatales que forman parte del Estado de México, se pueden ubicar dos muy importantes para este texto: la Ley de Planeación del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, las cuales hay que tomar en consideración para el problema público que es objeto de esta tesis el cual implica un conocimiento de las capacidades de participación ciudadana que tienen los ciudadanos tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, dicho esto, las normas antes mencionadas abonan los siguientes puntos:

- Ley de Planeación del Estado de México y sus municipios (Última reforma Publicada en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el 16 de diciembre de 2016)

“...

Atendiendo a los principios constitucionales en la materia, se establece la obligación del Gobierno del Estado de México y de los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, de impulsar los mecanismos, medios e instrumentos necesarios para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal, mediante la coordinación con el Gobierno Federal y la participación directa de la sociedad civil en la planeación del desarrollo.

Artículo 2.- Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México y los ayuntamientos de los municipios de la entidad, se coordinarán para participar en la organización del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México, con objetividad y transparencia, con la participación responsable y consciente de los habitantes y de los diversos grupos y organizaciones sociales y privados, en el que se recogerán sus aspiraciones y demandas para incorporarlas a la estrategia de desarrollo...” (Cámara de Diputados del Estado de México, 2016)

En esta ley se hace hincapié en que el desarrollo de la entidad federativa no puede estar completo sin la participación de los distintos sectores que componen a la sociedad que se puedan integrar en términos democráticos a la discusión de lo que se considera es mejor para el estado, por lo que éste es un primer término que faculta a los ciudadanos para insertarse en los asuntos públicos que son de su interés.

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México (Última reforma Publicada en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el 20 de diciembre de 2016)

“...La modernización se inicia con la transformación de nuestros hábitos y prácticas, con la adecuación de las instituciones y de las organizaciones; con el reconocimiento de que son cada vez más frecuentes y evidentes los impulsos de individuos y organizaciones sociales para participar en las transformaciones, en quienes se advierte un enorme potencial para el cambio. Evidentemente, los municipios no pueden ser ajenos a estas tareas e iniciativas. Por ello son el eje de la modernización y la participación social.

(...)

Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

XXXIII. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;

(...)

Artículo 64.- Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

II. Consejos de participación ciudadana; los cuales de acuerdo al artículo 69 de la misma ley serán permanentes

(...)

Artículo 72.- Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal.

(...)

Artículo 74.- Los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:

I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;

II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;

III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;

IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;

V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

VI. Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles.

(...)

Artículo 77.- Los ayuntamientos promoverán entre sus habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular, a efecto de que participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus comunidades.

La Comisión De Participación Ciudadana a que se refiere el artículo 69 de esta Ley, fungirá como instancia de apoyo entre los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, constructores o desarrolladores y las autoridades municipales, en los conflictos que se generen en materia de desarrollo urbano y uso de suelo, adicionalmente a las funciones que le señale el reglamento correspondiente.” (Cámara de Diputados del Estado de México, 2016)

En este marco legal se puede vislumbrar a fondo un mayor énfasis en la participación ciudadana, en específico en el nivel municipal, el cual nos ocupa en este escrito. Es importante destacar la figura del Consejo Ciudadano el cual es electo por los habitantes y funge como ese canal entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos. Asimismo, cabe mencionar que este Consejo, si bien no tiene la misma figura jurídica que una Contraloría Social como en el caso del Distrito Federal, si tiene funciones similares en cuanto a la supervisión y seguimiento de servicios públicos, sin embargo, es preocupante lo mencionado en el artículo 74, fracción VI, en el cual se deja claro que si bien la ciudadanía puede emitir opiniones éstas no son vinculantes en temas de infraestructura y desarrollo, lo cual sin duda alguna, es tema de interés para los individuos en general.

Con base en todo lo expuesto en este apartado, es necesario analizar que más allá de lo dicho en la norma no basta con conocer las facultades y posibles procedimientos legales, también deben ser punto de discusión las dinámicas y procedimientos que los mismos ciudadanos construyen para deliberar e intervenir en los asuntos públicos, por lo que en el siguiente apartado analizare las diferentes tipologías de participación ciudadana que se han analizado y cómo algunas pueden tener mayor impacto que otras.

2.4. Tipologías de participación ciudadana.

Con base en lo antes dicho es importante hacer también una categorización de las modalidades en las que se puede participar y sobre todo en un problema público tan específico como es el de este texto y que será mejor analizado en el siguiente capítulo de esta tesis. Está claro que la participación ciudadana no es una actividad

homogénea que repite patrones y dinámicas iguales, puesto que los problemas públicos son diferentes, así como el contexto geográfico, social, político y económico en el que los actores participan.

En este sentido, este apartado está destinado a analizar las diferentes propuestas teóricas de los diferentes tipos de participación ciudadana las cuales “han estado centralmente asociados a la intervención de los ciudadanos en actividades públicas en tanto portadores de intereses (...) en las decisiones estatales.” (Cunill, 1997: 97). Por lo tanto, me basare en las descripciones que dan diferentes autores en torno a este tema.

Dicho lo anterior, en primer lugar, quisiera destacar las formas de participación ciudadana expuestas por Portillo (2004: 109) las cuales pueden agruparse en tres modalidades:

- “Procedimientos de planeación y elaboración presupuestal

El planeamiento en general de la actividad gubernamental y el presupuesto en particular en tanto la expresión más concreta de los designios políticos de la administración, constituyen lo medular del quehacer gubernamental. Es por ello que en esas actuaciones surge por demás estratégico el ampliar la participación al conjunto de la ciudadanía superando los tradicionales mecanismos de representación.

- Cogestión ciudadana

La cogestión ciudadana se refiere a la participación directa en programas de gobierno por parte de grupos o personas directamente interesados en esos aspectos concretos. Ha sido el caso más frecuente el de las políticas sociales, las que para su mejor puesta en práctica se han diseñado y aplicado conjuntamente con las personas interesadas. En este caso hay una apuesta al buen gobierno y la transparencia, pero también una apelación a la eficiencia y eficacia por la incorporación de los directamente beneficiados, con frecuencia los mejores conocedores de los problemas objeto de las políticas.

- Mecanismos de democracia directa

Lo que plantean los mecanismos de democracia directa, es el pronunciamiento directo de la ciudadanía ante medidas de gobierno

concretas ya tomadas o por tomarse. Es una forma de sustituir la tradicional función legislativa encarnada en los poderes de gobierno, en una suerte de recuperación de la soberanía directa por parte de la ciudadanía. Cualquiera de estas tres expresiones de la participación requiere de consideración y tratamiento diferente en función de la escala en la que se aplique. En general éste ha sido, en la experiencia de los últimos años, otro mal entendido en cuanto no saber comprender la distinta eficacia de los instrumentos de la participación de acuerdo con su escala de aplicación...”

De estas tres modalidades de participación la primera se ilustra en lo que usualmente se ha denominado como *presupuesto participativo*, ejercicio que por excelencia se ha desarrollado en el ámbito local y que se basa en abrir la discusión y la deliberación acerca de lo que los ciudadanos consideran un tema urgente para invertir las partidas de presupuesto dentro de determinada comunidad, con el fin de mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos tales como obras públicas, alumbrado, recuperación de espacios públicos, etc.

Y por otro lado en el segundo, se pueden ubicar los principios de corresponsabilidad y transparencia que son propios de una participación ciudadana efectiva, además de que este tipo de modelos apuntan a que exista una mayor legitimidad hacia las acciones de gobierno, sin que el monitoreo ciudadano deje de ser la parte fundamental de la implementación.

Dicho lo anterior, cabe destacar ahora la aportación de Enrique Cabrero, quien desarrolla con mayor profundidad este tema categorizando la participación ciudadana en el ámbito local en cuatro niveles:

- “Comunicación: fase de participación relativamente pasiva por parte de la ciudadanía en la que el gobierno genera condiciones para que las personas se informen y evalúen (a través de una gran variedad de medios) las políticas y programas implementados, así como los bienes y servicios entregados.
- Consulta: esta constituye la primera fase de interrelación real entre gobierno, ciudadanía o actores privados. Consiste en un diálogo entre los diferentes actores para aprobar y legitimar objetivos o instrumentos previamente diseñados por el gobierno o, en su defecto, para realizar pequeños ajustes en su diseño y provisiones. Se trata de procesos que no son vinculantes; es

decir, dejan al gobierno en turno la atribución de hasta dónde tomar en cuenta las opiniones de la ciudadanía.

- Coproducción: esquema de participación en el que se favorecen dinámicas de colaboración público-privadas-sociales para la gestión de programas y servicios del ámbito local. En este caso, se establece un compromiso entre los actores e instancias involucradas para llevar a cabo tareas dentro de la hechura de la política pública en cuestión, por lo que se da una cierta estabilidad y se clarifican los alcances de la participación.
- Deliberación: fase más profunda de la acción participativa en la que, a partir de procesos de diálogo repetidos, se generan dinámicas de definición de objetivos y principios de política pública, a partir de los cuales se diseñan los instrumentos de la acción pública local. Cuando la participación se incorpora bajo un esquema de deliberación, se diferencia de las anteriores modalidades porque no hay una definición ex ante de objetivos y políticas, sino que se construyen como parte del proceso mismo de deliberación.” (Cabrero, 2012: 98)

Teniendo conocimiento de estas modalidades de participación ciudadana se puede inferir que la más es la coproducción porque establece un esquema de corresponsabilidad entre tres actores: el gobierno, el sector privado y los ciudadanos. Asimismo, el nivel de deliberación implica tomar en cuenta un pluralismo integrativo para su ejecución, el cual “subyace la asunción de que la participación ciudadana, traducida como la intervención de grupos organizados en la vida política, puede afectar el sistema de representación de interés a favor de un mayor pluralismo” (Cunill, 1997: 104)

Además da entrada a poder colaborar cualquiera de las etapas del proceso de política pública⁹ delimitando muy bien la jurisdicción de cada actor y de qué manera puede aportar al desarrollo de la obra pública. Sin duda alguna, esto no solo cambia la forma de entender la participación representativa en los asuntos públicos, sin embargo, cabe mencionar que este tipo de participación es difícil de ubicar puesto que no todas las políticas públicas del gobierno conllevan a un nivel de consenso social tan complejo como éste. Asimismo, es importante mencionar que hasta este punto no se ha mencionado una participación ciudadana vista desde la

⁹ El cual se compone de la definición del problema público, el diseño, la implementación y evaluación.

organización de la sociedad civil la cual es en sí mismo el ejemplo idóneo de esta dinámica política y social.

