



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES (FCPyS)**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GOBERNANZA LOCAL.
UN ESTUDIO DE CASO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
INSTITUCIONALIZADA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y LIMA,
2014 – 2020**

**T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A:**

Jem Alexis Fernández Sánchez

Tutora principal:

Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholher
FCPyS – UNAM

Miembros del Comité Tutor

Dr. José Juan Sánchez González.
Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex)

Dr. Eduardo Villarreal Cantú
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)

Sinodales

Dr. Maximiliano García Guzmán, FCPyS – UNAM
Dr. Pablo Armando González Ulloa Aguirre, FCPyS – UNAM

Ciudad Universitaria, septiembre 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Dedicatoria:

A mi ABBA YHWH

Contigo todo es posible

Un agradecimiento especial a mi padre Joselito Fernández Tapia, quién con su amor, su apoyo incondicional y sus consejos de vida me guiaron al conocimiento de YHWH.

Gracias papá

Índice

| | |
|--|-----------|
| Presentación | 6 |
| Introducción | 8 |
| Capítulo I. Gobernanza y participación ciudadana, una aproximación conceptual. . | 25 |
| 1.1. De la democracia a la gobernanza democrática. | 25 |
| 1.1.1. Democracia, principio de la participación ciudadana y la gobernanza. | 25 |
| 1.1.2. Hacia la gobernanza democrática en el contexto actual | 32 |
| 1.2. La gobernanza local, una aproximación teórica-descriptiva. | 35 |
| 1.2.1. De la crisis de gobierno a la gobernanza. | 36 |
| 1.2.2. La gobernanza local, hacia un marco conceptual. | 39 |
| 1.3. La participación ciudadana, de la teoría a la práctica. | 45 |
| 1.3.1. La materialización de la participación ciudadana. | 51 |
| 1.3.2. La participación ciudadana en la gobernanza local. | 54 |
| Capítulo II. Contexto político-institucional de la Ciudad de México y Lima, 1997 – 2020. | 58 |
| 2.1. División política-administrativa de la Ciudad de México y Lima, un panorama general. | 58 |
| 2.2. Los gobiernos democráticos de la Ciudad de México, 1997 – 2020. | 63 |
| 2.2.1. Primera etapa, 1997 – 2018: de la apertura democrática a la ciudad incluyente. | 64 |
| 2.2.1.1. El gobierno de Cuauhtémoc Lázaro Cárdenas Solórzano, 1997 –1999... 65 | |
| 2.2.1.2. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador, 2000 – 2006. | 67 |
| 2.2.1.3. El gobierno de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, 2006 – 2012. | 69 |
| 2.2.2. Segunda etapa, 2012 – 2020: Hacia una ciudad en igualdad de derechos. | 72 |
| 2.2.2.1. Sobre la primera Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX). | 73 |
| 2.2.2.2. La elección presidencial de 2018 y la Ciudad de México. | 76 |
| 2.2.2.3. El gobierno de Miguel Ángel Mancera Espinosa, 2012 – 2018. | 78 |
| 2.2.2.4. El gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, 2018 – 2024. | 79 |
| 2.3. Los gobiernos democráticos de la ciudad de Lima, 1997 – 2020. | 80 |
| 2.3.1. Primera etapa, 1996 – 2003: de la dictadura, la transición y la restauración democrática. | 82 |

| | |
|--|------------|
| 2.3.1.1. El gobierno de Alberto Manuel Andrade Carmona, 1996 – 2003 (dos periodos)..... | 85 |
| 2.3.2. Segunda etapa, 2003 – 2020: del desarrollo de la ciudad a la exclusión de los ciudadanos..... | 87 |
| 2.3.2.1. El gobierno de Luis Castañeda Lossio, 2003 – 2010 y 2015 – 2018 (tres periodos)..... | 88 |
| 2.3.2.2. El gobierno de Susana Villarán de la Puente, 2011 – 2014..... | 91 |
| 2.3.2.3. El gobierno de Jorge Vicente Martín Muñoz Wells, 2019 – 2022. | 92 |
| Capítulo III. La participación ciudadana en la gobernanza local en la Ciudad de México y Lima, 2014 – 2020: la participación como eje fundamental. | 97 |
| 3.1. La democratización de la Ciudad de México: la participación ciudadana en una nueva forma de gobernar..... | 98 |
| 3.1.1. Los primeros espacios de participación ante las demandas ciudadanas. | 104 |
| 3.1.2. Los esfuerzos por una gobernanza local en la Ciudad de México. | 109 |
| 3.1.3. La participación ciudadana en la gobernanza local en la Ciudad de México: de la confrontación a los nuevos espacios de participación. | 113 |
| 3.2. Democratización en la ciudad de Lima: gobernar la descentralización y el gobierno de las demandas ciudadanas. | 121 |
| 3.2.1. Del deterioro del sistema político peruano al rechazo ciudadano | 121 |
| 3.2.2. Las primeras aproximaciones a nuevos espacios de participación: de lo nacional a lo local y sus conflictos jurisdiccionales. | 129 |
| 3.2.3. Lima y el dilema de la gobernanza local: ¿de la gestión pública eficientista a nuevos espacios de participación? | 138 |
| Capítulo IV. La participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México, 2014 – 2020: consolidación de la participación en la Constitución local..... | 145 |
| 4.1. Los primeros pasos de participación ciudadana institucionalizada y el avance de los mecanismos de participación en la Ciudad de México, 1997 – 2013. | 145 |
| 4.2. Consolidación de la participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México, 2014 – 2020..... | 148 |
| 4.2.1. De los mecanismos de participación y sus órganos representación en la Ciudad de México..... | 157 |
| 4.3. La Nueva Ley de Participación Ciudadana 2019 en la Constitución Política de la Ciudad de México: la participación en la constitución local. | 174 |

| | |
|--|------------|
| Capítulo V. La participación ciudadana institucionalizada en la ciudad Lima, 2014 – 2020: la participación en el gobierno local. | 187 |
| 5.1. La participación ciudadana institucionalizada en el Perú: un panorama general..... | 187 |
| 5.2. Los primeros pasos de la participación ciudadana institucionalizada en la ciudad de Lima, 1997 – 2013..... | 190 |
| 5.2.1. La primera fase de participación, 1984 – 1993..... | 190 |
| 5.2.2. La segunda fase de participación, 1993 – 2000. | 196 |
| 5.3. La participación ciudadana institucionalizada en el gobierno local de la ciudad de Lima: la tercera fase de participación, 2001 – 2020..... | 201 |
| 5.3.1. De los mecanismos de participación y sus órganos de representación en la ciudad de Lima..... | 217 |
| Capítulo VI. De la institucionalización a la práctica de la participación ciudadana en los gobiernos locales de la Ciudad de México y Lima, 2014 – 2020. | 224 |
| 6.1. La participación ciudadana como eje fundamental en la Ciudad de México y Lima, 2014 – 2020. | 224 |
| 6.2. Democratización, legitimación y control, ¿qué buscan los gobiernos? | 239 |
| 6.3. Gobernanza local, ¿nuevos espacios de participación? | 249 |
| 6.4. Participación ciudadana, ¿qué buscan los ciudadanos? | 261 |
| Capítulo VII. Hacia una ciudadanía participante en los gobiernos locales: sin participación no hay gobernanza | 272 |
| 7.1. Las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada: una síntesis desde los estudios de caso. | 272 |
| 7.2. La participación ciudadana ¿fortalece la gobernanza local en los gobiernos locales en la Ciudad de México y Lima? | 281 |
| 7.3. La ciudadanía participante en los gobiernos locales: ¿gobernanza ciudadana? | 289 |
| Conclusiones generales..... | 304 |
| Anexos..... | 334 |
| Bibliografía | 397 |

Presentación

El presente trabajo escrito es producto de cuatro años de investigación doctoral en el Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales, en la disciplina de Administración Pública, perteneciente a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuatro años de investigación que fue posible gracias a la beca de posgrado del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología (CONAHCYT) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El trabajo escrito tiene por título “*Participación ciudadana en la gobernanza local. Un estudio de caso de la participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México y Lima, 2014 – 2020*”. Y tiene por objetivo principal analizar la participación ciudadana en la Ciudad de México y Lima, en el período de 2014 a 2020, a fin de describir, interpretar y criticar los mecanismos de participación institucionalizados desde la legislación y su práctica, y cómo contribuye al fortalecimiento de la gobernanza local. Y, con ello, integrar a debate la importancia del desarrollo de una ciudadanía participante en los gobiernos locales que conlleve a la atención de los asuntos públicos y a la mejora de la administración pública local.

Estos propósitos se cumplen en el presente trabajo escrito a través de un análisis teórico-empírico que se sustenta en una metodología pospositivista del estudio de la Administración Pública, que tiene como método principal los estudios de caso y, como secundario, el método comparativo. Una metodología elegida, con ambos métodos, bajo la lógica de “que las diferencias sumen para generar nuevas ideas, nuevos conceptos, nuevos conocimientos y debate” (Szekely, 2022).

En esta misma lógica de nuevas ideas y debate, la investigación doctoral integra en lo posible un lenguaje accesible al conocimiento a fin de que toda persona que quiera conocer sobre la participación ciudadana en la gobernanza local pueda comprender enteramente contenido.

Es importante decir que la investigación se realizó desde finales de 2019 –con el inicio de la declaración mundial y en México de la pandemia de Covid-19– hasta mediados de 2023 –con la declaratorio mundial y en México del terminó de la pandemia–. Y en dónde 2020 fue el año con más contagios lo cual limitó la movilidad nacional e internacional debido a las restricciones sanitarias de cada país, siendo el Perú el más restrictivo en términos de movilidad interna con un alto control migratorio de extranjeros y connacionales, tanto aérea, marítima, como terrestre. Además de la limitación de las instituciones de brindar acceso a la información pública y a las bibliotecas virtuales –por la falta de manteniendo de los servidores– debido a la suspensión de las actividades gubernamentales y universitarias. A pesar de este contexto de pandemia de Covid-19 y de los gobiernos de México y Perú de realizar elecciones locales, estatales y presidenciales en sus respectivas jurisdicciones en período de pandemia, se logró realizar y entregar la investigación doctoral en tiempo y forma al cumplir los requerimientos sanitarios de prevención y vacunación en ambos países.

Finalmente, un agradecimiento al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la FCPyS de la UNAM por la oportunidad de estudiar el doctorado en la mejor universidad de América Latina. En este mismo sentir, agradezco, de forma particular y especial, a mi Comité Tutor integrado por mi tutora principal la Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholher, el Dr. José Juan Sánchez González y el Dr. Eduardo Villarreal Cantú, quienes me brindaron su apoyo y compartieron con diligencia sus conocimientos y aportaciones a la presente investigación. Del mismo modo, agradezco a los sinodales al Dr. Maximiliano García Guzmán y al Dr. Pablo Armando González Ulloa Aguirre por sus recomendaciones y sugerencias constantes al trabajo escrito.

Jem Alexis Fernández Sánchez

Introducción

La democracia contemporánea sienta sus bases sobre la democracia liberal y republicana, sin estas difícilmente se entenderá la participación ciudadana en la gobernanza local en los gobiernos locales. ¿Cómo entender la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la relación de la sociedad civil con el Estado sin que existan derechos y libertades, tolerancia y pluralismo político-social? De ahí que nuestro análisis se centra en la democracia liberal, sin embargo esta por sí misma, sin otros elementos, como la participación, por ejemplo, pierde fortaleza en los tiempos modernos.

Asimismo, en el siglo XXI no se puede esperar que la democracia representativa que vive una crisis crónica, se baste para lograr un buen gobierno. Por tanto es necesario integrar la democracia directa con la representativa, para tener como punto medio, la democracia participativa. La que las integra. Representación y participación no se excluyen, se complementan. Son caras de una misma moneda.