En este sentido, de acuerdo con Canto Chac (s.f.), la participación se puede dar en distintos niveles de la política pública:

a) En la información se encuentra el primer nivel de participación ciudadana, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental y que son la condición básica para hacer posible cualquier tipo de participación.

b) El segundo nivel es cuando además de proporcionar información el gobierno consulta a los ciudadanos, sea a través de reuniones, visitas o entrevistas en el terreno, a través de las cuales el gobierno se entera de las propuestas y opinión de la ciudadanía sobre aspectos específicos de la acción pública.

c) Se participa en la decisión cuando las consultas no se quedan sólo en emitir una opinión, sino cuando ésta es obligatoria para quien realiza la consulta. El plebiscito y el referéndum son las formas más conocidas, aunque existen otras más novedosas, como el presupuesto participativo.

d) La delegación se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos, en los últimos años se han venido acumulando experiencias en el campo de la salud preventiva, la educación, las iniciativas productivas, entre muchos otros.

e) Por lo contrario la asociación es un nivel superior respecto de la delegación, implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan, contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien, en el ámbito de sus responsabilidades, participando en consecuencia en las diversas etapas de la política.

f) Finalmente, se plantea el control de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo que por un lado

se relaciona con la evaluación y por otro con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.” (Canto Chac, s.f. 7)

De las modalidades arriba planteadas, me gustaría destacar las de delegación, asociación y control, ya que en éstas se puede ubicar de manera más clara la dinámica ideal de la participación ciudadana, la cual no se basa simplemente en la apertura del gobierno hacia los ciudadanos para discutir y emitir opiniones y propuestas en torno a un programa o proyecto específico, sino que se basa en que la sociedad civil organizada puede tener las cualidades necesarias para que el mismo gobierno descentralice actividades propias hasta adoptar e institucionalizar las que los individuos generen, sin dejar de lado la importancia del control y el monitoreo que son insumos para una mayor y mejor rendición de cuentas en un sistema democrático. Siguiendo esta línea y partiendo de la idea del pluralismo que se ha mencionado anteriormente, el principio de delegación y control necesita de una relación regulativa,

“modelo que, en cuestión, invocando al pluralismo, convoca a los sujetos sociales en la adopción de decisiones y políticas públicas, pero con base en la posibilidad de lograr su corresponsabilización en ellas y/o un acuerdo negociado que asegure su implementación. Su resultado es, pues, la colaboración funcional en el ejercicio de la política y no la influencia y control sobre ella. Se suscita así una delegación de responsabilidades estatales pero también una pérdida de soberanía política de las instancias de representación social. (Cunill, 1997: 166)

Dicho todo esto, se puede concluir que la gobernanza y la participación ciudadana son dos esquemas que hoy en día son parte del desarrollo de cualquier sociedad que se diga democrática y si bien ambas propuestas en el deber ser parecen vislumbrar una mayor injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, también es cierto que invitan a distintos sectores como el privado, el académico y el social a formar parte de un modelo que propone una mayor horizontalidad en la toma de decisiones públicas, sin embargo, en la práctica esto no siempre es así debido a los límites cuantitativos (recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros) y cualitativos (el “timing” en el que los proyectos y propuestas son puestas a discusión de distintos poderes y sectores así como lo previsto en los marcos legales existentes) con los que cuenta el gobierno.

Por lo tanto, esto podrá ser mejor analizado en el siguiente capítulo en el cual todas las definiciones y mecanismos abordados hasta ahora se tomarán como insumo para el análisis del estudio de caso específico de esta tesis: la ineficiencia e ineffectividad de relaciones intergubernamentales entre delegaciones del Distrito Federal y un municipio del Estado de México, así como la injerencia de la gobernanza ante esta problemática.

Capítulo 3. Gobernanza y su incidencia en las relaciones intergubernamentales: el caso del Distribuidor Vial Calle 7-Av. Chimalhuacán.

Con el objetivo de profundizar en el desarrollo de esta tesis, este capítulo tiene el propósito de contrastar empíricamente la hipótesis planteada en el primer párrafo de la introducción a este trabajo¹⁰, partiendo de la descripción del estudio de caso y el problema público que éste conlleva, que como se dijo anteriormente, es en materia de desarrollo urbano y relaciones intergubernamentales. En ese sentido, para comprender de manera adecuada sobre qué tipo de caso se piensa realizar el presente análisis, es importante considerar el hecho de que este estudio se centrará en un distribuidor vial inacabado que afectó el espacio público urbano y la calidad de vida de muchas personas durante casi 6 años.

Cabe mencionar que dicho estudio de caso y el análisis del mismo está contextualizado entre los años 2008 y 2014, ya que de acuerdo con la Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México, se presentó un retraso importante en la conclusión de la obra pública ya que las construcciones comenzaron desde 2008 y no fue sino hasta inicios del año 2014, cuando la obra entró en pleno funcionamiento, después de que se aprobaran 65 millones de pesos por parte del Fondo Metropolitano a finales del año 2013.

Dicho lo anterior, se comenzará contextualizando la ubicación de este distribuidor vial, el cual se encuentra en una zona metropolitana, la cual de acuerdo con el Consejo Nacional de Población es

“Una agrupación en una sola unidad de municipios completos que comparten una ciudad central y están altamente interrelacionados funcionalmente. También se consideran a los centros urbanos mayores a un millón de habitantes, aunque no hayan rebasado su límite municipal y

¹⁰ “Las relaciones intergubernamentales (RIG) se constituyen como un elemento fundamental para alcanzar mayores niveles de gobernabilidad, en este sentido, se torna imprescindible alcanzar principios de dirección y comunicación que logren conjugar una mayor coordinación en la prestación de bienes y servicios públicos enfocados en problemas de desarrollo urbano por parte de la administración pública, la cual al ser el conjunto de instituciones, dependencias, entidades y organismos del poder ejecutivo ubicados en distintos órdenes de gobierno, es el medio a través del cual se deben satisfacer las necesidades e iniciativas ciudadanas, las cuales solo pueden tener un alto impacto en el espacio público con mejores esquemas que incorporen elementos del enfoque de gobernanza.”

a los centros urbanos de las zonas metropolitanas transfronterizas mayores a 250 mil habitantes.” (CONAPO, 2012)

En ese sentido, para precisar aún más el caso a analizar, éste forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México la cual hasta antes de 2005 se denominaba como la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y que se ha definido como:

“La extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tiene características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa.” (Unikel y Garza, 1976: 188)

Por lo tanto, se puede entender que la escala de dicho proyecto, el cual, al estar ubicado en una zona de límites territoriales entre delegaciones y municipios, tiene el objetivo de beneficiar a una gran cantidad de población. Por lo que se considera imprescindible para el desarrollo de este escrito conocer los datos duros que permitirán tener un diagnóstico adecuado acerca de la obra pública. Sin embargo, al recurrir a la búsqueda de reglas de operación o planes del proyecto, en las páginas oficiales del municipio, del gobierno de la Ciudad de México o del Fondo Metropolitano del Valle de México, no existe un documento como tal.¹¹ Asimismo, cabe destacar que al no haber registros del proyecto en las diferentes páginas oficiales de los gobiernos locales o de instancias coordinadas, se podría deducir o encajar la construcción del proyecto en la Agenda del Valle de México, a través de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, la cual tiene entre sus funciones la evaluación y desarrollo de vialidades en zonas limítrofes, sin embargo, esto solo puede quedar en especulación puesto que no hay documentos oficiales disponibles que lo comprueben, aunque sí se puede encontrar un referente del desarrollo de la

¹¹ Lo único que se puede encontrar son los montos destinados a la obra pública, sin embargo, al consultar los Acuerdos del Comité Técnico del Fideicomiso para el Fondo Metropolitano del Valle de México y del Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México, no hay registros previos a 2008 en donde se pueda ver las razones de construcción del distribuidor, pero sí los montos de recursos que asignaban y reasignaban.

construcción al recurrir a un estudio de impacto y contaminación de la obra realizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal, así como en el portal del Fondo Metropolitano del Valle de México. Partiendo de lo antes dicho se puede contar con los siguientes elementos:

Tabla 2. Datos Generales del Proyecto

Nombre del proyecto	“Distribuidor Calle 7 y Av. Chimalhuacán, delegaciones Iztacalco, Venustiano Carranza del D.F. y municipio de Nezahualcóyotl en el Edo. Méx.”	
Ubicación del proyecto	Rasgo geográfico de referencia	Eje 7 (Anillo Periférico)
	Entidad Federativa	Límites entre el Distrito Federal y el Estado de México
	Municipio y/o Delegación	Nezahualcóyotl. Delegaciones: Venustiano Carranza e Iztacalco.
	Ubicación y longitud del trazo	2.73 km, límites con el Estado de México y Distrito Federal.
Dimensiones del proyecto	Proyecto lineal	Distribuidor
Datos del sector y tipo de proyecto	Sector	Primario
	Subsector	Infraestructura vial
	Tipo de proyecto	Vialidades

Fuente: “Manifestación de impacto ambiental modalidad regional. Distribuidor Calle 7- Av. Chimalhuacán. Disponible en: <http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/df/estudios/2009/09DF2009V0001.pdf>

Imagen 1. Ubicación de la obra pública.



Fuente: Periódico *El Universal*, 2009.

Esta primera tabla, así como el respectivo mapa son una descripción general que expone la naturaleza del distribuidor vial, su ubicación y las instancias involucradas¹², sin embargo, para que se pueda tener un referente más completo de dicha obra, es importante conocer su objetivo el cual se plantea en la *Manifestación de impacto ambiental modalidad regional. Distribuidor Calle 7- Av. Chimalhuacán* y es el siguiente:

*“El Distribuidor Chimalhuacán tiene como objetivo **interconectar** al Eje 7 (Periférico) con la Av. Río Churubusco y la Av. Chimalhuacán a desnivel, para **ofrecer** mayor seguridad, eficiencia y comodidad al volumen vehicular de la zona.”*

Analizando el objetivo, se puede apreciar que está bien planteado con un verbo en infinitivo (interconectar), sin embargo, se puede destacar que su enfoque está definido por cómo se entendía anteriormente el problema público o necesidad por el que se da la iniciativa de construir un distribuidor vial en dicha zona y es que se partía de la premisa de poder mejorar la confluencia vehicular en un punto geográfico estratégico entre el Distrito Federal y el Estado de México, puesto que a través de dichas avenidas y calles se puede tener acceso a la estación más grande del Sistema de Transporte Colectivo Metro, así como a uno de los paraderos (Paradero de la estación del metro Pantitlán) de transporte público más grandes de la ciudad desde el oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Asimismo, esto demuestra que la construcción de este distribuidor no contempla tomar en cuenta la movilidad peatonal para la población aledaña a dicha obra pública. También se puede destacar el objetivo secundario de la misma que es “disminuir los niveles de contaminación, reducir los accidentes de tránsito y mejorar la seguridad vial de esta zona.”

Sin embargo, como ocurrió posteriormente y se podrá ver a continuación en este capítulo, la contaminación, los accidentes de tránsito y la seguridad vial, fueron los problemas de mayor impacto para la población, puesto que el deterioramiento que

¹² Cabe mencionar que, de acuerdo con entrevistas realizadas al entonces titular de la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal, Fernando Aboitiz, las actividades de la obra están definidas de manera tal que el Gobierno del Distrito Federal es quien se encargaba de edificar la obra, mientras que el Estado de México construía las adecuaciones para agilizar el tránsito en el Anillo Periférico y el bordo de Xochiaca. (El Universal, 2009)

provocó la obra pública en el espacio público urbano, no solo afecto a los usuarios del transporte vehicular, también afectó a transeúntes y habitantes de la zona, además de que los embotellamientos producidos también provocaron aumento de la contaminación alrededor del distribuidor vial.

Por otra parte, cabe destacar que la inversión requerida para la construcción del distribuidor vial es la siguiente:

Tabla 3. Inversión Requerida

Concepto		Costo en pesos de seis carriles (2008)
1	Puente Vehicular	\$181, 462, 190.00
2	Obras complementarias	\$55,740, 891.00
Total		\$237, 203, 081.00

Fuente: elaboración propia con base en información del documento "Manifestación de impacto ambiental modalidad regional. Distribuidor Calle 7- Av. Chimalhuacán."

La principal fuente de recursos para esta obra pública provino del Fondo Metropolitano del Valle de México, el cual desde el año 2009 tiene contempladas partidas de dinero para realizar dicha obra. Sin embargo, al analizar cada partida anual y realizar los cálculos correspondientes, el dato anterior es erróneo lo que da resultado a un sobregasto de \$145,235, 393. 26 de pesos al estipulado.

Tabla 4. Gasto desglosado por años.

Año	Monto	
2008	\$129,358,371.08	
2009	\$62,862,962.22	
2010	\$40,825,381.99	
2011	\$87,750,754.12	
2012	\$44,265,917.46	
2013	\$17,375,087.39	
	\$ 382, 438, 474. 3	Total
	\$ 145,235, 393. 26	Excedente

Fuente: elaboración propia con base en información del portal del Fondo Metropolitano del Valle de México.

Por último, se calcula que la población beneficiada por día es de 273,600 habitantes y que el distribuidor cuenta con una capacidad vehicular de 79 mil unidades por día.

Adentrándonos en esta búsqueda de información, también se cuenta con fuentes oficiales que contienen datos importantes de los últimos años de la obra pública. Dicha información es expuesta en el portal de la Secretaria de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, es ambigua, además de inexacta, asimismo el objetivo del distribuidor vial es distinto al que expone el informe de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La información se encuentra disponible en las siguientes tablas.

Tabla 5

Construcción del distribuidor vial Chimalhuacán-Calle 7	
Primera Etapa	
Inversión	85 MDP
Avance	89.01%
Fecha de inicio	Marzo 2013
Fecha de conclusión	Diciembre 2013
Delegaciones beneficiadas	Xochimilco ¹³
Población beneficiada	273,600 habitantes por día
Descripción de trabajos realizados	El proyecto consiste en la construcción del Distribuidor vial calle 7-Av. Chimalhuacán, ubicado en los límites de las delegaciones Iztacalco y Venustiano Carranza, con el municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México. El objetivo este proyecto es garantizar la movilidad de todos los ciudadanos y la accesibilidad entre el Distrito Federal y el Estado de México.

Fuente: Portal de la Secretaria de Obras y Servicios del Distrito Federal.

¹³ Este dato es erróneo, ya que beneficia a las delegaciones de Venustiano Carranza e Iztacalco, así como al municipio de Nezahualcóyotl, sin embargo, la información oficial contiene este error en la página de la Secretaria de Obras y Servicios del Distrito Federal.

Tabla 6

Construcción del distribuidor vial Chimalhuacán-Calle 7	
Segunda etapa	
Inversión	\$93,433,459.69
Avance	100%
Fecha de inicio	Diciembre 2013
Delegaciones beneficiadas	Venustiano Carranza e Iztacalco, así como al municipio de Nezahualcóyotl
Población beneficiada	273,600 habitantes por día
Descripción de trabajos realizados	Descripción de los Trabajos: Construcción De La Carpeta asfáltica, Montaje de Estructura metálica, Trabajos de señalamientos horizontal Y vertical, banquetas y guarniciones, colocación de lámparas, superpostes, entre otros.

Fuente: Portal de la Secretaria de Obras y Servicios del Distrito Federal.

Con base en los datos arrojados por los cuadros anteriores se puede apreciar que el proyecto de construcción contiene información institucional que en una primera lectura parece hablar de una obra pública regular que se llevó a cabo en tiempos claramente establecidos, asimismo contiene los recursos que se gastarán y quiénes serán los beneficiarios, sin embargo, la información no expone claramente los problemas o escenarios que se podrían presentar para el desarrollo del proyecto, además de que el objetivo planteado este distinto al mencionado por parte de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Por lo tanto, en el siguiente apartado será importante exponer la serie de problemáticas más destacadas que se presentaron como consecuencia de la suspensión de este proyecto urbano con la finalidad de poder definir metodológicamente cuál es el problema público a tratar y cuál puede ser la propuesta o recomendación teórica que se puede dar al mismo.

3.1. Problemas colectivos en el estudio de caso.

Si bien hasta ahora se han analizado informes y cifras financieras en torno a la obra pública, es importante ahora destacar la gravedad de los diferentes problemas que

se presentaron, con base en testimonios, notas periodísticas y entrevistas estructuradas es posible percatarse de cuáles fueron los impactos que se han generado debido a esta problemática. Entre los problemas que han ocurrido pueden enmarcarse los siguientes:

- Uno de los usos por el que se creó el distribuidor vial, fue para privilegiar el acceso de la línea 3 del sistema de transporte público denominado “Mexibús”, sin embargo, “vecinos de la colonia Agrícola Pantitlán, de la delegación Iztacalco, han llegado a cerrar el paso a las unidades del Mexibús ya que autoridades del Estado de México y de la Ciudad de México han incumplido algunos acuerdos, como la repavimentación de calles por donde transitan los camiones, alumbrado público y vigilancia permanente por parte del Secretaría de Seguridad Pública.” Alejandro Reyes Valdez, gerente operativo de la empresa Transred, operadora del Mexibús Línea 3 (MVT, 2015)
- Entre otra de las causas, se menciona que en el 2010 la obra se presentó un retraso debido a la desaparición de la compañía de Luz y Fuerza del Centro, la cual estaría encargada del cableado eléctrico del distribuidor.
- Otro problema, en palabras del ex presidente municipal de Netzahualcóyotl, Juan Zepeda, es que “es importante el desahogo en movilidad de cientos de miles de automovilistas que circulan por esta zona, porque el deterioro que ha generado la obra pública ha hecho que se incremente la delincuencia y criminalidad en las calles aledañas...” (Hernández, 2013)
- Asimismo, cabe añadir que hubo un desplazamiento de transportes públicos ya que el denominado “Mexibús” ha ocasionado que el resto de concesionarios del transporte público circulen por vías secundarias, lo cual ha generado accidentes viales para los transeúntes alrededor de la construcción inacabada. (Morales, 2014)
- Falta de coordinación y logro de acuerdos entre las autoridades del Distrito Federal y el Estado de México para inaugurar el distribuidor vial.

Además de los testimonios recogidos a través de medios periodísticos, es considerable para esta investigación presentar el punto de los tomadores de decisiones. En este sentido, durante el año 2013, se recurrió a una entrevista

personal y estructurada con el entonces Diputado Israel Moreno Rivera el cual pertenecía al Distrito 9 representando al Distrito Federal, asimismo representaba al Partido de la Revolución Democrática y fungía como miembro de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, así como de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados.

A continuación, se expone la entrevista con los argumentos del servidor público anteriormente mencionado:

- ¿Cuáles fueron los últimos puntos a tratar en la Comisión a la que pertenece?