Actualmente, la ciudadanía exige a las instituciones públicas una actuación de mayor eficacia y eficiencia. Dicha demanda es cada vez más contundente pues, en general hay una carencia de credibilidad en el sector público. Este sentir se debe a una ausencia crónica de oportunidad y calidad en los servicios e información solicitada a las instituciones que lo componen. Lamentablemente, dichas carencias se presentan en casi todos los países, y han tenido un impacto directo en la construcción de políticas públicas que se aplican en todos los órdenes de gobierno. A la vez, causa incertidumbre de la democracia representativa, en los políticos y los gobiernos y, con ello, también en la administración pública.

Sin embargo, esta última ha efectuado un largo camino de cambio en los factores que son susceptibles de transformación y mejora. La administración pública ha respondido a la complejidad de esta problemática: “a la crisis financiera del Estado, el cambio ideológico hacia el mercado, la globalización del capital privado con la introducción de la Nueva Gestión Pública, que “pone como puntal la perspectiva economicista, de la maximización de los beneficios con la disminución de los costos,

en la dirección de las políticas públicas” (Alzate, 2014, p. 2). Con estas acciones es innegable que las instituciones públicas se han enfrentado a una profunda evolución y cambio acelerado.

Así las Instituciones Públicas han ido transformado el ámbito socio-técnico, es decir, la estructura, los recursos humanos, los procesos administrativos y la presentación de los servicios públicos. Un segundo ámbito de cambio se ha enfocado a los objetivos y el entorno de las instituciones, cuyo tratamiento es el análisis de las políticas públicas. El tercer ámbito es el político-cultural que aborda los aspectos sociales respecto a la cultura, valores, ideologías internas y por último el ámbito de control y mejora, que introduce el diagnóstico a través de la información y la dinámica de cambio organizativo mediante estrategias y técnicas de cambio. (Barzelay, 2005).

La Nueva Gestión Pública “implica asumir una serie de principios que definen una forma distinta de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional ante un sistema homogéneo que pone énfasis en los resultados (Owen, 1996). Representó un cambio en la perspectiva tradicional de la administración pública hacia un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional (Moyado, 2006).

Sin embargo, no se puede detenerse en ella, porque a partir de elementos que aporta, se abre las puertas a otro modelo de gestión: la gobernanza. Este modelo aporta la importancia de la participación ciudadana para solucionar los problemas públicos y alcanzar el buen gobierno, que no solo permita eficacia, eficiencia y maximización, sino participación, colaboración y propuesta, además de transparencia y rendición de cuentas. El objetivo es mejorar la administración, la democratización y alcanzar el desarrollo a través de toma decisiones conjuntas entre los diversos actores (Estado, sociedad civil, empresa). Como resultado, se llega al gobierno abierto, modelo de gestión que se enmarca dentro de la gobernanza y que especialistas entrevistados lo consideran una oportunidad para la gobernanza, que además tiene el aval académico y político.

Como consecuencia de estas transformaciones, durante las últimas décadas del siglo pasado y el presente siglo, la organización y funcionamiento de las instituciones públicas se han orientado a mejorar su desempeño y la función

gubernamental, ya que el escrutinio ciudadano también es más cercano. En consecuencia, la mayoría de las instituciones públicas han tomado el reto de innovar tanto su modelo jurídico, como administrativo, organizacional, procedimientos, forma de control y evaluación y así acercarse más hacia un gobierno eficaz y apto para atender los desafíos que imponen las demandas y relaciones con sus usuarios, así como los estándares internacionales que son exigidos. Los cambios llevaron a la Nueva Gestión Pública y luego a la gobernanza, asociado a diferentes actores y niveles de gobierno, que a su vez se está conectada con los procesos de modernización, democratización y ciudadanización de la gestión pública.

Siguiendo estas tendencias y procesos de gestión innovadora, la gobernanza se aplica también al análisis de políticas públicas y su implementación. En esta concepción, gran parte de la literatura habla de redes de políticas (*policy networks, policy community*) que ha sido reformulada y reinterpretada en el marco de la gobernanza (Natera, 2004). Es un modelo afín a la implementación de políticas públicas, que aportaría más eficacia, eficiencia, transparencia, legitimidad y que democratiza la gestión pública.

La gobernanza, un este proceso de cambios, se ha implementado desde organismos internacionales, que la han impulsado con diversos fines, promoviendo su incorporación en los gobierno, como a nivel global; pero es de real importancia su implementación en espacios locales, desde espacios rurales como en pequeñas, medianas y grandes ciudades. Es a la vez una de las últimas formas de gestión que se impulsan para modernizar e innovar, impulsada desde organismos internacionales como también desde los gobiernos y la sociedad civil, incluyendo la academia.

La gobernanza en el sentido evolutivo transitó desde el ámbito de la Unión Europea, en la que la tendencia era destacar la naturaleza de las relaciones entre instituciones locales, regionales, nacionales y trasnacionales en el desarrollo de las políticas comunitarias, en lo que se llamó “gobernanza multinivel”, y que tendieron a convertir a la Comisión Europea en una auténtica “organización-red” (Natera, 2004). Continuando con esta línea de transformación la gobernanza se permeó

hasta el terreno de la política urbana, donde se aplica como gobernanza local y en particular en las redes de participación de la sociedad civil.

La participación de la sociedad civil se volvió referente del discurso público ya que destacó la capacidad de una organización al margen del Estado y poseedora de autoridad moral o como acción de individuos autónomos. Este concepto reemplazo académica y políticamente al “pueblo”, referente colectivo legítimo en todo el mundo antes de la ascensión de la sociedad civil en los años ochenta y noventa. Se convirtió en una nueva forma de conceptualizar a la colectividad de un país o a la suma de ciudadanos, a la vez pierden legitimidad otras formas de pertenencia y acción colectiva como comunidad, pueblo e inclusive ciudadanía.

A ese concepto abstracto, a la vez lo reemplaza la acción práctica de lo que se conoce como sociedad civil. Así: “A la utopía la determina la redefinición en la práctica de un término hasta entonces no muy tomado en cuenta, la sociedad civil, que se va entendiendo como las acciones y las interpretaciones fuera de control del aparato gubernamental” (Monsiváis, 2000, p. 21). Esta acción tuvo sus repercusiones claras y directas en la reorganización político institucional, en la forma de ejercer la gestión pública, de la política y la democracia, y de la participación.

Los nuevos modelos de gestión –como la Nueva Gestión Pública y el Gobierno Abierto– promueven la organización y participación de los ciudadanos frente a gobiernos autoritarios en busca de espacios democráticos. Asimismo, la tendencia internacional de promover la democracia, ha permitido que la participación ciudadana se constituya en un componente importante en la gestión pública y en el desarrollo, particularmente a nivel local, tanto en el control de las autoridades, como en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Estudios sobre participación ciudadana existen desde los años ochenta y noventa del siglo XX cuando el tema tomó relevancia en los gobiernos nacionales, aunado a la promoción del mismo desde los organismos internacionales. En las últimas tres décadas en América Latina, tanto desde el gobierno como desde la sociedad civil, se ha impulsado la participación ciudadana en los procesos de desarrollo local,

regional y nacional. En ese sentido, las acciones puestas en marcha por los gobiernos asumen la responsabilidad de desarrollar los valores democráticos, permitir la participación de la sociedad y, consecuentemente, mayor inclusión social.

En la actualidad, tanto el debate teórico sobre la participación ciudadana como la acción de gobernantes y gobernados nos ubica no sólo en los denominados presupuestos participativos y la incorporación de la población activa en la realización de proyectos de desarrollo o vigilancia ciudadana, sino en el imperativo de crear una dinámica de participación democrática, es decir: creativa, permanente, decisoria y corresponsable en relación a lo público.

México ha vivido desde los años setenta del siglo XX transformaciones significativas de carácter político, entre ellas la apertura al pluralismo político, la emergencia de la participación ciudadana y el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos en la Ciudad de México, así como la alternancia política del 2000 y la emergencia de la sociedad civil como actor protagónico además del gobierno y los ciudadanos. Estos cambios se dan en el marco del impacto de la globalización y la innovación de la administración pública. En ese proceso se ha buscado fortalecer procesos democráticos y gobiernos más cercanos a los ciudadanos, buscando tanto la eficiencia como la legitimidad y democratización los espacios antes corporativos de participación. Uno de los ejes en este proceso, en la Ciudad de México en particular, ha sido el impulso de la participación ciudadana, lo que ha dado lugar a diferentes mecanismos de participación, a través de los cuales los ciudadanos se involucran en el gobierno de la entidad, con base en las leyes de participación ciudadana.

En Perú, de manera similar entre los años setenta y ochenta se desarrolla el proceso de participación, primero llamada popular y social, para en los ochenta comenzar a impulsarse como participación ciudadana. Posteriormente, entra a un proceso de descentralización nacional a través de la regionalización, que generó nuevos espacios de participación en los gobiernos locales y regionales. Sin embargo, dichos espacios de participación debido al centralismo nacional y el poco interés político por legislar en materia de participación ciudadana. A pesar de ello, los gobiernos locales, sin legislación en la materia, se encargaron de incluir en sus reglamentos

municipales y en una variedad de procesos la participación de los ciudadanos en la administración pública local.

Es recién en el periodo posterior al fujimorismo, en el proceso de transición y hasta el 2006 que se impulsa la descentralización a través de los gobiernos locales y regiones, cuya evolución ha sido débil y con espacios de participación limitada. Así, en el presente siglo, con relativa estabilidad política hasta el 2016 y gran inestabilidad política después, han sido los gobiernos locales los que abrieron espacios de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. A la vez, desde los ciudadanos se ha tenido una participación coyuntural a nivel nacional, que logró generar presión social para el cierre de un Congreso y la renuncia de dos presidentes de la república, pero la participación institucionalizada ha sido a nivel nacional, en relación a los programas sociales. Mientras que en los últimos años, en el periodo 2014 a 2020, en un contexto de crisis política, la participación si bien se mantiene en la Ciudad de Lima, experimenta un proceso de debilitamiento.

En este contexto, la Ciudad de México y Lima (Perú), en lo que va del siglo XXI, ofrecen espacios importantes para el análisis e investigación de la participación ciudadana con el gobierno local y viceversa, y cómo se está constituyendo y reconstituyendo esta relación en el marco de la gobernanza local. De ahí que ambas ciudades, con su complejidad y diversidad, sus similitudes y diferencias, hicieron posible enriquecer el debate sobre el fenómeno de la participación ciudadana y la gobernanza local en un contexto cambiante y globalizado.

Ambos gobiernos locales han pasado por varios procesos democráticos que tienen como mayor exponente a los gobiernos en turno, los cuales desde 2014 a la fecha se han enfocado en fortalecer la gobernabilidad, incorporando procesos de participación ciudadana, creando ciertos espacios de gobernanza, pero sin llegar a hacer de la gobernanza un modelo de gestión, entendiendo como el gobierno conjuntamente con diversos actores ciudadanos y sus organizaciones (sociales y económicas).

La participación es importante, no obstante, oscila entre procesos de legitimación de los gobiernos y control de los procesos participativos desde los gobiernos, apareciendo ciertas formas de participación aisladas que tienen espacios de gobernanza, pero que se han deteriorado como el presupuesto participativo en las dos ciudades o están empezando como el parlamento abierto en la Ciudad de México. A la vez que los procesos de control social desde la sociedad civil hacia los gobiernos también se observan como relevantes.