“... -cuestiones como el caso de evitar tantas construcciones en la Ciudad de México lo cual ocasiona la creación de una megalópolis sin control y que trae como consecuencia el hecho de que no haya una coordinación de jurisdicciones entre gobiernos locales como es el caso de las delegaciones del Distrito Federal con los municipios del Estado de México.

-Ahondando más en este último punto, ¿Cuál es su opinión con respecto a las complicaciones, en materia urbana, que se dan entre el Estado de México y el Distrito Federal?

- “Pareciera ser que hay un sinfín de problemas entre los gobiernos de dichas entidades, pero uno de las acciones que se quieren llevar a cabo en la comisión es la aprobación de conseguir 900 millones de pesos del Fondo Metropolitano, con la finalidad de construir un paradero seguro, sin ambulante, con cámaras y que se ubique en la zona oriente de la ciudad. ¿Por qué ésta iniciativa? Para eliminar el funcionamiento de paraderos clandestinos, los cuales operan sobre todo en la Calzada de Zaragoza que conecta al D.F. con el Estado de México. Se pretende así, lograr una mayor regulación de transporte público en la ciudad.

Asimismo, se busca terminar con pugnas partidistas que limitan la coordinación entre gobiernos locales, como es el caso del municipio de Nezahualcóyotl con las delegaciones del Distrito Federal. Como sabes, es reciente el ascenso del PRD en dicho municipio y lo que pasaba con

anterioridad, es que, al estar gobernado por otro partido, en este caso el PRI, difícilmente se podía llegar a alcanzar acuerdos en obras públicas que beneficien a habitantes de ambas entidades”.

Lo que estos argumentos exponen es la visión desde una perspectiva legislativa y política y lo que arrojan es que cuando los vínculos institucionales entre diferentes instancias locales no logran ser efectivos, se necesita de un poder político superior, en este caso desde el Poder Legislativo de la Federación el cual echa mano de mecanismos presupuestales tales como el Fondo Metropolitano de Proyectos e Impactos Ambientales del Valle de México, el cual de hecho fue un insumo financiero de gran apoyo para la conclusión de la obra pública que se tomó para este estudio de caso.

Asimismo, se evidencia otra parte del problema además de la financiera y es la que va enfocada a las relaciones intergubernamentales que se tienen entre instancias gubernamentales de orden municipal y delegacional, destacando en este caso, la filiación partidista correspondiente entre dichas administraciones. Esto es importante, porque resalta la importancia de las relaciones político-partidistas como un insumo fundamental para alcanzar la consecución de objetivos que persigan el bienestar de los usuarios, sin embargo, visto desde un deber ser, de ocurrir lo contrario, esto no debería ser un obstáculo puesto que es una obligación y expectativa de los ciudadanos que el gobierno, sin importar su filiación, ejerza correctamente los recursos públicos invertidos en proyectos de beneficio general.

En ese sentido, el siguiente apartado tratará de definir y contextualizar el problema público que se presentó con este proyecto de distribuidor vial, así como exponer cual debería ser la propuesta o enfoque de solución que pueda sustentar una recomendación de solución alternativa al problema.

3.2. Definición del problema público.

Partiendo de los conceptos analizados a lo largo de este trabajo, es importante plantear ahora cómo se relacionan y se aplican en la realidad del estudio de caso de esta tesis. Dicho lo anterior es importante comenzar con un preludeo del problema público a tratar el cual parte de la premisa de que dentro de la administración pública local existen diversos problemas de gestión, sin embargo, hay uno en específico

que es un obstáculo para el desarrollo urbano y territorial de municipios y delegaciones (en el caso de la Ciudad de México), este problema es la falta de relaciones intergubernamentales efectivas entre distintas instancias lo cual puede afectar en el suministro de bienes y servicios públicos, así como la falta de capacidades de gestión en esquemas de gobernanza que permitan coordinar a actores de la sociedad a incidir en el proceso de toma de decisiones en el ámbito local. Tal es el estudio de caso que se propone analizar en esta tesis: un distribuidor vial inacabado ubicado en los límites de las delegaciones Iztacalco y Venustiano Carranza de la Ciudad de México, así como en los límites territoriales del municipio Netzahualcóyotl del Estado de México.

Esta situación se enmarca como un ejemplo concreto e idóneo para poder analizar teórica y prácticamente las relaciones intergubernamentales entre delegaciones y un municipio, ya que estas son las instancias de gobierno más próximos a las necesidades e inquietudes de los ciudadanos, sin embargo, no siempre son los más capaces para satisfacer determinadas demandas o en todo caso no cuentan con las facultades legales y capacidades presupuestales para poder ofrecer soluciones, como se verá durante el desarrollo de este escrito.

Si bien se pueden determinar varias causas a este problema como la falta de relaciones intergubernamentales efectivas entre las delegaciones y el municipio antes mencionados, además se puede mencionar que otro motivo argumentado por las autoridades es la falta de recursos financieros de alrededor de 65 millones de pesos que serían destinados por parte del Fondo Metropolitano del Valle de México para la conclusión de dicha obra. Lo anterior ha provocado que haya una limitación en las vías de movilidad para los usuarios, así como accidentes viales en las calles aledañas al distribuidor. Esto afecta a los vecinos de dichas demarcaciones territoriales y a concesionarias de transporte público que necesitan usar dichas vías, por lo que requiere de la atención de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Ciudad de México, la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, de la administración municipal de Netzahualcóyotl y de las instancias que conforman el Fondo Metropolitano del Valle de México.

Dicho lo anterior se considera necesario plantear la siguiente pregunta: ¿A mayor crecimiento y desarrollo urbano de la Ciudad de México y de sus límites

conurbados, existen mayores problemáticas de coordinación intergubernamental en la prestación de servicios públicos por parte de las instancias gubernamentales competentes, por lo que aumenta la injerencia de la ciudadanía en cuanto a los problemas locales que se presentan?

Esta pregunta se plantea en un contexto histórico-social que denota al Distrito Federal (hoy Ciudad de México) como una de las ciudades más grandes del mundo y que a partir de su crecimiento urbano y vial ha tenido la necesidad de extenderse hasta llegar a los municipios conurbados del Estado de México, ya “que la vivienda social y popular ha sido relegada a la periferia de la ciudad debido, en gran parte, a los altos costos de suelo en la ciudad central.” (Vivienda, 2013: 6) Siendo así, se debe reafirmar la hipótesis de que las relaciones intergubernamentales se constituyen como un elemento fundamental para alcanzar mayores niveles de gobernabilidad, en este sentido, se torna imprescindible alcanzar principios de dirección y comunicación que logren conjugar una mayor coordinación en la prestación de bienes y servicios públicos enfocados en problemas de desarrollo urbano, por parte de la administración pública, la cual al ser el conjunto de instituciones, dependencias, entidades y organismos ubicados en distintos órdenes de gobierno, es el medio a través del cual se deben satisfacer las necesidades e iniciativas ciudadanas, las cuales solo pueden tener un alto impacto en el espacio público con mejores esquemas que incorporen elementos del enfoque de gobernanza.

Por tanto, a continuación, se considera importante estudiar a los actores que estuvieron y deberían haber estado presentes en la solución de este problema público, así como la situación legal que podría regular (o incluso obstaculizar) las relaciones intergubernamentales que se presentan en esta situación.

3.3. Actores involucrados

Con el objetivo de contextualizar y contar con mayores elementos de análisis, es importante hacer un mapeo de los actores gubernamentales involucrados en la elaboración de la obra pública, así como de los que trataron de dar solución al problema público a lo largo de su duración. Por lo tanto, es preciso realizar

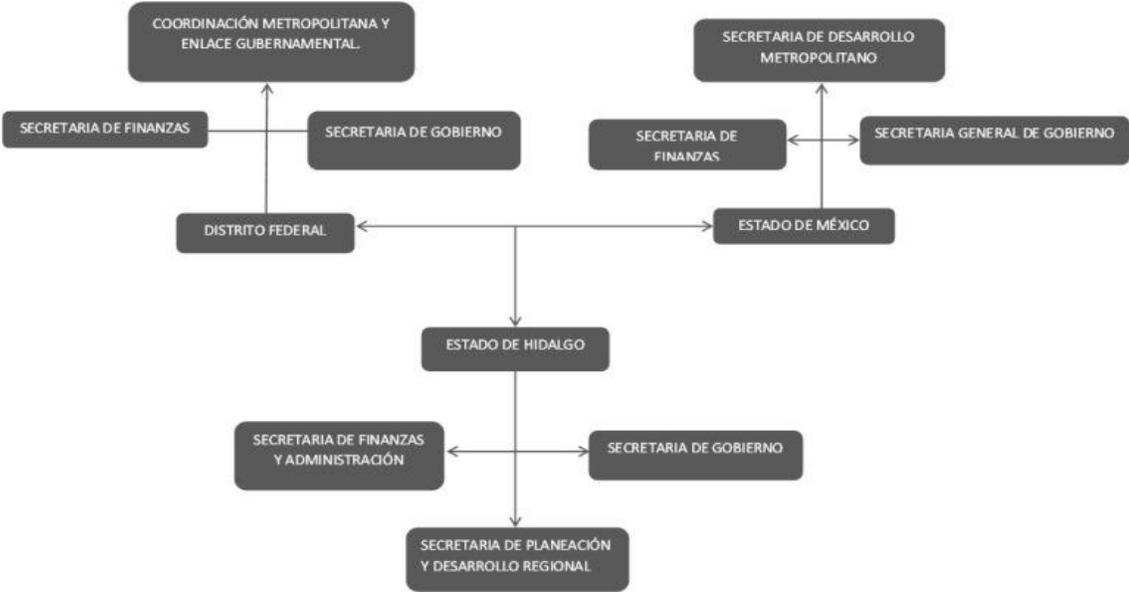
un esquema que nos permita ubicar a los tomadores de decisiones directivos en este problema público. Dichos actores son los siguientes:

Tabla 7. Actores Involucrados

Actor	Cargo	Municipio/Delegación o adscripción	Filiación política	Período
Edgar Cesario Navarro Sánchez	Presidente Municipal	Nezahualcóyotl	PRI	2009-2012
Juan Manuel Zepeda Hernández	Presidente Municipal	Nezahualcóyotl	PRD	2012-2015
Francisco Sánchez Cervantes	Jefe Delegacional	Iztacalco	PRD	2009-2012
Elizabeth Mateos Hernández	Jefe Delegacional	Iztacalco	PRD	2012-2015
Alejandro Rafael Piña Medina	Jefe Delegacional	Venustiano Carranza	PRD	2009-2012
José Manuel Ballesteros	Jefe Delegacional	Venustiano Carranza	PRD	2012-2015

Cabe destacar que, si bien esta obra se encuentra en una zona geográfica en la que colindan jurisdiccionalmente dos instancias diferentes, la responsabilidad y promoción de la obra estuvo adscrita al Gobierno del Distrito Federal a través de la Dirección General de Obras Públicas de la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal. Por otro lado, se puede mencionar también a los diferentes órganos colegiados encargados de tratar temas de coordinación metropolitana como el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México, Fondo Metropolitano del Valle de México (FMVM) y la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (México-Hidalgo-D.F.) los cuales deberían fungir un papel importante en el desarrollo de este distribuidor vial, sin embargo, el FMVM es el más visible puesto que es la instancia de la que provienen los recursos públicos para financiar su construcción. Cabe resaltar que dicho fondo funge como un fideicomiso que se forma recursos federales asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las diversas Zonas Metropolitanas del país y forma parte del Ramo

23 Provisiones Salariales y Económicas, asimismo, se puede apreciar que organizacionalmente se compone por las siguientes instancias:



Fuente: Fondo Metropolitano del Valle de México.

Sin embargo, no está demás ilustrar la posición de los diferentes órganos colegiados que tratan este tipo de temas.



Fuente: Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México.

Si bien no es tema de esta tesis, se entiende que dentro de esta instancia puede haber un intenso espacio de discusión y que las relaciones intergubernamentales se vuelven más complejas más allá del simple hecho de firmar un convenio puesto que implica la disputa por recursos públicos específicos para cierta entidad participante.

Por otro lado, la participación de las jefaturas delegacionales y de la presidencia municipal tiene un papel de gestión importante, si bien ellos no operaban directamente la construcción de la obra pública, es un hecho que son imprescindibles a partir de que se presentó el problema público, puesto que desde ese momento los servicios como el alumbrado, la seguridad pública, limpia de calles y trato directo con los ciudadanos pueden ser mejor tratados por las administraciones locales.

Profundizando en el punto anterior es necesario recalcar que la jurisdicción en la cual se crea esta obra pública no se limita a una delegación o municipio, sin embargo, no deja de tener el enfoque de ser una acción de gobierno de orden local, por lo que es importante conocer cuáles son las competencias de las respectivas demarcaciones y esto se puede comprender con base en el artículo 115 constitucional en su fracción III, el cual dispone que son obligaciones para los municipios brindar servicios públicos de desarrollo urbano como son el alumbrado público, el cuidado de calles, parques, jardines y su equipamiento. (*Cámara de Diputados, 2017*) Aunque este no es el caso con las delegaciones las cuales no pueden implementar proyectos de desarrollo urbano por su propia cuenta

“porque carecen de recursos propios, son órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal (...) por lo tanto no tienen capacidad de generar recursos propios como los municipios. Esto resulta contradictorio puesto que, al ser el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, debe cumplir con las mismas tareas de los municipios.”
(*Ziccardi, 2008: 134*)

Esto es un gran problema, porque si se desea que una obra pública que involucra a una delegación y un municipio se lleve a cabo, las autoridades delegacionales no pueden ratificar convenios de colaboración de manera

directa, sino que dependen de las autoridades centrales del Gobierno del Distrito Federal, en este caso a través de la Secretaría de Obras y Servicios, para poder ser parte de dichos convenios. No así con los municipios los cuales tienen reconocida esta facultad en la Constitución, la cual menciona que podrán efectuar mecanismos de intermunicipalidad “previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.” (Cámara de Diputados, 2017: 109) Esto ofrece una gran ventaja porque “el asociacionismo voluntario intermunicipal es una fórmula pactada de fines comunes, en la que libre y potestativamente los municipios que la crean, definen su participación en el financiamiento y en los órganos de gobierno.” (Santín del Río, 2002: 147-202)

3.4. Análisis de las relaciones intergubernamentales.

Reafirmando la idea de lo importante que es priorizar el tipo de actividades que puede realizar cada actor involucrado, así como los límites legales y de gestión que se presentan, es importante ahora analizar el tipo de relaciones intergubernamentales (RIG) que se dieron a lo largo de este proyecto y consecuente problema público.

Hasta este punto se ha descrito la serie de problemas públicos que se presentaron en torno a la falta de relaciones intergubernamentales, así como también se han mencionado a los diferentes actores gubernamentales involucrados y sus funciones ante esta situación, sin embargo, para dotar de mayor contenido analítico a este apartado y contextualizar el tipo de relaciones es necesario tomar en cuenta la naturaleza de las RIG y considerar sus características.

Por lo tanto, basándonos en el marco conceptual desarrollado en el primer capítulo de esta tesis se podría decir que la naturaleza de estas relaciones fue de carácter técnico, puesto que se basó en la “compatibilización del esfuerzo administrativo de los gobiernos; la compatibilización de la acción intergubernamental con el sistema de distribución de competencias; la resolución de necesidades de intercambio de información y la búsqueda del equilibrio en los programas de desarrollo regional y microregional.”

Sobre todo, cabe hacer énfasis en el último punto de buscar un equilibrio en los programas de desarrollo regional y microregional, puesto que la iniciativa, al contar con un mayor financiamiento del Fondo Metropolitano del Valle de México, tomaba como actores secundarios a las delegaciones y municipios los cuales coadyuvaban en la implementación de las obras públicas así como en buscar dar continuidad a las actividades cotidianas en el espacio público urbano sin que fuera contraproducente con el desarrollo de la obra.

Además, es imprescindible tomar en cuenta que como bien menciona Navarro (2013), las RIG buscan siempre el logro de resultados, por lo que tienden a ser permanentes y nunca son aisladas, puesto que se dan y se adecuan ante un contexto determinado con la finalidad de conseguir aprobación de otros actores, por lo que las mismas tienen que ser un punto de equilibrio entre una mayor legitimidad y una mejor eficacia.

Sin embargo, para este problema público no fue el caso, ya que como se mencionó anteriormente, no existió una comunicación clara entre las instancias locales para definir el margen de acción con el que contaban al momento de darse el problema público, además de que a lo largo del proceso nunca se tomó en cuenta la participación ciudadana como un canal de vinculación entre los problemas que los aquejaban y las posibles soluciones en el corto plazo que se pudieran dar para satisfacer sus demandas, sin embargo, esto se podrá analizar mejor en el siguiente apartado.

Y si a lo anterior sumamos el hecho de que existen al menos tres instancias intergubernamentales: El Comité Técnico del Fideicomiso para el Fondo Metropolitano del Valle de México, Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México y la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, es claro que las redes de entendimiento son difusas y no hay objetivos y responsabilidades claras para los diferentes encargados en temas de coordinación intergubernamental, puesto que, de acuerdo con la Agenda del Valle de México, la Agenda de Coordinación Metropolitana, aún no define la actualización del marco jurídico a través de una Ley de Coordinación Metropolitana en el que participen los diferentes órdenes de gobierno y poderes constituidos del D.F., Edomex y el Congreso de la Unión. Sin embargo, esto es preocupante porque el papel de los

diferentes actores termina ubicándose más en la coordinación que en las relaciones intergubernamentales.

3.5. Incidencia de la gobernanza y posibles mecanismos de intervención.

Si bien las RIG son un instrumento teórico y de acción necesario, éstas no siempre se pueden llevar a cabo de manera integral puesto que implican echar mano de diversos mecanismos legales y de gestión para entablar vínculos entre diferentes actores y sobre todo es muy difícil medir el comportamiento de los mismos en la toma de decisiones colegiada que deberían tomar. En este sentido, en un área metropolitana se pueden distinguir dos tipos de actores de acuerdo con Espejel (2013: 215): los actores estatales, los cuales se caracterizan por su nivel de centralización y descentralización así como por la presencia de alguna forma de autoridad metropolitana o por la fragmentación de las acciones de gobierno, y por otro lado, los actores de la sociedad civil que pueden identificarse como actores económicos y sociales.

Esto es importante porque lo ideal sería poder resolver cualquier problema público de una manera más inmediata sin la burocratización de procesos y con la participación activa de los ciudadanos en el problema con la finalidad de contar con soluciones integrales, legítimas y respaldadas tanto por autoridades locales como por usuarios, en donde además se pudiera vislumbrar una mayor incidencia de los afectados más allá de lo que simplemente diría la opinión pública a través de los medios de comunicación. Lo anterior es preocupante puesto que

“los ciudadanos deben tener la posibilidad de influir en el quehacer político, en el proceso de toma de decisiones, en el diseño de proyectos y programas y la sana gestión de los recursos, es pues, una manera de fortalecer la democracia vía el empoderamiento e involucramiento de los ciudadanos en los asuntos del interés público.” (Chanona en Meixueiro y Carrera, 2007: 21)

Por lo tanto, en este punto es necesario analizar la injerencia que puede tener el esquema de la gobernanza en la resolución de este problema público. Como bien se mencionó en el capítulo anterior, la gobernanza implica un esquema de coordinación y relaciones entre diversos actores (gubernamentales, sociales, privados, etc.) para la realización de diversos fines o la resolución de

problemas específicos, asimismo, la gobernanza como forma de hacer gobierno es ideal para la participación ciudadana puesto que concibe a la ciudadanía de manera horizontal al gobierno y que es capaz de expresarse, proponer y tomar decisiones conjuntas para una generar una mejor sociedad.