La Ciudad de México se ha ocupado de una participación ciudadana promovida desde el gobierno, con un marco jurídico que evoluciona desde 1994, con sus mecanismos y procesos de implementación, relativamente exitosos. En la práctica, es una participación limitada y tutelada por los gobernantes. Ha logrado avances jurídicos y un proceso de democratización que poco a poco se ha enfocado en una legitimación política-administrativa que responde a la agenda de gobierno en turno y, en la que los ciudadanos tienen limitados espacios de toma de decisiones. A esto se agrega los cambios de gobiernos en los últimos años que han centralizado la toma de decisiones con acciones unilaterales reduciendo los espacios de participación, excluyendo a los ciudadanos de los asuntos públicos. Sin embargo, y a pesar de la situación sanitaria mundial, los ciudadanos mantienen espacios de participación logrados en el gobierno local. Asimismo, persiste en ciertos grupos de la población el interés por participar en la solución de los problemas públicos que los afectan y que son derechos que se han ido institucionalizando desde 1997, aunque existe un proceso de hiperinstitucionalización de las formas de participación.

La estructura piramidal de la organización ciudadana en la Ciudad de México, que empieza en 1994, da primeros pasos en el proceso de democratización y en el proceso de regreso de los derechos ciudadanos de elección de sus autoridades en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), se reforma varias veces la Ley de Participación Ciudadana hasta llegar a la de 2019, la que amplía los mecanismos de participación ciudadana, pero hiperinstitucionaliza toda forma de participación, incluyendo la de los pueblos originarios, ley que es el mayor logro alcanzado, pero a la vez que coopta toda forma de participación vecinal y popular, construyendo una

participación tutelada, que tiende al control desde los gobiernos de la ciudad y las alcaldías, y transita hacia un proceso de legitimación de la participación, aunque se generan también espacios de controlaría ciudadana y espacios de participación, pero sobre todo colaborativos, limitándose las toma de decisiones que más se destaca como logro: el presupuesto participativo, el cual, sin embargo también tiene un deterioro en el presente siglo, principalmente desde la segunda década. A la vez, cabe señalar que las organizaciones de la sociedad civil, se han constituido en un espacio importante en el nivel local, no obstante estas no representan a todos los ciudadanos de la ciudad, sino es una participación más de sectores de clases medias y altas de la ciudad.

En Lima, las amplias experiencias de participación ciudadana no institucionalizada (informal), que se fortalecieron en los años ochenta, permanecen aunque con una autonomía limitada y vinculada a programas sociales. La modificación de la Ley Orgánica de municipalidades institucionalizó formas de participación como el presupuesto participativo y otras de tipo vecina. También, desde lo local, se incorporó a las organizaciones de la sociedad civil para decidir sobre construcción de obra. Asimismo, se transitó a una administración gerencial en los gobiernos locales. Estos hechos hizo posible la reconfiguración política y de las relaciones entre gobernantes y gobernados, institucionalización y constitución de nuevos espacios de participación.

En los años noventa, contradictoriamente, durante el gobierno de Alberto Fujimori, autoritario desde 1992 con el autogolpe y la constitución de 1993 que se reconocieron los derechos de participación, la que se reglamentó con La Ley de Participación y Control Ciudadanos, No. 26300, de 1994, y en el 2000 se publica el Código de los niños y adolescentes, Ley N° 27337; a la vez que antes del golpe de estado, en 1991, se legisla sobre las organizaciones sociales de base con la Ley 26307, por la que se declara de interés prioritario a nivel nacional a los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares Materno infantiles y demás organizaciones de base, en las que las mujeres tienen una participación fundamental y es una

participación asociada a los programas sociales. Organizaciones y participación que fue cooptada en parte por el fujimorismo, pero que tuvo un sector autónomo y opuesto durante su periodo. Esta participación se mantiene hasta la fecha, aunque debilitadas políticamente y en su autonomía.

El periodo 2014 – 2020, en el espacio local se manifiesta la participación ciudadana asociada a formas reconocidas en el ámbito local, espacio en el que destacan en Lima, vinculados a cierta participación en toma de decisiones: el presupuesto participativo y los planes de desarrollo local y regional concertados. Las otras formas son participación vecinal o popular debilitados en su autonomía, la participación de la sociedad civil (organizada) que ha participa en ciertos espacios con capacidad de incidencia y la movilización social que es coyuntural.

Es en el periodo de Susana Villarán que la participación tiene mayor presencia la participación ciudadana más autónoma, aunque también hay participación promovida desde la derecha y ciertos sectores ciudadanos para impulsar la oposición a la alcaldesa de izquierda y la revocatoria, que polarizó Lima, pero no logró sacarla del poder, pero si condicionó su no reelección. Posteriormente con el Alcalde Castañeda Lossio la participación fue controlada y orientada a la legitimación del gobierno, que fue reelecto no obstante el cuestionamiento por casos de corrupción, corriendo en Lima en el momento de su reelección el dicho: “aunque robe para hace obras”, que permite observar el deterioro de la ética ciudadana de los electores limeños que lo regresaron al poder local; a la vez que se legitima también con lo que se conoce como “obrismo”: hacer una serie de obras que se usa mediáticamente, aunque estas no tengan mucho impacto pero que sean visibles y tengan cierta aceptación del sector al que van dirigidas.

En el gobierno del Alcalde Jorge Muñoz Wells, se orienta hacia la modernización desde una perspectiva gerencial, en la que la participación ciudadana si bien existe no es de importancia central para el gobierno, siguiendo en esa línea el modelo de Lossio, aunque lejos de escándalos de corrupción, pero si modernización y obrismo (infraestructura vial y obras en diversos sectores (salud, vecinal, albergues, etc. Escaleras peatonales) fueron los sellos de su gobierno. (Municipalidad de Lima,

2022). La participación no es un eje central con miras a la toma de decisiones, sino como proceso asociado a obras y servicios, cuya tendencia es la legitimación del gobierno local. El presupuesto participativo lo más emblemático del periodo, ha abandonado su carácter centralmente ciudadano, con tendencia al deterioro y autonomía limitada desde los gobiernos de Lima y las alcaldías distritales. Una tendencia similar a lo que sucede en la Ciudad de México para el mismo periodo.

Como consecuencia, esta separación en la praxis entre la gobernabilidad y gobernanza, tiene su base en una participación ciudadana sin gobernanza. Es decir, se busca tener las condiciones legales, políticas y sociales para gobernar, desde un modelo gerencial centrado en el gobierno sin la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones, tanto de los gobiernos de la Ciudad de Lima como de sus respectivos distritos, con algunas excepciones como Villa El Salvador, por poner un ejemplo.

En la Ciudad de México, desde una perspectiva de izquierda en el gobierno de la entidad como de sus alcaldías, con las excepciones de las que gobierna partidos considerados de derecha, tienen una forma de trabajo híbrida entre aportes de los modelos post-burocráticos y tradicional, han incorporado la organización vecinal y comunitaria, pero sujetándola a los criterios de institucionalidad que se enmarcan en la Ley de participación ciudadana. También se separan los criterios de gobernabilidad y gobernanza, como de participación y gobernanza (en términos de toma de decisiones), para tender a la legitimación del gobierno y el control desde el gobierno de la participación, predominando una participación consultiva. Como parte de este proceso, en las dos ciudades, los gobiernos locales se han ido fortaleciendo en tanto que reducen los espacios de participación ciudadana a consultivos principalmente, bajo la premisa de que conocen los problemas públicos que afectan a la sociedad e implementan políticas públicas cuyo fin, se asumen tiene por centro el ciudadano (véase los planes e informes de gobierno en el periodo en las dos ciudades), pero que en la práctica, excluyen a los ciudadanos de la toma de decisiones o, en su caso, la focalizan en ámbitos específicos para a fin de que no altere la agenda de gobierno ni las acciones del nuevo gobierno en turno.

Inclusive, se apoderan o limitan los espacios de participación vecinal o popular, articulándolos, en el mejor de los casos, a escasas experiencias que tienen autonomía parcial y/o a participación dirigida o tutelada y a programas sociales o clientelistas. A la vez que la participación autónoma se debilita.

Otro asunto es; en el marco legislativo como político, también se observan las limitaciones que tienen los mecanismos de participación ciudadana en su implementación. Los mecanismos de democracia indirecta, por ejemplo, son coyunturales y son de escaso uso por los ciudadanos o impulsados por ellos. Asimismo, los demás, no siempre son de uso permanente debido a los requisitos legales como a la falta de voluntad política; en otros casos, la desinformación que tienen los ciudadanos de su existencia o la apatía ciudadana hace que la participación en los mismos sea de una minoría de los respectivos padrones electorales. Además, la precariedad en la aplicación y en la resolución de los mismos en la administración pública local. Una situación que se hecho cada vez más difícil derivado de la situación sanitaria por la Covid-19.

La sociedad civil organizada, como señalan todos, es un espacio que ha cobrado fuerza y tiene espacios que pueden ser considerados de gobernanza, además del presupuesto participativo en los das dos ciudades, los planes de desarrollo local y regional concertados en Lima, así como de la red de contralores ciudadanos y el parlamento abierto en la Ciudad de México.

Asimismo, si bien se pueden considerar avances en la participación ciudadana dando lugar a nuevas formas de participación y de gobierno en ciertos espacios, mediante la consulta, la colaboración, gestión y cogestión, contraloría ciudadana o planeación democrática (Ciudad de México) y concertada (Ciudad de Lima); las limitaciones a la participación en las decisiones, la tutela, la dirección desde los gobiernos, el clientelismo y corporativismos remozados, hasta la corrupción, pintan una participación ciudadana en crisis no obstante la participación y los avances legislativos, asimismo una tendencia a la legitimación de los gobiernos y sus respectivas gestiones, como al control y hasta la cooptación de los espacios de control desde los ciudadanos, una realidad que puede ser mayor en el futuro.

En el marco de la problemática que impulso el presente estudio y la realidad descrita, se buscó dar respuesta a la pregunta de investigación siguiente: ¿de qué manera la participación ciudadana fortalece a la gobernanza local en la Ciudad de México y en Lima, en el periodo 2014-2020?

La hipótesis correspondiente fue: la participación ciudadana institucionalizada ha contribuido a la gobernanza local en la Ciudad de México y ciudad de Lima, de 2014 a 2020, en términos de gobernabilidad, abriendo espacios de consultivos para la planeación y toma decisiones, mediante la institucionalización, generando principalmente legitimidad social de la gestión de turno y control de los procesos participativos desde los gobiernos locales, al mismo tiempo que se restringe la participación ciudadana autónoma, consolidando una participación dirigida y controlada que se aleja de la gobernanza.

A través del análisis de los mecanismos de participación institucionalizados y, a la vez, a la colaboración directa de los ciudadanos organizados en los asuntos públicos, específicamente el rol destacado que tiene el ciudadano en los programas de gobierno. Se buscó conocer, en el marco de la gobernanza local, cómo se realiza la incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local en tanto gobierno con los ciudadanos y sus organizaciones, corresponsable y democráticamente,

El objetivo principal de la investigación es analizar la participación ciudadana en la Ciudad de México y Lima, en el período de 2014 a 2020, a fin de describir, interpretar y criticar los mecanismos de participación institucionalizados desde la legislación y su práctica, y cómo contribuye al fortalecimiento de la gobernanza local.

Los objetivos específicos que guiaron el estudio son:

1. Analizar de forma teórica-descriptiva a la participación ciudadana y a la gobernanza local con el objeto de caracterizarlas y tener una aproximación teórica-conceptual que permita explicar su realización en la Ciudad de México y Lima.
2. Analizar el contexto histórico-institucional de la Ciudad de México y Lima, de 1997 a 2020, a fin de conocer los antecedentes de y los factores que

impactan en la participación ciudadana y la gobernanza local en la Ciudad de México y Lima Metropolitana en el periodo 2014-2020.

3. Analizar la participación ciudadana institucionalizada en la gobernanza local en la Ciudad de México y Lima, de 2014 a 2020, con el objeto de identificar y caracterizar los avances legislativos, así como los mecanismos y órganos de participación ciudadana que se han generado en los gobiernos democráticos en ambos estudio de caso.
4. Analizar a la participación ciudadana institucionalizada en la práctica, en la Ciudad de México y Lima, de 2014 a 2020, a fin de caracterizar desde la perspectiva de los expertos académicos, funcionarios públicos y sociedad civil, su importancia para la gobernanza y pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante en los gobiernos locales.

Para alcanzar los objetivos planteados se integró una metodología pospositivista que corresponde a una investigación cualitativa (interpretativa y narrativa) centrada en un propósito descriptivo, interpretativo y crítico, con una ontología empírica que tiene como sujeto la subjetividad y que se vincula con el paradigma de la gobernanza. Por tanto, se busca comprender la realidad empírica a través de los estudios de caso.

Tabla. 1. El pospositivismo en la administración pública

| Temas | Positivismo | Pospositivismo |
|----------------------|---|---|
| Ontología | Teórica | Empírica |
| Epistemología | Explicita | Descriptiva |
| Praxeología | <ul style="list-style-type: none"> - Metodología de las Ciencias Naturales y Ciencias Exactas en la disciplina. - Método científico experimental como único método científico. - Establecer principios y leyes generales. - Relaciones causales que permitan confirmar hipótesis. | <ul style="list-style-type: none"> - Metodología de las Ciencias Sociales a la disciplina. - No hay un único método universal, cualquier método es útil de las Ciencias Sociales aplicado rigurosamente. - Su fin es describir los hechos. - Establecer supuestos generales a comprobar. |
| Métodos | Método Científico Experimental | Métodos de las ciencias Sociales |
| Sujeto | Objetividad | Subjetividad |

| Temas | Positivismo | Pospositivismo |
|-------------------------------|--|--|
| Propósito | Explicar | Describir (interpretar) |
| Investigación | Investigación explicativa | Investigación interpretativa y crítica |
| Tipos de Investigación | Cuantitativa | Cualitativa |
| Paradigmas | <ul style="list-style-type: none"> - Dicotomía política-administración. - Administración científica. - Teoría de las relaciones humanas. - Teoría del comportamiento. - Teoría organizacional. - Enfoque sistémico. - Gerencia pública (<i>management</i>). | <ul style="list-style-type: none"> - Rechazo a la dicotomía política-administración. - Teoría burocrática. - Nuevo institucionalismo. - Políticas públicas (<i>policy</i>). - Gobernanza (<i>governance</i>) |

Fuente: Sánchez González, José Juan (2021)

El pospositivismo es “el paradigma de investigación que, en el ámbito de las ciencias sociales, busca analizar dimensiones, enfoques y teorías explicativas en la realidad existente elucidando las causas y efectos que afectan esta realidad” (Roth, 2008, p. 72). De ahí que se analiza, de forma específica, la participación ciudadana en la gobernanza local, específicamente la participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México y Lima (Perú) bajo la lógica de que si la institucionalización de la participación de los ciudadanos se refleja en la práctica implementada por los gobiernos locales.

De tal forma que la investigación corresponde, como método, a los estudios de caso de la Ciudad de México y Lima (Perú) con un enfoque cualitativo para la interpretación de los resultados obtenidos, con base a la observación, la investigación bibliográfica, entrevistas semi-estructuradas y el análisis de contenido de las narrativas. En este marco metodológico la variable independiente es la participación ciudadana y la variable dependiente la gobernanza local. De tal forma que la participación ciudadana es el hilo conductor transversal a lo largo de la investigación.

El estudio de caso es el método principal de la investigación el cual busca detallar y caracterizar las dos variables que se analizan. Y como método secundario se integra el método comparativo, el cual busca contrastar el contexto histórico-institucional de la Ciudad de México y Lima (Perú), la gobernanza local y la participación ciudadana institucionalizada en ambos gobiernos locales. Esto debido al nuevo estatus de entidad federativa de la Ciudad de México con su propia constitución local y la permanencia de Lima como ciudad capital sujeta al gobierno central, pero con régimen especial por ser capital y considerarse con facultades regionales.

La elección de los estudios de caso corresponde a la dinámica del investigador de conocer el avance de la participación ciudadana en la Ciudad de México y en la ciudad de Lima, con sus respectivas características de cada ciudad, en un análisis contextualizado, de carácter descriptivo. En consecuencia, la Ciudad de México y Lima son las unidades de análisis como gobiernos locales, territoriales y como ciudades capitales que se componen: en el caso de la Ciudad de México de 16 alcaldías; y la ciudad de Lima, Perú, de 43 distritos municipales.

La temporalidad del estudio de caso es de 2014 a 2020, teniendo en cuenta los antecedentes de cada caso a partir de 1997, a fin de comprender y describir el fenómeno de la participación ciudadana en la gobernanza local, debido a que las leyes y procesos que lo determinan tienen su base institucionalización a partir de los años noventa y socio-históricamente tienen sus raíces en los años sesenta, setenta y ochenta, respectivamente.

En este orden de ideas, la presente investigación se compone de siete capítulos que se distribuye de la siguiente manera:

Capítulo I. Analiza el debate actual sobre la participación ciudadana en la gobernanza local en los gobiernos locales bajo la lógica de la gobernanza democrática en las democracias contemporáneas a fin de establecer las bases de sustentación teórica sobre la participación ciudadana y la gobernanza local que guiarán el análisis a lo largo de la presente investigación.

Capítulo II. Analiza el contexto político-institucional de la Ciudad de México y de la Ciudad de Lima, de 1997 al 2020, a fin de comprender el contexto político y social de ambos estudios de caso: la Ciudad de México como Distrito Federal y, posteriormente, como nueva entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos (México) con su propia constitución y su nueva denominación. Por su parte, la ciudad de Lima, como ciudad capital del Perú, que mantiene la estabilidad política e institucional ante el fin de una dictadura y el inicio de la restauración democrática (1990 a 2000). En ambos casos el eje transversal es la participación ciudadana en la gobernanza en los gobiernos locales.

Capítulo III. Analiza el avance de la gobernanza local a partir de la participación ciudadana como elemento fundamental en la Ciudad de México y Lima, de 2014 al 2020, a fin de identificar los espacios de participación que los gobiernos han ido generando en los gobiernos democráticos en ambos estudio de caso. Se busca identificar y caracterizar los espacios (mecanismos y órganos representativos de los ciudadanos) de participación que los gobiernos locales han generado; es decir, los esfuerzos de los gobiernos para desarrollar gobernanza local y si los gobiernos en la práctica, priorizan una participación ciudadana efectiva. Este último elemento de la investigación es la guía transversal del capítulo.

Capítulo IV. Analiza el avance de la participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México, de 2014 a 2020, a fin de describir la evolución legislativa de la participación ciudadana, sus mecanismos institucionalizados y sus órganos de representación en el gobierno local hasta su consolidación en la nueva constitución local y la última Ley de Participación Ciudadana de 2019.

Capítulo V. Analiza el avance de la participación ciudadana institucionalizada en la ciudad de Lima, de 2014 a 2020, a fin de describir la evolución legislativa de la participación ciudadana, sus mecanismos institucionalizados y sus órganos de representación en el gobierno local hasta las últimas reformas constitucionales, de leyes generales y reglamentos locales, vigentes, que determinan las formas de participación.

Capítulo VI. Analiza la participación ciudadana en la experiencia local, de la institucionalización a la práctica, en la Ciudad de México y en Lima, de 2014 a 2022, con base en los capítulos dos, tres y cuatro, y desde la experiencia analítica de expertos(as) académicos(as) y representantes de organizaciones de la sociedad civil de cada estudio de caso, para generar desde la experiencia de los gobiernos locales en América Latina, conocimiento aplicativo sobre los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en los gobiernos locales.

Capítulo VII. Analiza la forma en que la participación ciudadana fortalece la gobernanza local en la Ciudad de México y Lima, de 2014 a 2020, con el objeto de integrar a debate la importancia del desarrollo de una ciudadanía participante en los gobiernos locales que conlleve a la atención de los asuntos públicos y la mejora de la administración pública local.

Conclusiones generales. Se integra la resolución de los objetivos propuestos, el alcance de la investigación, los principales hallazgos y los aportes para futuras investigaciones.

Capítulo I. Gobernanza y participación ciudadana, una aproximación conceptual.

El presente capítulo tiene por objetivo el debate actual sobre la participación ciudadana en la gobernanza local en los gobiernos locales bajo la lógica de la gobernanza democrática en las democracias contemporáneas a fin de establecer las bases de sustentación teórica sobre la participación ciudadana y la gobernanza local que guiarán el análisis a lo largo de la presente investigación.

1.1. De la democracia a la gobernanza democrática.

1.1.1. Democracia, principio de la participación ciudadana y la gobernanza.

La democracia como un concepto de estudio puede abordarse desde diversas perspectivas. En esta ocasión el análisis busca delinear su relación con la participación ciudadana y la gobernanza. El estudio parte de los elementos de la democracia liberal: que establece que el individuo puede desenvolverse sin impedimento en la sociedad, se rige por la regla de la mayoría, la división de poderes y la existencia de una constitución política que protege los derechos civiles y políticos, con la mínima interferencia del Estado en la esfera privada de los individuos.

La democracia liberal asegura un mayor ámbito de libertad personal que cualquiera otra forma de gobierno, que va desde la libertad de opinión hasta la libertad personal en la vida cotidiana, garantizado por el Estado (Dahl, s.f., p. 62). En consecuencia, el mundo de las relaciones sociales debe verse favorecido por la democracia y por el Estado de derecho (Fernández, 2017, p. 47). En consecuencia, la ciudadanía se realiza en tanto el individuo ejerce sus derechos y se asegura el desarrollo económico y social.

Para Sartori (2002) y Bobbio (1986, 1990) la participación juega un papel importante en la democracia, sin embargo, la concepción permanece en lo procedimental. Es decir, bajo esta perspectiva, corresponde a una democracia mínima (Fernández,

2017, p. 49). Sartori (2002) identifica la democracia con el sistema liberal democrático, para él los problemas que busca resolver son la legitimidad, el sistema poder y el ejercicio del poder, en el marco de una democracia ideal (s.f.: p. 118). De ahí que la democracia define a los designados para ejercer el poder y el ejercicio de los derechos individuales, es decir, quienes son los que gobiernan y quienes los gobernados.

Bobbio (1986) postula la existencia de una relación entre liberalismo y democracia en el sentido de que el reconocimiento de las libertades es la única forma de llevar a la práctica la democracia. Es decir, en la libertad de expresión o de conformación de partidos políticos, de la elección libre, bajo la idea de que solo en un gobierno democrático liberal pueden respetarse las libertades de los individuos, en la que cobra cada vez más importancia la participación. Participación que en la democracia representativa liberal es principalmente electoral. Esto sucede porque “en el modelo liberal, la ciudadanía se reduce al electorado, cuyo comportamiento normal exige un índice moderado de participación en las votaciones” (Velasco, s.f., p. 74).