Siguiendo esta línea, de acuerdo con Espejel (2013: 215) es preciso ubicar que la ZMVM es un escenario federal con un particular nivel de descentralización, políticamente fragmentada y con debil presencia de instituciones del Estado de Bienestar que realmente considere al sector social que demanda bienes y servicios.

Dicho esto, como primer punto es importante mencionar que para dotar de mayor legalidad la participación ciudadana es fundamental conocer el marco normativo que permitiría la participación en la resolución de los problemas públicos. Este marco, que ya fue analizado en el capítulo anterior deja en claro que existen los canales legales que pudieron permitir la incidencia de los ciudadanos en este casa a analizar. Se pueden mencionar leyes como la de Desarrollo Social, la cual cabe mencionar, persigue algunos objetivos como los siguientes:

“VI. Revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad;

(...)

X. Fomentar las más diversas formas de participación ciudadana con relación a la problemática social;

(...)

XII. Articular el desarrollo social, el urbano y el rural;

XIII. Coadyuvar al reconocimiento y ejercicio del derecho a la ciudad;”
(Asamblea Legislativa, 2015)

Asi como la ley de Participación Ciudadana que como se mencionó, concibe la posibilidad de conformar Contralorías Ciudadanas para el seguimiento de obras. Asimismo cabe mencionar la legislación del Estado de México la cual en su Ley de Planeación y en su Ley Orgánica Municipal, concibe la participación ciudadana en la planeación así como la conformación de Comités de Participación Ciudadana (designados por el ayuntamiento) que podrán fungir como instancia de apoyo en conflictos en materia de desarrollo

urbano y de uso de suelos y Consejos de Participación Ciudadana (elegidos por los ciudadanos) que cuenta con facultades de injerencia en la prestación de servicios públicos municipales.

Hasta este punto, se puede considerar que existe todo un andamiaje legal e institucional que sirve como un insumo para poder consolidar una verdadera gobernanza, sin embargo, a lo largo de los conflictos presentados por la falta de relaciones intergubernamentales y los constantes problemas de obras y servicios públicos, no se vio en ningún momento un ejercicio puro de participación ciudadana ni de decisiones tomadas de forma colectiva entre los distintos actores involucrados en el problema público. Las propuestas fueron respuestas reactivas por parte de los afectados, las cuales iban desde el cierre de calles privadas para evitar los flujos irregulares de tránsito vial, hasta la manifestación de concesionarios del transporte público por exigir un pronta solución al problema.

Esto es de especial atención porque si bien existen respuestas de los ciudadanos, un requisito para poder hablar de una verdadera gobernanza recae en la organización de los mismos para tener un impacto en el mediano plazo y no solo como un medio para expresar malestar social. En este sentido, una posible propuesta y forma de participación pudo haber sido la denominada como *Bottom up* o también conocida concepción desde debajo de las políticas públicas, la cual

“se origina literalmente en la constelación de demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones de los grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas. Este ejercicio “desde abajo” de las políticas públicas reclama un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad” (Canto Chac, s.f., 8)

Dichas capacidades son:

- “Organizacionales: propias del funcionamiento y sostenibilidad de una organizaciones.
- Técnicas: que permita hacer propuestas viables y factibles, así como generar los mecanismos de monitoreo y evaluación de las mismas.

- Políticas: las cuales implican tejer un entramado de relaciones con demas actores afectados y conocer el gobierno para aprovechar saber plantear las propuestas en el momento adecuado
- Arraigo social: En donde se articulan con los diferentes actores de la comunidad o territorio... para el diseño e implementación de la propuesta o proyecto.” (CAM, 2002: 18–21)

Si bien este modelo es uno de tantos, se enmarca como una posible respuesta ante el problema público que se está analizando y si bien a lo largo de la tesis se han mencionado otros medios como la consulta, la coproducción o la cogestión ciudadana, lo cierto es que éstos requieren dos cosas: reconocimiento expreso de la autoridad ante el problema, el cual sí hubo, así como convocar a los diferentes actores para entablar comunicación y llegar a posibles soluciones y en todo caso, al menos la segunda no estuvo presente, lo cual demostró la falta de gobernabilidad y por mucho hizo que fuera muy improbable llevar a cabo esquemas de gobernanza.

A lo antes dicho, cabe agregar que más que una causa de ingobernabilidad y falta de comunicación por parte de las autoridades, el problema aumentó y tuvo un gran impacto en los ciudadanos en gran medida debido a que prevaleció un comportamiento más instrumental por parte de la ciudadanía, esto es, una ciudadanía que

"considera a la política como algo ajeno y, no obstante, se dirige al sistema político en tanto solución a los problemas sociales. No pretende participar en toma de decisiones ni moldear la marcha del país, asimismo cree en la administración (particularmente la municipal)." (Lechner, 2000: 3)

Cuando por el contrario, la resolución del problema público requería del ciudadano activo, el cual

"está más dispuesto a organizarse con otras personas y no retrotraerse a la vida privada. La preferencia la ciudadanía activa suele estar más asociada a una mayor participación en las organizaciones, mayor confianza interpersonal y social una mayor percepción de la reciprocidad." (Lechner, 2000: 7)

La cual no debe confundirse con la sociedad civil organizada, puesto que ésta implica que existe un "conjunto de individuos que, al potencializar sus recursos personales y colectivos, adquieren la capacidad de demandarle al gobierno derechos que le permitan a la población mejorar sus condiciones de vida." (Jusidman en Meixueiro y Carrera, 2007: 12) y la ciudadanía activa concibe la existencia de confianza, reciprocidad e interés por tratar de resolver problemas públicos ya sea de forma reactiva y al corto plazo o a través de la participación de organizaciones, las cuales implican en sí mismo una actividad cotidiana y continuidad en el tratamiento de distintas vicisitudes sociales.

Por lo tanto, es imprescindible para un esquema propositivo de gobernanza poder equilibrar las capacidades gubernamentales por medio del reconocimiento de problemas públicos y el compromiso por resolverlos, así como tomar en cuenta que puede haber un interés activo de participar por parte de los ciudadanos lo cual implica todo un proceso deliberativo que se traduce en soluciones que deben ser viables políticamente, factibles en términos económicos, legítimas socialmente y lógicas institucionalmente.

Conclusiones Generales

A lo largo de este trabajo se pudieron revisar diferentes conceptos que fueron utilizados para analizar la falta de relaciones intergubernamentales (RIG) y qué tan viable es una incidencia activa de la gobernanza como una forma de hacer gobierno ante un problema público de corte urbano que afectó diferentes demarcaciones territoriales.

Lo anterior se pudo reflejar en un estudio de caso en el cual se dio una lectura general a la información oficial y extraoficial que gira en torno al problema público de un distribuidor vial inacabado que se encuentra entre los límites de las delegaciones Venustiano Carranza e Iztacalco, así como el municipio de Nezahualcóyotl, de ésta situación se pudo conocer cuáles fueron las afectaciones e impactos en el espacio público urbano, que no solo perjudicaron a usuarios de transportes vehiculares sino a transeúntes y habitantes en general. En ese sentido, se podría decir que el territorio y en específico, las ciudades interconectadas geográficamente son un reflejo de la calidad de espacio público que hay en ellas y existe una mejor calidad cuando se presenta una amplia relación y participación entre sus miembros sean actores gubernamentales o ciudadanos.

Por lo que, comprobar si existen esquemas de gobernanza efectiva en la gestión intergubernamental enfocada al desarrollo urbano, representa un reto de gran magnitud porque considera tomar en cuenta un amplio bagaje jurídico y una apertura política que tenga impacto sobre la toma de decisiones y sobre la administración pública en sí misma. Si bien no es común hablar de ambos conceptos juntos o incluso relacionarlos, es un hecho que los dos encuentran vínculos muy importantes desde el punto de vista teórico y en la gestión de los asuntos públicos. A lo largo del caso analizado se pudo conocer qué es la gobernanza como una forma más horizontal de gobernar y en la que el gobierno es un actor más de muchos que influyen en la toma de decisiones, así como ubicar los mecanismos legales que conciben la intervención de los ciudadanos en temas de desarrollo urbano, sin embargo, aún con todo ese gran bagaje de contenido legal y teórico, en ningún momento se pudo ubicar que las capacidades legales y políticas pudieran intervenir en las relaciones intergubernamentales. En este sentido, se pueden destacar las siguientes conclusiones:

- El proyecto urbano a analizar en este estudio de caso, si bien es uno de muchos que puede haber, cuenta con características geográficas y jurisdiccionales específicas. Su ubicación implicó todo un entramado institucional para su realización, sin embargo, esto no significó que a mayor cantidad de actores hubiera mejores resultados, al contrario, lo que se pudo percibir es que las relaciones intergubernamentales carecieron de una comunicación y coordinación efectiva, por lo que, al presentarse el problema público, el exceso de actores gubernamentales se tradujo en ineficiencia.
- Actualmente existen marcos legales que prevén el papel que tendrá cada uno de los actores, sin embargo, la obra pública, si bien partió como una iniciativa de delegaciones y un municipios, dependía presupuestal y operativamente del gobierno central del Gobierno del Distrito Federal, se vio suspendida en primer lugar debido a la falta de recursos financieros y, por otro lado, su atraso fue a causa de la falta de capacidades de gestión que padecen las delegaciones políticas del Distrito Federal, las cuales a la fecha, no cuentan con las facultades para desarrollar e inaugurar vialidades primarias sin la autorización de la Secretaría de Obras y Servicios. Por lo tanto, si bien los municipios tienen un amplio marco de acción para establecer convenios de intermunicipalidad, éstos serán inefectivos sino hay una capacidad recíproca entre instancias similares del mismo orden.
- Por otra parte, es importante resaltar la necesidad de proponer un enfoque de gobernanza en problemas públicos de esta naturaleza, porque, en un principio no era necesaria la opinión de los ciudadanos para realizar una obra que tardaría solo un año en concluirse, sin embargo, se tiene que tomar en cuenta que a partir de que su espacio público urbano se ve afectado, es obligado involucrar su participación para tomar medidas a corto plazo (como definir la ubicación de alumbrado así como el papel de la seguridad pública local) tanto a largo plazo (como el definir claramente los beneficios con los que contarán todos los usuarios, no solo los automovilistas) y en la definición de posibles escenarios que afectaran el desarrollo del distribuidor vial.