El republicanismo, por su parte, aporta elementos que son cada vez más significativos, entre los que está la participación no electoral, la transparencia y austeridad. Planteamientos que son retomados desde perspectivas que van más allá del liberalismo e incluso por posturas críticas. En ese sentido, la participación ciudadana emerge como elemento que enriquece la democracia y que es retomada también por el liberalismo político contemporáneo. En este caso no se limita a la participación electoral, sino que se extiende a la toma decisiones, en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas y programas, así como en la contraloría ciudadana. Por tanto, la participación ciudadana se incorpora desde la perspectiva republicana¹ con una ciudadanía que no se limita al ejercicio pasivo de

¹ En el siglo XX, John Dewey, Hannah Arendt, Charles Taylor, Carole Pateman, Greame Duncan, entre otros, han sido defensores destacados de la democracia participativa o republicana. Para ellos, la aparición del ciudadano en el espacio público y la manifestación de sus diferencias son condición fundamental para la vida democrática. Si esta virtud ciudadana no existe en las naciones liberales, habría que concluir que no pueden ser Estados democráticos. En este sentido, la teoría republicana de la democracia tiene, ante todo, una orientación crítica y normativa. La teoría no sólo intenta

derechos ni a la democracia electoral, sino que asume un rol activo, en dónde la libertad no solo se limita a la no interferencia, sino como no dominación².

La democracia republicana se diferencia de la democracia liberal porque se centra en la comunidad política por sobre el individuo, la participación sobre la representación y la igualdad que trasciende de lo político e igualdad ante la ley a aquella que busca la igualdad socioeconómica, así como el reconocimiento de la identidad cultural e igualdad de las culturas. Sin embargo, desde el republicanismo cívico, se discrepa de la igualdad cultural en términos comunitaristas, planteando el pluralismo en el marco del Estado de derecho constitucional que garantiza la igualdad para todos sin recurrir a una concepción ético cultural de la igualdad para una ciudadanía plena en la democracia (Habermas, 1998). No obstante, es importante señalar que el liberalismo, con Kymlicka (1995), incorpora el multiculturalismo en el que también se reconocen los derechos culturales como parte de la democracia liberal, constituyendo un punto de encuentro entre las dos corrientes teóricas.

En los últimos cuarenta años desde una perspectiva crítica se plantea la democracia como una forma de vida, de transformación social, igualdad no solamente política sino socioeconómica, buscando la integración social y política, con el fin de lograr el equilibrio y la complementariedad entre la representación y la participación, esta última no solo electoral, sino en todo el proceso político y de diversas formas de participar políticamente, en las que se incluye a las culturas minoritarias y la participación de las mujeres (Castoriadis, 1986; Nun, 2000; Barber, 2004; De Sousa, 2004; Dussel, 2007; Cobo, 1999). Esta complementariedad de la democracia representativa y la democracia participativa es la que cobra importancia en el presente siglo.

ajustarse a la evidencia empírica, sino más bien orientar la acción política para transformar aquellos aspectos de la realidad que la teoría cuestiona o critica (Velasco, s.f., p. 77).

² En este sentido "...el ciudadano no es un mero elector, sino una persona que participa de manera continua en las decisiones que afectan la vida de su comunidad. Votar es una de estas acciones participativas, pero no la única ni la más importante" (Velasco, 1999, p. 77-78).

Boaventura De Sousa (2006) cuestiona en la democracia liberal su pretensión de universalidad y de exclusión social, planteando una democracia de alta intensidad donde combina la representación con la participación para construir una sociedad inclusiva. Sucede de manera similar con Dussel (2012) y su política de la liberación, en la que plantea la eliminación de “la confrontación entre representación versus participación y señala que “la democracia participativa tiene prioridad absoluta sobre toda “delegación” del poder, es decir, sobre la democracia representativa”, considera que ambas pueden dar lugar a una “democracia factible y legítima (por participación y representación)” y que “contiene la superación de la política burguesa moderna (y aún del socialismo real del siglo XX, ya que en el mayor de los casos no tuvo democracia participativa ni representativa [...])” (p. 563-564). A similar conclusión llegan Barber (2004) y Nun (2000).

Así, la democracia liberal, hegemónica y mínima muestra su evolución en términos conceptuales, aceptando la participación, principalmente la ciudadana institucionalizada. Acercándose de algún modo a la afirmación de Dussel (2012):

[...] se necesita una política de liberación, para construir una democracia participativa con procedimientos participativos, ampliación en la toma de decisiones y como reconocimiento de otras formas de participación posibles, sin faltar al Estado de derecho, pero no conformarse a él. (p. 568).

De este modo, desde la perspectiva liberal, se incorpora la participación ciudadana, aunque en procesos que emanan desde el gobierno, lo cual se ha ido generalizado y se han institucionalizado diversas formas participativas. A diferencia del planteamiento republicano que se centra en la participación autónoma y libre, que inclusive pueda dar lugar a procesos de cogobierno y autogobierno. Asimismo, cabe recordar que desde el liberalismo multicultural, Kymlicka (2006) también se incorpora el gobierno y cogobierno, lo que es otro punto de encuentro en torno a la participación en gestión y toma de decisiones entre estas dos concepciones, lo que se pueden encuadrar en la perspectiva y práctica de la gobernanza.

En la socialdemocracia³ se plantea la igualdad social como parte de la democracia, por lo que la libertad de todas las personas y colectivos, la justicia social, la fraternidad y los derechos sociales (y fundamentales) constituyen la base de una sociedad justa. Es, tanto en la teoría como en la práctica, un proceso de ampliación de derechos y de los beneficios del desarrollo, que incluye y beneficia a los sectores marginados e incorpora su participación en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria⁴. (Rodríguez, 2012).

En este proceso de construcción y práctica de las diversas teorías, en los últimos 50 años la participación ciudadana permanece como un papel fundamental en la política y el gobierno (governabilidad) y es central en el enfoque de la gobernanza. Bajo esta perspectiva, en el siglo XXI y desde los años noventa, el buen gobierno se inscribe desde los enfoques de la gobernanza, modelo en el cual la inclusión de los actores sociales y económicos en la toma de decisiones es fundamental.

Desde otras perspectivas como los feminismos y el propio liberalismo en su evolución, los derechos de las mujeres y su participación es un elemento e indicador central de calidad democrática en la actualidad. Lo que es incorporado en todas corrientes teóricas (socialdemocracia, comunitarismo, liberalismo, entre otras), en sus diferentes corrientes. En el gobierno, en sus diferentes niveles, la incorporación de las mujeres en los procesos de gobierno y en procesos de gobernanza, son cada

³ “Para la socialdemocracia el Estado tiene una función más ambiciosa, adicional a la libertad individual, busca la justicia social, la igualdad en libertades fundamentales. Esta, las libertades básicas equitativas, es la estructura fundamental de la socialdemocracia. Para la socialdemocracia, la libertad es el valor más elevado de la humanidad, pero para que este llegue a todos los seres humanos no puede ser solo libertad de pocos individuos sino también la libertad de sujetos colectivos, es decir, con justicia, con equidad en libertades fundamentales. La libertad es una cualidad propia de los individuos y la justicia es una cualidad relacional propia de interacciones en las sociedades” (Miranda, 2016, p. 125).

⁴ La ampliación de derechos sobre todo de tipo social como la inclusión de los sectores marginados han sido la base de su proyecto ideológico y la participación popular, sea organizada o no, su base política de los gobiernos. En este campo está la de orientación popular más articulado a los sectores de la izquierda, pero también están sectores articulados al republicanismo. En los últimos años, se habla incluso del socioliberalismo (Rodríguez, 2012, p. 298), que sintetizan elementos económicos liberales y políticos de la socialdemocracia y del republicanismo.

vez más importantes y, en materia electoral se transita de una democracia de cuotas a una democracia paritaria⁵, lo que se promueve desde la política y la legislación.

De este modo, la democracia contemporánea hegemónica, sea liberal, socialdemócrata o republicana, incorpora elementos de las otras corrientes, entre ellas del multiculturalismo liberal o republicano, del comunitarismo, así como de la democracia paritaria. Esta democracia del siglo XXI, acepta como origen y características principales lo que Bobbio (1986, 1990) sintetiza en: sufragio universal, igualdad del voto, el principio de la mayoría, los derechos fundamentales, cuyos valores últimos son la libertad y la igualdad en su dimensión política.

De la democracia directa y representativa a la democracia participativa

La participación va más allá de los parámetros democráticos liberales, como son el voto y las instituciones de la llamada democracia directa, que se refiere a aquella en que “[...] el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder” (Sartori, 2002: p. 41), de ahí que la participación se haga efectiva en algunos casos a través de asambleas, con alto poder y control de los ciudadanos sobre los que ejecutan (Lizcano-Fernández, 2012).

En la actualidad, un sector de los especialistas, se refieren a democracia directa específicamente al veto y la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa y popular (Lissidini, 2008, citado en Alacio 2017, p. 8), el referéndum y el plebiscito. En todos estos casos implica el sufragio y una jornada de elecciones (Alacio, 2017, p. 36). No obstante, para otro sector, la consideran democracia semidirecta, dejando el término democracia directa solamente para aquellas formas de gobierno en el que el pueblo o los ciudadanos se autogobiernan a través de asambleas, que es la perspectiva que se considera en este estudio.

Si bien la democracia liberal tolera otras formas de participación no electoral, como la de participación ciudadana, que las utiliza como complementaria o contingente,

⁵ Se entiende por democracia paritaria “el reconocimiento político-jurídico de derechos específicos para las mujeres que se traduzcan en políticas de cuotas paritarias” (Cobos, 1999, p. 10).

la participación no electoral se ve con cautela y de aplicación contingente. Esto porque algunas corrientes y autores consideran que la participación se puede considerar hasta peligroso al producir el “debilitamiento de los gobernantes elegidos, los ciudadanos tienen dificultad para tomar decisiones racionales y existe la posibilidad de que sean manipulados por las élites o ser cooptadas por el corporativismo (Altman, 2005, p. 208).

Contrariamente a tal planteamiento, la sola complementación o riesgo para la democracia, la participación que se impulsa en la toma de decisiones o los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración, ejecución, evaluación y control de proyectos, programas y políticas públicas, va más allá de la democracia directa basada en la legislación o democracia semidirecta, y responde a elementos más vinculados al republicanismo, comunitarismo o la socialdemocracia contemporánea, y ha sido institucionalizada e integrada a los textos constitucionales y jurídicos. A la vez, más que un riesgo contribuye al fortalecimiento de la democracia.

Dichos mecanismos jurídico-constitucionales de la reconocida democracia directa (o semidirecta), son elementos incorporados en los modelos de democracia liberal, incluyendo la revocación del mandato. Que, como se señala, no es democracia directa en estricto, porque la democracia directa es el gobierno del pueblo, de los ciudadanos, o a través de un delegado ejecutivo a quien pueden removerlo si no respeta el mandato otorgado.

Bajo esta última perspectiva, Lizcano (2009), diferencia la democracia directa de la democracia participativa. La democracia participativa es la que combina elementos de democracia directa con democracia representativa, dando lugar a la participación ciudadana en la toma de decisiones y control de los representantes, pero sin alterar el proceso de elección. Incluye la participación de los ciudadanos más allá del voto. En la práctica, “las experiencias de democracia participativa pueden ser mucho más estables que los regímenes intermedios entre democracia y dictadura” (Lizcano, 2009). Por lo tanto, no constituyen un riesgo o un peligro para la representación.

En el siglo XXI la democracia representativa y directa se han aproximado, dando lugar a una democracia participativa permanente y aceptada por la mayoría de las corrientes políticas, entre ellas por el liberalismo democrático, aunque son más impulsadas desde posiciones críticas: Dussel (2012), Nun (2000), Bilbeny (2018), Taylor (1994), Habermas (1998), De Sousa (2006), entre otros, quienes consideran que representación y participación no son excluyentes ni opuestas, sino complementarias. A esto se agrega que, desde el propio liberalismo a través de enfoques como la gobernanza incorporan la participación ciudadana más allá de lo electoral, en sus diferentes formas, como un elemento indispensable de buen gobierno, lo que termina articulando democracia representativa y democracia directa, en una nueva forma democrática: la democracia participativa.

1.1.2. Hacia la gobernanza democrática en el contexto actual

La gobernanza democrática refiere al proceso de gobernar en el cual las relaciones e interacciones entre el gobierno y la sociedad civil se llevan a cabo de manera horizontal y en corresponsabilidad. Modelo de gestión en el que la participación es fundamental en tanto intervención ordenada, progresiva y sistemática en la toma de decisiones y acciones relacionadas con los asuntos públicos.

Tal enfoque implica que los ciudadanos tienen el derecho y la obligación de asumir responsabilidades y participación en el gobierno, pero también deben tener la capacidad de diferenciar los límites, las competencias y el rol del gobierno y de los ciudadanos. Se trata de una exigencia de doble vía, tanto de derechos y deberes de las autoridades como de la ciudadanía, debido a que participar implica hacer valer derechos, pero a su vez asumir responsabilidades. De esta forma, es mediante la inclusión de nuevos actores, como la incorporación de ciudadanos y empresas enriquecen la democracia y la fortalecen, al involucrarse en la toma de decisiones y acuerdos sobre los asuntos públicos, en corresponsabilidad con el gobierno, haciendo posible la gobernanza.

En esta línea, un detalle significativo es que para tener gobernanza es condición necesaria que exista gobernabilidad⁶ y participación, democráticas. Es decir, constituyen las bases condicionantes de la gobernanza; de ahí que, puede haber gobernabilidad sin gobernanza, pero no gobernanza sin gobernabilidad; asimismo, puede haber participación sin gobernanza, pero no gobernanza sin participación. Aunque la gobernabilidad no es el centro de análisis, es necesario mencionar su importancia en la gobernanza democrática.

La gobernanza como nueva forma de gobernar (Innerarity 2015; Aguilar, 2008, 2015 y 2016) es una innovación de la política, que permite volver a darle centralidad a lo político y revitalizar la política, que incluye en su centro a la administración pública. En consecuencia es también un proceso de innovación de esta última, democratizándola, como parte de la modernización administrativa.

Innerarity (2017) va más allá, al afirmar que implica aún gobernarse a nosotros mismos, una forma de articulación entre autogobierno y complejidad (Innerarity, 2017). En este caso, vincula la democracia representativa con la directa, lo que democratiza la administración pública y fortalece la democracia.

Asimismo, la gobernanza que incorpora algunos elementos de la Nueva Gestión Pública y las trasciende para incluir las formas de participación no electoral. A la vez, incluye la incorporación del uso de la tecnología como potencial para su mejoramiento y realización (Criado, 2016) y del Gobierno Abierto como nuevo modelo de gestión pública (Oslak, 2013; Corrado, Baronio & Blanco, 2017). Proceso que está orientado a sociedades más inclusivas e igualitarias (CEPAL, 2017). A la vez, se acerca y relaciona con la democracia (Criado y Ruvalcaba, 2016, Figueras, 2018; Pallarés, 2019), particularmente con la democracia participativa (Conejero,

⁶ Se entenderá por gobernabilidad a “[...] un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001, p. 36) y centrada en la búsqueda de la estabilidad política e institucional bajo la lógica de que una gestión pública eficiente requiere de instituciones públicas fuertes y de una legitimación que incluyan a los ciudadanos de manera focalizada en la agenda de gobierno.

2013). Como consecuencia, la gobernanza incluye e impulsa la participación, la colaboración, la transparencia y la rendición de cuentas.

En la perspectiva que trabaja Aguilar (2008, 2015 y 2016) y Prats (2005) consideran que “la gobernanza es el modo de gobernación, si no único, sí el característico de nuestro tiempo”; una “nueva forma de gobernar, superadora del tradicional esquema jerárquico, que implica por igual la participación de las instituciones públicas, privadas y del tercer sector, en la resolución de problemas que afectan al interés general” (Varela, 2011, p. 5).

Aguilar (2008, 2015, 2016) trabaja los conceptos de gobernanza/gobernación, que aunque pueden ser cuestionables, es un avance del concepto en América Latina, haciendo posible debatir una nueva línea de análisis sobre la definición de la gobernanza. Es por otra parte muy importante al incluir la participación del sector empresarial y la sociedad civil, a la vez que diferencia la vieja forma de gobernar (mal gobierno) con esta nueva forma: la gobernanza (buen gobierno).

Kooiman (2005), Peters (2005) y Mayntz (2001), también conciben la gobernanza como una nueva forma de gobernar, en la que interactúan los gobiernos y sus administraciones con la esfera privada, el tercer sector y los ciudadanos para solucionar los problemas sociales y alcanzar el desarrollo económico y social. Kooiman (2005) señala:

El gobierno interactivo o sociopolítico será considerado como los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo (p. 58).

Los nuevos actores, es decir, los ciudadanos, sus organizaciones (sociedad civil) y empresas (mercado), tienen un espacio para cogobernar frente a la complejidad social y las demandas que los estados enfrentan. Se hace necesario, como señala Aguilar (2006), que “las capacidades y los recursos en posesión de los actores sociales, que hay que despertar y aprovechar para la realización de las metas comunes” se realicen (p. 424). Tal participación, aunque no se haga a través de

partidos políticos, es eminentemente política en tanto se ocupa de lo público, la toma de decisiones y los problemas públicos. Es, a la vez, la democratización del gobierno y la innovación de la política, que incluye en su centro a la administración pública.

De este modo, la participación de los ciudadanos en esta nueva concepción se propone no solo en la construcción de la agenda, sino en la totalidad del proceso, demandando la implementación de mecanismos de control social, tales como las veedurías ciudadanas y la rendición de cuentas amplia y clara, por parte de los gobiernos locales. Lo que pretende ser un marco propicio para la acción colectiva con iniciativas por fuera del gobierno, que posibilite la ampliación de las capacidades de acción, de decisión y de recursos en la resolución de los problemas sociales de un territorio dado. (Alzate & Romo, 2014, p. 488).

En este sentido, “la gobernanza democrática es la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores que intervienen” (Sánchez & Giraldo 2017, p. 57). Es un modelo de gobierno y gestión que se construye desde los gobiernos o los ciudadanos, en cada caso, con características particulares, así como sus propias formas de desarrollo en cada país y territorio. Tiene también un “doble proceso de construcción, teorización y operacionalización: la administración pública y la del gobierno en el ejercicio del poder, es decir, de la innovación administrativa y la política y democrática” (Fernández-Tapia, 2020). De este modo, en la gobernanza se articula la gestión y la política para la realización de una nueva forma de gobernar y administrar lo público, con la participación de los ciudadanos.

1.2. La gobernanza local, una aproximación teórica-descriptiva.

La evolución hacia la gobernanza no ha sido continua ni fácil, sobre todo en un contexto donde “hay crisis de la política, dificultades de gobernabilidad en medio de crisis económica y en un mundo en el que lo que se ha globalizado es la incertidumbre” (Innerarity, 2018, p. 1). Este autor identifica que la función política ha cambiado y las soluciones no sólo pueden diseñarse para hacer más eficaz el formato de esta, sino se deben introducir soluciones más audaces y no tan solo transponer lo que era “válido en el ámbito del Estado a las nuevas realidades

globales (p. 1)”. El contexto actual, local y global, hacen necesaria una nueva forma de gobierno con participación ciudadana, y esa forma es la gobernanza.

1.2.1. De la crisis de gobierno a la gobernanza.

El contexto en el que se desarrolla la gobernanza se puede sintetizar en cómo Innerarity (2019) dimensiona la política en los momentos actuales:

Transformaciones insólitas en las formas institucionales, instrumentos y mecanismos de coordinación gracias a los cuales las sociedades actuales intentan resolver sus problemas colectivos y proveer los bienes públicos. Podemos calificarlos de cambios irreversibles, que no obedecen a una moda pasajera, sino a cambios estructurales, como la globalización de la economía, la configuración de sociedades del conocimiento, la individualización de los estilos de vida, la sociedad del conocimiento o la europeización de nuestras sociedades. En medio de estas turbulencias, no se trata de mejorar la eficacia de la política tradicional, ni siquiera de adaptarla a unas nuevas realidades, sino de entender cuál es la función que tenemos derecho a esperar de la política en un mundo diferente. (p. 2).

Realidad en la cual tanto el gobierno como la administración pública tienen que transformarse, recrearse, innovar.

En este sentido, Aguilar (2018) señala hechos críticos que ponen en duda la eficacia directiva de los gobiernos y que son comunes tanto a ciudadanos como a los estudiosos: crisis fiscales que destruyen capitales, patrimonios y calificación laboral de las naciones; provocando declive económico y con ello agravamiento de problemas de inseguridad y pobreza; hechos que suceden en medio de arbitrariedades y corrupción de políticos y funcionarios que debilitan la calidad de los servicios públicos. Y, por ende, ponen en cuestionamiento las políticas públicas.

Tanto Innerarity (2019) como Aguilar (2018) coinciden en que la ineficacia relativa del gobierno en el cumplimiento de las funciones públicas y en la realización de los objetivos sociales es el común denominador a esta crisis de la percepción política. Así, la crisis en la política no es sólo un problema de percepción, sino práctico que se ha ido desplazando hacia las instituciones y, con ello, a la administración pública.

Estas crisis de la política afectan no solo el proceso de gobernar, sino que también contiene elementos políticos y técnicos, no sólo institucionales. Innerarity (2018) puntualiza tres elementos de la crisis de la política: 1) no hace bien aquello para lo que estaba prevista; 2) les falta adecuación a nuevos problemas comunes; y 3) la política está ante la necesidad de identificar nuevos problemas y no de encontrar nuevas soluciones a problemas conocidos.

En este contexto de crisis, de globalización y transformación de lo local, la gobernanza se convierte en “una estrategia para recuperar esa fuerza configuradora y transformadora que la política parece estar perdiendo” (Innerarity, 2018, p. 5). Es decir, la gobernanza incluye:

[...] nuevas realidades que no estaban bien cubiertas por otros términos tradicionales, al tiempo que contiene una expectativa de renovación de la política, después de décadas en las que el discurso ha oscilado entre la planificación tecnocrática y el desánimo de la ingobernabilidad. En el plano político, se refiere a las nuevas formas de gobernar dentro o más allá del estado nacional (Innerarity, 2018, p. 6).

Otros factores son:

[...] las transformaciones de la sociedad, que pueden ser consideradas estructurales, no de coyuntura, y que han cambiado significativamente el modo de relacionarse de la sociedad con el gobierno y, en consecuencia, han vuelto anodinas las prácticas tradicionales de conducción social, protagonizadas por el gobierno central con instrumentos de control y han obligado a practicar nuevos modos de gobernar, más horizontales e interdependientes. (Aguilar, 2010, p.19).

Ambas transformaciones (globalización y transformación de lo local; transformación estructurales) han tenido dos niveles de impacto en los gobiernos: la economía (globalización incluida) y con la democratización, que hicieron perder capacidades y recursos al gobierno tradicional y, a la vez, generaron demandas de seguridad jurídica, seguridad pública, eficiencia, no corrupción, sistemas fiscales competitivos y equitativos, inclusión social, equidad de género, cuidado ambiental, etc., frente a lo cual el gobierno tenía capacidades y recursos para atender (Aguilar, 2014).