Por lo tanto, al aplicar la hipótesis de este trabajo en un estudio de caso específico, el análisis arrojó una respuesta negativa, esto es, que en el problema público revisado de un distribuidor vial inacabado que era competencia de diferentes instancias gubernamentales, no pudo ubicar un ejercicio adecuado de la gobernanza en las relaciones, convenios y obligaciones de los gobiernos locales de Nezahualcóyotl, Iztacalco y Venustiano Carranza. Esto no es un motivo en detrimento para dejar de lado el vínculo que se trata de establecer entre la gobernanza y las relaciones intergubernamentales.

Si bien en el caso estudiado esto no fue así, en la teoría esta relación puede configurarse para tener un impacto en la realidad, ya que, como se mencionó en la introducción de esta tesis, las relaciones intergubernamentales pueden desarrollarse dentro de cualquier forma de gobierno y en el caso de la democracia, no están exentas de un determinado contexto político, social, económico, geográfico y cultural. De igual forma, la gobernanza es un mecanismo que se ha gestado y ha perdurado en diversos sistemas democráticos, en los cuales es más prolifera su intervención. En este sentido, la democracia como contexto y la gobernanza como un mecanismo de toma de participación y decisiones más colegiadas, son un componente importante en las RIG, puesto que guían y orientan el comportamiento de las instituciones y de sus titulares ante las demandas sociales y los problemas públicos que son parte del día a día de las actividades de gobierno.

Siguiendo esta línea, cabe retomar el cuestionamiento planteado en la introducción de este trabajo, acerca de si las RIG deberían tomar en cuenta el consenso ciudadano para lograr mayor legitimidad y efectividad, partiendo de la premisa, de que, en las RIG, predomina el análisis acerca de los vínculos generados entre actores gubernamentales, lo anterior sin detrimento de la injerencia ciudadana, la cual señala Wright (1997) es parte de las RIG. En efecto, ningún gobierno debería estar exento de considerar la participación ciudadana y la deliberación abierta con diferentes actores en una democracia, sin embargo, no se puede obviar el hecho de que, en la mayoría de los casos, existe una relación dicotómica entre la legitimidad y la eficiencia, porque por un lado la participación ciudadana implica que exista un mayor reconocimiento a las actividades de las autoridades puesto que se forma parte de ellas, sin embargo, eso no se traduce

siempre en mayor eficiencia porque el poner a discusión cualquier proyecto e iniciativa siempre va a implicar puntos de vista diferentes y contrapropuestas (muchas de ellas legítimas y adecuadas) que estancan o nutran las actividades del gobierno.

Tomando en consideración lo anterior, es quizá por lo que en el estudio de caso analizado no se pudo apreciar un ejercicio pleno de gobernanza, debido, desde mi punto de vista, a dos razones principales: desconocimiento y falta de aplicación de los medios legales y tradicionales para exigir respuestas al gobierno, a través de los marcos jurídicos revisados en el segundo capítulo de esta tesis. Y, por otro lado, se careció de un componente imprescindible para que la gobernanza pudiera tener un impacto en la agenda coyuntural de los tres gobiernos locales: la organización. Este elemento se considera importante porque logra que las demandas de los ciudadanos no sean efímeras y que puedan incorporarse en las agendas públicas de los gobiernos. Si bien hubo manifestaciones o expresiones de protesta en torno al problema público, éstas fueron reactivas y solo hicieron visible el malestar del problema social, sin embargo, no llegaron al nivel de intervención ciudadana en los procesos y toma de decisiones de las instancias gubernamentales, puesto que en la solución del problema no existió el componente ciudadano. Además, la organización de los ciudadanos implica que existen recursos, capacidades técnicas y conocimientos de la norma que pueden hacer más viables las propuestas políticamente y más lógicas institucionalmente, sin embargo, esto no se expresó así e implicó que perduraría el retraso de la obra pública señalada y que quedara a expensas de las autoridades locales.

Lo anterior, deja claro que ante problemas públicos como este, situado en el contexto de una zona metropolitana en el que se involucran muchos actores y que el número de afectados es considerable, solo encuentra cabida en una democracia procedimental, la cual, no está exenta de encuentros, discusiones y conflictos, sin embargo, esta se fundamenta en los procesos jurídico-administrativos para dar cabida a una deliberación más fluida y eficiente. El detalle aquí radica en que el problema persiste y sigue afectando en la medida en que gobiernos y ciudadanos desconocen o simplemente no toman en cuenta estos mecanismos para beneficio común.

Además, no es óbice cuestionar que, si bien existe un amplio abanico de contenidos legales y teóricos que dan explicación y justificación a la gobernanza y a las relaciones intergubernamentales, así como a sus diversos actores, éstas parecieron no bastar para el problema del caso de estudio. Esto demuestra la falta de capacidades para entender las contingencias que podrían surgir en el entorno urbano del cual se ocupaban los tres gobiernos, lo que imposibilitó a los ciudadanos de identificarse con la ciudad en su totalidad, así como con su entorno por lo que el espacio público urbano (la calle/avenida), en parte de por una creciente desigualdad social y una mayor exclusión de sectores más amplios de la población (Giglia, 2003), por lo que la obra no cumplió su papel como eje integrador de encuentro entre los ciudadanos, sino más bien como un ejemplo de la falta de simbolismo, historia y relaciones con el espacio (Bauman, 2004), así como fragmentador de las dinámicas sociales y cotidianas que solo podrían ser remendadas por gobiernos locales abiertos, receptivos y bien comunicados, así como por ciudadanos realmente interesados en participar, deliberar y proponer la mejor solución para mejorar su espacio público en un amplio esquema de redes institucionales e interpersonales, que pueden ser efectivas cuando existe la mejor disposición y una verdadera voluntad política por parte de los servidores públicos los cuales las consolidarán en convenios claramente definidos con el objetivo de brindar los mejores servicios públicos.

En conclusión, lo anterior se puede reflejar en una simbiosis entre mayores niveles de gobernabilidad y participación ciudadana. La primera se traduce como una mayor habilidad que solo será eficiente y legítima en la medida en la que el gobierno, como agente de dirección de políticas públicas y acciones institucionales, sepa tomar en cuenta al resto de actores que participan en la esfera pública. Y por otro lado la participación de la ciudadanía en su conjunto, es el factor más importante en la toma de decisiones públicas, tanto por su relación a un territorio y espacio público determinado, así como por su papel en la democracia, ya que los ciudadanos, al vivir los efectos e impactos negativos o positivos de cualquier política son los mejores referentes para la solución de los problemas públicos que los aquejan.

Bibliografía y fuentes electrónicas consultadas:

1. Acosta Romero, Miguel, (2000), *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso. Decimosexta edición actualizada. Editorial Porrúa. México
2. Agranoff, Robert (1997). *Las relaciones y la Gestión Intergubernamental*, en Bañón R. Y Carrillo, E. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza
3. Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
4. Aguilar Villanueva, Luis F. (2013) “El nuevo proceso de gobernar”, en *Gobierno y Administración Pública*, CONACULTA-Fondo de Cultura Económica, México, pp. 271-342
5. Álvarez, Lucía. (2004) *La sociedad civil en la ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México D. F: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Plaza y Valdés.
6. Anderson, William, (1960), *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press
7. Arandia Ledesma, Iván Carlos (2002) “Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia”. En *Reflexión Política*, Año 4, No 8. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB. Páginas 7-24.
8. Arbós, Xavier y Salvador Giner (2005), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.
9. Arendt, Hannah (2008), *La promesa de la política*, Ed. Paidós, Barcelona.
10. Aristóteles, (2007), *Política*, Ed. Alianza, Madrid
11. Asamblea Legislativa de la Ciudad de México (2015), *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, (En línea), Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-cd085f88915447b193f6d4b7b04769d3.pdf> [Último acceso 28/03/2017]
12. Asamblea Legislativa de la Ciudad de México (2017), *Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal*, (En línea), <http://www.aldf.gob.mx/archivo-507b92499a586ce76c0004d81b88747a.pdf> [Último acceso 28/03/2017]
13. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, (2014), *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, (En línea), <http://www.aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddeed41ee892a4be4522.pdf>
14. Bauman, Zigmund. (2004), *Modernidad Líquida*. Capítulo 3: “Espacio/Tiempo”, Buenos Aires: F.C.E.