El segundo impacto es resultado de la globalización, la cual privó a los gobiernos de poderes decisivos o de influencia decisiva en las decisiones y operaciones que son clave o relevantes para el crecimiento económico y el desarrollo. En las actuales circunstancias los gobiernos no poseen ya en modo suficiente e integrado los recursos clave (regulatorios, financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, organizativos, gerenciales) para poder orientar la actividad económica de alcance y marco global, de modo que ya no pueden constituirse en el rector unilateral o dominante de la economía, incidiendo en su rumbo y actividades (Aguilar, 2014).

Ante estas deficiencias, ausencias y carencias de los gobiernos, surge la gobernanza, como respuesta a “la dirección o gobierno de la sociedad que ya no puede ser reducida a sola acción del gobierno, sino que implica la participación social” (Aguilar, 2018, p. 29). En esta nueva forma de gobernar, se efectúa:

[...] el paso de un estilo jerárquico centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno con las organizaciones privadas y sociales, lo cual hace que el gobierno tienda a gobernar mediante coordinación más que por subordinación, mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores clave para la producción de las situaciones preferidas de vida asociada, que toman la forma de coordinación, colaboración y corresponsabilidad público – privada – social en la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios.(Aguilar, 2018, p. 31).

De este modo, los cambios mundiales provocados por la globalización y las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's), e incluso por las migraciones internacionales, trastocan las soberanías nacionales y sus decisiones, pero también a las sociedades subnacionales que, con mayor información y visibilización de lo local, principalmente de las ciudades, se constituyen en actores políticos, de políticas y de ciudadanía, y de una sociedad civil más participativa y demandante, así como por la exigencia del sector privado de intervenir en lo político.

Como consecuencia, la gobernanza se extiende en todos los espacios (subnacionales, locales y globales). Se convierte en una exigencia en los países y en una realidad más concreta: lo local. Debe, a la vez, aceptar una diversidad de actores en sociedades con multiculturalismos visibles que buscan expresión política e inclusión, sobre todo en las ciudades. Su característica más importante es la participación para impulsar un cambio y transformar las formas de gobierno, en

medio y como respuesta a las crisis de la política que se ha descrito, y que provoca tensiones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. De ahí que la gobernanza “expresa una transformación de la estatalidad en las democracias, que se ve obligada a transitar desde formas jerárquicas y soberanas hacia modalidades más participativas” (Innerarity, 2018). En el ámbito local adquiere mayor relevancia por la cercanía entre el gobierno y los ciudadanos, lo que favorece la participación directa, en asociaciones y redes colaborativas locales.

1.2.2. La gobernanza local, hacia un marco conceptual.

Kooiman (1993) describe la gobernanza “como la interacción entre lo público-privado, una perspectiva de gobierno de compensación en contra de la de actuar solo”. Sin embargo, a través del tiempo la gobernanza no solo se puso de moda, sino que se fue transformando hasta convertirse en un fenómeno social. Definición en la que hay consenso con las diversas corrientes y entre diferentes autores.

En la práctica, se hace más delgada la línea entre lo público y lo privado debido a que a las acciones son compartidas, en cooperación y en corresponsabilidad. De ahí que los roles del gobierno están cambiando al adquirir una mayor conciencia sobre la cooperación con otros actores. Es decir, el gobierno “está consciente de las limitaciones del tradicional orden y control público” (Kooiman, 1993, p. 2).

En este marco, Kooiman (1993) asume tres aspectos importantes de la gobernanza: “diversidad, complejidad y dinamismo” (p. 3). Para él, en la práctica estas tres características se separan y se interrelacionan de diferente forma dando como resultado nuevos tipos de gobernanza que responden a su contexto específico. Añade: “La gobernanza, después de todo refleja los aspectos más fuertes y más débiles de la sociedad, es decir aplica a las oportunidades y los problemas formulados y solventados de forma única” (p. 4).

Para Prats (2005): “La gobernanza es un modelo que desarrolla y toma el nivel de paradigma desde que supone una transformación de las ciencias del derecho público” (p. 155). En esta transformación Pratts define la gobernanza como la forma

más sofisticada de los modos de gobernación pública⁷, que ha evolucionado desde la burocracia, pasando por la nueva gestión pública, hasta llegar al momento actual” (p. 157). Considera la aplicación de la gobernanza como un paradigma cambiante y dinámico, al igual que Kooiman.

Siguiendo el debate, es preciso señalar que:

La gobernanza es un concepto emergente y abierto, pero en absoluto confuso ni arbitrario. No es ninguna negación del gobierno ni la gobernación, sino una particular manera de gobernar que plantea requerimientos institucionales y gerenciales variados y específicos. No es una creación intelectual, sino práctica. Es también una construcción histórica, como lo han sido la burocracia o la gestión pública, que emerge en unas circunstancias históricas específicas en las que la producción de “governabilidad” exige formas diversas y crecientes de colaboración, cooperación, coordinación y corresponsabilización entre los poderes públicos y entre éstos, la sociedad civil y las empresas a lo largo del eje local-global. (Prats, 2007, p. 7)

Tanto Pratts como Kooiman reconocen que la gobernanza es una nueva forma de gobernar y que supera lo tradicional para adaptarse a las necesidades específicas de donde se aplique, pero para que esto suceda Prats (2007) considera como elementos esenciales: “buen capital social, implicación activa de la ciudadanía y actores privados-empresariales y el liderazgo de las jerarquías altas de la función pública” (p. 8). Aunque Rhodes (1997) “asume que el gobierno ha perdido toda su capacidad de gobernar, siendo la gobernanza el producto de redes auto-organizadas e inter-organizaciones”, lo que no es totalmente cierto, pero coincide con la visión de Kooiman, Prats, Aguilar e Innerarity en cuanto al involucramiento de estas redes, sin embargo, se entiende que estas son su fundamento primario

Sin embargo, para Peters & Pierre (2002), ante los cambios y transformaciones de la gobernanza, argumentan que existe un peligro: que las instituciones podrían caer en la irrelevancia. Los autores postulan que aun cuando el contexto, los procesos y la negociación son relevantes, su práctica e implementación debe:

⁷ En esta vertiente Pratts (2005) y Aguilar (2018) coinciden en que la gobernanza es un modo de gobernación pública.

[...] concebirse como un desarrollo gradual y progresivo, en el que las instituciones siguen desempeñando un papel clave en la acción de gobernar porque el control y la rendición de cuentas políticos siguen siendo imprescindibles para que haya un gobierno democrático. (Peters & Pierre, 2002, p. 430).

Ambos autores consideran que si estos elementos se consideran los cimientos entonces la aplicación de la gobernanza más bien se irá desarrollando en diferentes niveles, distinguiendo tres:

Primero, está enfocada en sistemas de gobernanza que comprenden instituciones y actores transnacionales, nacionales y subnacionales; segundo, considera que las negociaciones y las redes -no las constituciones u otros marcos legales- representan el rasgo distintivo de las relaciones intergubernamentales; tercero, no anticipa el orden lógico que debieran tener los diversos escalones institucionales. (Peters & Pierre, 2002, p. 432).

De esta manera, Peters y Pierre adoptan una postura estado-céntrica de la gobernanza (Guy & Pierre, 2002, p. 6) destacando procesos interconectados que incorporan de forma práctica a los funcionarios públicos, así en la práctica es más el proceso que permea los diferentes órdenes de gobierno y que en el ideal debe seguir una misma dirección. En otras palabras, los une una dirección estratégica y se rechaza una separación entre niveles y acciones, sin estar constreñidas por las decisiones y acciones de aquellas de mayor jerarquía, que es tal vez las que prefieren los gobiernos

Por tanto, es claro que el término gobernanza no tiene un significado único y aceptado por todos. Sin embargo, en su desarrollo y aplicación mantiene como eje los “procesos de cambio en el Estado y su entorno” (Kooiman & Pierre, 2002, Kooiman, 2005) así como la integración de la participación de otros actores como la empresa y sociedad civil (Kooiman, 2005). En este sentido, en el dinamismo que apuntaba Kooiman (2005) se encuentra que su definición y clasificación se ha abierto a un ámbito de debate y aplicativo. Este autor afirma que:

[...] la esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores sociopolíticos, públicos y privados; que ocurren entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobernanza. Estas mezclas son

'respuestas' sociales a las 'demandas' persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez mayor diversidad social, dinámica y compleja. (Kooiman, 2005, p. 3).

Tabla 2. Dimensiones y área de aplicación de la gobernanza

| Dimensiones | Área de aplicación |
|----------------------------------|--|
| Por aplicación | Global/Internacional |
| | Nacional |
| | Local |
| | Multinivel |
| Por capacidad de decisión | Actores No Gubernamentales: empresas, sociedad civil, academia |
| | Aplicada A Sectores Industriales |
| Por forma institucional | Educativa |
| | Ambiental |
| | Social |
| | Energética |

Fuente: elaboración propia con base en Kooiman (1993, 2005), Aguilar (2018), Peters & Pierre (2002), Rhodes (1997) y Villarreal (2018)

En este marco y evolución, para que los gobiernos locales puedan generar un modo de gobierno con base en la gobernanza “es necesario superar los modos tradicionales, clientelistas, verticales y cerrados, así como también los estilos directivos tecnocráticos” (Sánchez & Giraldo, 2017, p. 51). Otros requerimientos necesarios es fortalecer las capacidades institucionales locales, una ciudadanía activa y la descentralización. Esta última implica la distribución de recursos y responsabilidades entre los gobiernos central y local que debe ser definida de manera clara y equilibrada para permitir que las autoridades locales puedan ser responsables y rindan cuentas a los ciudadanos con los que participan.

En este sentido, la gobernanza local favorece la integración de los diferentes niveles de decisión, en particular en las grandes áreas urbanas y en las ciudades intermedias, que coloca a las autoridades locales como actores centrales del gobierno de su comunidad. Solo con el fortalecimiento de las capacidades y de los

mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos locales se puede reforzar la confianza de la población en las instituciones públicas más cercanas y favorecer una ciudadanía activa a través de mecanismos de participación. Además:

[...] la rendición de cuentas como la transparencia son elementos necesarios que contribuyen a la creación de gobernanza local, pero faltan otros instrumentos como la participación ciudadana, el gobierno abierto, el gobierno en red o interactivo, la profesionalización de la función pública, el combate a la corrupción administrativa, entre otros grandes temas. (Sánchez & Giraldo, 2017, p. 51).

En términos conceptuales la gobernanza local no cambia las definiciones generales, solamente es la precisión de la operacionalización en un territorio local. Para Jorquera (2018) trata del poder, la autoridad y de cómo una región o gobierno local gestiona sus asuntos públicos. Es una forma participativa de gestionar lo público y de reinventar la política democrática local. Asimismo, puede ser un procedimiento muy valioso para reconquistar espacios que habían sido abandonados por la administración pública.

La gobernanza local solucionaría problemas que la centralización no permite, ya que se basa en la proximidad natural de los gobiernos locales con los ciudadanos, de manera que pueden contar con mayor y mejor información durante todo el proceso de toma de decisiones. Así se gobierna con mayores posibilidades de coordinación y cooperación de esfuerzos y recursos entre los distintos actores en la consecución de objetivos de interés común y/o atender los asuntos públicos locales.

Para la realización de la gobernanza local se requiere de: a) mecanismos de coordinación multinivel que permitan a las administraciones locales coordinar acciones de programas y políticas que son transversales a distintos niveles de gobierno y que impactan a la población en general; b) mecanismos de participación ciudadana que permiten espacios de interacción, deliberación y decisión, que pueden ser formarles⁸ e informarles; y c) actualización permanente de una base de

⁸ Los procesos formales son aquellos que han sido institucionalizados en un marco normativo que le permite legalidad, legitimidad y mecanismos específicos de resolución y atención por parte del Estado. A diferencia de los procesos informales que no cuentan con los elementos anteriores, pero sí con el reconocimiento de quienes se organizan y participan.

datos sobre programas y políticas, unos canales permanentes de flujo de información con otras administraciones y con la ciudadanía, y una memoria histórica que permita optimizar las acciones por medio de la evaluación. (Alva, 2016, p. 10).