15. Berlín Valenzuela, Francisco, (1997), *Diccionario de Términos Parlamentarios*, (En línea), http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf [Último acceso 09/10/2016]
16. Borja, Jordi, (1998) "Ciudadanía y espacio público", *Revista Ambiente y Desarrollo*, Barcelona, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente, VOL.XIV. No. 3, pp. 13 a 22.
17. Bourdieu, Pierre (2001) *Poder, derecho y clases sociales*, 2ª ed., Editorial Desclée de Brouwer, España.
18. Cabrero Mendoza, Enrique y Díaz Aldret Ana. (2012) *La acción local en periferias urbanas en México ¿Nuevas o viejas institucionalidades?* En Gestión y Política Pública.
19. Cámara de Diputados del Estado de México (2016), *Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios*, (En línea), Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/leyes> [Último acceso 28/03/2017]
20. Cámara de Diputados del Estado de México (2016), *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (En línea), Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/leyes>, [Último acceso 28/03/2017]
21. Cámara de Diputados, (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (En línea), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf [Último acceso 28/03/2017]
22. Cámara de Diputados, (2016), *Ley de Planeación*, (En línea), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf, [Último acceso: 28/03/2017]
23. Cámara de Diputados, (2016a), *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, (En línea), Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf [Último acceso 21/05/2017]
24. Cámara de Diputados, (2016b), *Ley General de Desarrollo Social*, (En línea), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf, [Último acceso: 28/03/2017]
25. Cámara de Diputados, (2015), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, (En línea), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>, [Último acceso: 28/03/2017]
26. Camou, Antonio, (2000), *Gobernabilidad*, en *Léxico de la Política*, México, FLACSO-FCE-CONACYT

27. Canto Chac, Manuel, (2000), *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de relación entre gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*. México: CAM.
28. Canto Chac, Manuel, s.f., *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*, (En línea), <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf> [Último acceso 28/03/2017]
29. Consejo Nacional de Población, (2012), *Catálogo del Sistema Urbano Nacional*, (En línea), [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo Sistema Urbano Nacional 2012](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012) [Último acceso 28/03/2017]
30. Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Editorial Nueva Sociedad, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Venezuela.
31. Echeverría, Bolívar, (2012), *Valor de uso y Utopía*, 2ª ed. Editorial Siglo XXI, México
32. Espino Bucio, Manuel, (2013), “Cinco años después concluirán puente distribuidor vial Calle 7- Chimalhuacán”, (En línea), <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/786435.html> [Último acceso 24/05/2016]
33. Fernández Ruíz, Jorge, (2002), *Servicios Públicos Municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México.
34. García Guzmán, Maximiliano, (2017), *Fundamentos institucionales del componente ciudadano en la política social en México*, México, en prensa.
35. García Guzmán, Maximiliano, (2014), *La Interacción Heurística y Multidisciplinaria entre Administración Pública, Derecho y Políticas Públicas. Un enfoque contemporáneo*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México.
36. Giglia, Ángelica, (2003), “Espacio público y espacios cerrados en la ciudad de México.”, En *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, editado por P. Ramírez Kuri. México D. F: FLACSO, Miguel Ángel Porrúa.
37. Guajardo, Guillermo y Labrador, Alejandro (coord.), (2015), *La empresa pública en México y América Latina: entre el mercado y el Estado*, CEIICH-INAP A.C., México
38. Guerrero, Omar, (1988), “Gobierno”, En *Diccionario de Políticas y Administración Pública*, coordinado por Mario Martínez Silva. México: Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, tomo E-M.

39. Hernández, Juan. Manuel, (2013), *Diario de México*, (En línea), <http://www.diariodemexico.com.mx/exigen-terminar-obras-de-distribuidor-vial/> [Último acceso: 23 Noviembre 2015].
40. Hoy Estado de México, (2015) *Acusan al GDF de obstruir operación de la L-3 del Mexibús*, (En línea), <http://www.hoyestado.com/2015/08/acusan-al-gdf-de-obstruir-operacion-de-la-l-3-del-mexibus/> [Último acceso: 23 Noviembre 2015].
41. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED): *Guía Técnica 21, la Administración del Catastro Municipal*, (En línea), http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia2_1_la_administracion_del_catastro_municipal.pdf Fecha de consulta: [Último acceso: 20/10/2016].
42. Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, (2000), "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción", en *Finanzas y Desarrollo*, Washington DC, FMI.
43. Landa, Horacio, (1976), *Terminología de urbanismo*, México, CIDIV-INDECO;
44. Lechner, Norbert. (2000). "Nuevas Ciudadanías". *Revista de Estudios Sociales*, núm. 5, enero.
45. Lefebvre, Henry., (1978), *El Derecho a la Ciudad*. 4ª ed. Barcelona: Ediciones Península.
46. Lerner, Bertha et. al., (2012), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México.
47. Lezama, J. L., (2002), *Teoría social, espacio y ciudad*, 2ª ed., El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
48. Marshall, T.H, y Tom Bottomore, (2004), *Ciudadanía y Clase Social*, Buenos Aires, Editorial Losada
49. Martínez López, Cornelio, (2010), *Relaciones Intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 103, México
50. Mayntz R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance, *Revista instituciones y desarrollo* Vol, 7.
51. Meixueiro Nájera, Gustavo y Carrera Lugo (Coord.) (2007) *Gobernabilidad y Sociedad Civil*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados/LX Legislatura, México

52. Morales, Arturo (2014), *Milenio: Estado de México*. (En línea), http://www.milenio.com/region/Vecinos-Pantitlan-impiden-paso-Mexibus_0_251375451.html [Último acceso: 23 Noviembre 2015].
53. Mumford, Lewis, (1961), *La ciudad en la historia*, Infinito, Argentina.
54. Navarro Arredondo, Alejandro, (2013), *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Habitat*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM, México.
55. O'Donnell, Guillermo, (1993), "Estado, democratización y ciudadanía", en Revista Nueva Sociedad "governabilidad ¿sueño o democracia?" N° 128. Caracas, Venezuela.
56. Oropeza Martínez, Humberto, (2007), *Administración Pública Municipal: Estudio preliminar del municipio libre*. 2ª ed., México, Trillas
57. Pontifes Martínez, Arturo (2002), *Relaciones Intergubernamentales*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 65, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México
58. Popper, R. Karl (1999), *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos.
59. Portal de la Agenda del Valle de México (En línea), Disponible en: http://sedemet.edomex.gob.mx/valle_mexico [Último acceso 17/07/2017]
60. Portal de la Contraloría General de la Ciudad de México, (En línea), <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/pciudadana/derechosObligaciones.php> [Último acceso 08/06/2016]
61. Portal del Fondo Metropolitano del Valle de México, (en línea): http://fmvm.edomex.gob.mx/catalogo_obras [Último acceso 03/01/2017]
62. Portal del Fondo Metropolitano del Valle de México, (en línea): <http://fmvm.edomex.gob.mx/organigrama> [Último acceso 03/01/2017]
63. Portal del Fondo Metropolitano del Valle de México, (en línea): http://fmvm.edomex.gob.mx/acuerdos_consejos [Último acceso 03/01/2017]
64. Portal del Fondo Metropolitano del Valle de México, (en línea): http://fmvm.edomex.gob.mx/acuerdos_comite_tecnico [Último acceso 03/01/2017]
65. Ramírez Kuri, Patricia. (2003) *El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local*. En "Espacio público y reconstrucción de ciudadanía", editado por P. Ramírez Kuri. México D. F: FLACSO, Miguel Ángel Porrúa

66. Robles, Johana, (2009), *Avanza distribuidor vial en Av.7-Chimalhuacán*, El Universal, [En línea] Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf09/distribuidor.pdf> [Último acceso 10/04/2017]
67. Robles, Johana, (2009), *Proyecto vial se retrasará por obras inducidas: GDF*, El Universal, [En línea] Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/98625.html> [Último acceso 10/04/2017]
68. Sánchez, José Juan, (2012), “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)”, en *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México
69. Santín del Río, L., (2002), “Las intermunicipalidades: practica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio.”, En: *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. MÉXICO: INDESOL,SEDESOL,FLACSO.
70. Satterthwaite, David, (2008), *La transición a un mundo predominantemente urbano. Tendencias y fundamentos*, en “Medio Ambiente y Urbanización”, Volumen 68, No, 1, Agosto, pp. 3-32(30)
71. Secretaría de Desarrollo Social, (2010), Participación ciudadana, México, SEDESOL/Banco Mundial/Especialistas en Desarrollo Social.
72. Secretaria de Gobernación, s.f., *Definición de gobernabilidad*, Sistema de Información Legislativa, (En línea): <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=112> [Último acceso 21/05/2017]
73. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, (2009), *Manifestación de impacto ambiental modalidad regional. Distribuidor Calle 7- Av. Chimalhuacán*, (En línea), <http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/df/estudios/2009/09DF2009V0001.pdf> [Último acceso: 20/10/2016].
74. Snider, Clyde F., (1937), *County and Township Government in 1935-36*” en American Political Science Review, October, p. 909
75. Torres, Gerardo y Ramos, Alejandro, (2012), “Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y construcción de sistemas agroalimentarios” en *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México

76. UNICEF, (2012), *Estado Mundial de la Infancia 2012: Niñas y Niños en un mundo urbano*, (En línea), [http://www.unicef.org/republicadominicana/SOWC_2012-Main_Report_SP\(1\).pdf](http://www.unicef.org/republicadominicana/SOWC_2012-Main_Report_SP(1).pdf) [Último acceso 28/10/2016]
77. Unikel, Luis y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.
78. Uvalle Berrones, Ricardo (2012), “Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública” en *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México.
79. Uvalle Berrones, Ricardo, (2003), *La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública*, en “Convergencia”, No. 33, septiembre-diciembre, UAEM, México.
80. Velásquez Fabio y Esperanza González, (2004) *La Planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas*, Fundación corona, Foro nacional Pro Colombia, (En línea), <http://www.fundacióncorona.org.co/descargas/planeación%20participativa%20en%20Bogotá.pdf> [Último acceso 25/03/2017]
81. Dwight, Waldo, (1964), *El Estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar.
82. Wright, Deil. S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales, estudio introductorio de José Luis Méndez*, Fondo de Cultura Económica, México,
83. Zapata Cortes, Olga Lucía, (2013) “El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel”, Artículo derivado de los resultados de la investigación terminada *Gobernanza multinivel e Intergubernamentalismo en las relaciones departamento-municipios en Antioquia, 1995-2009. Una mirada desde el cambio institucional*, Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Colombia.
84. Ziccardi, Alicia., (2008), “Las políticas y los programas sociales de la ciudad en el siglo XXI” en *Papeles de población* , pp. 129-139.