Asimismo, la gobernanza local reposa en gran medida en las redes de actores que pueden asociarse con el gobierno y en menor grado, en los ciudadanos activos que quieran participar como individuos (Sánchez & Giraldo, 2017, p. 58). Su fortalecimiento y la posibilidad de hacer una reforma de la administración pública desde el enfoque de la gobernanza local dependerá mucho de que existan organizaciones fuertes en la sociedad civil, normas institucionalizadas que legitimen la participación directa de grupos de interés y otros órganos análogos en la elaboración de las políticas y voluntad política de los gobernantes para gobernar con los ciudadanos.

En efecto, la gobernanza local implica la participación de la población, en el ámbito de lo local, ha asumido la responsabilidad de procesar las demandas inmediatas de la sociedad en cuanto a los servicios básicos. De manera semejante, la gobernanza local se ha vuelto un espacio público donde los usos y costumbres han servido como vehículo de la información, que alcanza las comunidades retiradas cuando transita sobre la cotidianidad de cualquier grupo social. (Mufungizi, 2018, p. 699).

En este sentido, Mufungizi (2018) expone que “aunque la interacción de los actores es la clave en la gobernanza local... no se ofrece garantía de una gestión pública exitosa” y agrega que el “el gobierno local parece olvidar los usos y costumbres de los pueblos y responde a las necesidades del gobierno central y de las políticas neoliberales del mercado” (p. 699). Este probablemente sea un problema recurrente en el presente siglo y los gobernantes ignoran la relevancia de los usos y costumbres, como de las demandas y necesidades locales, articulando una gestión en función de lo global y no de lo local. Por ello, es necesario, la articulación que hace Innerarity de las formas representativas y directas de participación en el gobierno, a la vez que es importante que los gobierno locales y actores logren la gestión de lo global en favor del desarrollo local (Fernández-Tapia, 2018).

Un gobierno local eficaz tendría que lograr el equilibrio entre lo local y global, y gestionar la propia gobernanza para que sea efectiva y logre los objetivos y metas

que el gobierno y la administración pública, en alianza con los actores sociales esperan (Fernández-Tapia, 2023). Además, “el plano institucional debe vigilar que la constitucionalidad y legalidad se cumplan para conseguir la vigencia de gobiernos accesibles y evidentes ante los ciudadanos” (Aguilera, 2017, p. 9). De ahí que es preciso señalar que la participación en la gobernanza puede constituir un acto democrático si es incluyente de todos los actores y se orienta a la solución de los principales problemas locales, para lograr mejor calidad de vida y desarrollo local, equilibrando lo local y lo global desde lo local.

1.3. La participación ciudadana, de la teoría a la práctica.

La ciudadanía moderna surge con los procesos revolucionarios del siglo XVIII: Revolución Francesa, independencia de los Estados Unidos de América y la independencia de las naciones, entre ellas las latinoamericanas, en los albores del capitalismo (Fernández-Tapia, 2007); Se refiere a la construcción y ejercicio de derechos, deberes y compromisos cívicos que construyen y ejercen los miembros de una comunidad política, así como a la pertenencia e identidad con dicha comunidad (Fernández-Tapia, 2014, p. 60).

Marshall (1958) plantea la configuración de los derechos civiles, políticos y sociales a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX, los que reconocen a los miembros de una comunidad política. En la segunda mitad del siglo XX se integran los derechos culturales como la identidad, lengua, cultura propia y autogobierno de los pueblos (Kymlicka, 1995; Taylor, 1994). De este modo, al hablar de ciudadanía hoy, se habla de los derechos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales, considerados en gran parte como derechos humanos.

En este proceso, se plantea también la diferencia como elemento importante para la ciudadanía, que es planteada desde posiciones feministas, multiculturales e interculturales, que buscan conformar sociedades más incluyentes y democráticas. Los derechos de los grupos antes excluidos son incorporados como parte de la ciudadanía, al menos en términos teóricos, no así en la práctica. En esa perspectiva,

Bilbeny (2018) plantea la necesidad de un nuevo pacto que incluya a todos en una ciudadanía compartida que produzca igualdad en la diferencia.

A la par, el proceso de globalización ha implicado transformaciones económicas de gran magnitud, que han producido desigualdades a escala internacional (y a escala nacional), lo que ha traído de vuelta categorías como la ciudadanía universal y la ciudadanía cosmopolita; la primera fundamentada en derechos universales y la segunda en la convivencia plural entre diversas culturas en una ciudadanía compartida en una ciudad, que van tomando sentido en las ciudades globales y las urbes multiculturales del siglo XXI. A la vez que emergen conceptos y prácticas sobre ciudadanía postnacional, transnacional y global.

En este contexto académico y sociopolítico, la participación ciudadana se inscribe en los cambios de la ciudadanía, la cual se ha traducido en la práctica en tres formas: los movimientos sociales, las redes organizacionales y la participación ciudadana institucionalizada. Esta última se ha impulsado desde el Estado, abriendo espacios de colaboración, control hacia los gobiernos y participación en la elaboración y ejecución de políticas públicas o en la de toma de decisiones.

La ciudadanía, sus dimensiones y formas emergentes.

Para David Held (1997)

[...] si la ciudadanía implica la lucha por la pertenencia y la participación en la comunidad, entonces su análisis abarca el examen de los modos en el que diferentes grupos, clases y movimientos pugnaron por conquistar mayores grados de autonomía y control sobre sus vidas vis a vis a las distintas formas de jerarquía, estratificación y opresión política (p. 53).

Esto no solamente se refiere a la pertenencia y su práctica, sino también a lo que se reconoce como tal en sentido legal. En este aspecto, se identifican las siguientes dimensiones (Marshall, 1998; Fernández-Tapia, 2007):

- a) Formal-legal: conjunto de deberes y derechos constitucionales y legales, que reconocen el estatus de ciudadano.

b) Identitaria-simbólica: corresponde a los elementos de pertenencia e identidad, tradicionales, históricos, de reconocimiento cultural y pertenencia, que los identifica con una comunidad política determinada y los diferencia de otra, así como la simbolización de los la ciudadanía. Esto es la construcción de la identidad ciudadana: lo simbólico legitima los criterios nominales y/o identitarios que incluyen o excluyen a la ciudadanía (Fernández-Tapia, 2007). Esta dimensión se realiza en la práctica en actos simbólicos, narrativa, ritual, símbolos, cultura, constituyendo un proceso sociocultural que son la fuente de la soberanía, como de esa pertenencia y esa igualdad en la comunidad política.

c) Participativa o sustantiva, ejercicio de los derechos y deberes en las diversas esferas de la vida social, económica, política y cultural; su realización en las prácticas ciudadanas concretas y su disfrute de manera activa (Marshall, 1998).

La identitaria-simbólica, daría vida a lo que se denomina ciudadanía sustantiva; mientras que la formal-legal es la nominal. Así, la ciudadanía formal es la relación entre el Estado y la ciudadanía, mientras que la ciudadanía sustantiva la trasciende a la política formal y a la ley, para incluir la relación económica, social, cultural y política, entre grupos y estructuras sociales y de poder que se expresa en el posicionamiento de las personas frente al régimen político y en el proceso de construcción y ejercicio de la ciudadanía, que es dinámica, formada y transformada por los actores sociales y el Estado (Fernández, 2017; Fernández-Tapia, 2007).

En este proceso, surgen la ciudadanía transnacional, la que se refiere a la construcción y ejercicio de deberes y derechos más allá del Estado nacional, en espacios socioculturales interconectados por redes (Baubök, 1994); la ciudadanía postnacional, que se asocia al ejercicio de derechos en relación con la sociedad de destino, cuya membresía son los derechos humanos (Soysal, 1994), en que los Estados están obligados a garantizar derechos a partir de los convenios y tratados internacionales ratificados; a los que Castles (2003) añade los comerciales o de otro tipo, considera lo que llama ciudadanía global.

Otras formas emergentes son:

La ciudadanía multicultural, considera a la diversidad cultural y la diferencia como generadoras de derechos, que los Estados deben reconocer, legalizar y garantizar su vigencia y ejercicio (derechos a la cultura propia, al idioma, a la identidad cultural, al reconocimiento, así como a la atención pública en su propia lengua, los que son necesarios para vivir en igualdad de condiciones y ejercer los derechos plenamente en una democracia (Kymlicka, 1995, Taylor 1993), aunque se le cuestiona por fragmentar a la sociedad y crear guetos (Bilbeny, 2002).

Bilbeny (2002) propone como alternativa la ciudadanía intercultural: la que resulta de un nuevo pacto social a partir de elementos comunes de los diferentes pueblos y naciones, etnias, clases sociales y género, quienes construyen deberes y derechos que permitan la integración de todos.

En este mismo esquema se desarrolla la ciudadanía diferenciada con una discriminación positiva. En palabra de Young (2000) la ciudadanía diferenciada es:

[...] el ejercicio de la ciudadanía siempre existe un grupo dominante que genera desigualdades al ejercer la ciudadanía, por tanto, es necesario buscar la igualdad a través de políticas diferenciales que garanticen el acceso y ejercicio de derechos a los grupos minoritarios. (Young, 2000).

Bilbeny (2002), retoma esta conceptualización de Young, para plantear la igualdad en la diferencia, sin llegar a extremos en su propuesta de ciudadanía intercultural, en la que comparte con la ciudadanía multicultural de Kymlicka (1996, 2006) y Taylor (1993) los derechos a su propia cultura, identidad cultural, lengua e identidades diferentes, que se deben implantar mediante una política de reconocimiento. Bilbeny y Kymlicka exponen en que pretende una igualdad más allá de la política y una participación activa más allá de la electoral, a la vez que en este aspecto de la participación activa su propuesta coincide con la de Taylor.

Todo esto trasciende al Estado nacional, así como a las concepciones liberales, republicanas y socialdemócratas, centradas en el Estado-nación, pues emerge la globalidad y la localidad como importantes y otorgadoras de ciudadanía, donde la ciudad es un nuevo actor principal.

Es preciso señalar que el transnacionalismo y postnacionalismo se relacionan con el multiculturalismo e interculturalismo de los espacios globales de las ciudades, e incluso en localidades pequeñas, debido al impacto de las TIC's, abriendo otro espacio de participación ciudadana más amplio en tanto que es global y, además, digital.

Estos enfoques no invalidan a la ciudadanía liberal, la cual esta:

[...] centrada en la libertad, el individualismo, el uso instrumental de la moral pública y la participación política, que se reduce al proceso electoral, a partir del beneficio personal; es decir, el fin último de los derechos y deberes es el individuo por sobre la comunidad, donde la ciudadanía es tal en tanto la realización individual (Rawls, 1993).

Por su parte, la perspectiva republicana plantea que la libertad está articulada y se configura en tanto el individuo, tiene como referencia a su comunidad política, en la que el individuo se beneficia, pero no por encima de lo público; plantea la ciudadanía deliberativa y activa en el marco de un Estado democrático de derecho y una participación más allá de las elecciones, en la que la ciudadanía se realiza plenamente en tanto el ejercicio de los derechos políticos, y que pretende un equilibrio entre individuo-comunidad, con predominio de la última y un énfasis en los deberes (Habermas, 1993).

De ahí que el republicanismo se centra en el espacio público y hace de la participación política un elemento primordial; asimismo, le dan gran importancia a la autonomía y a la virtud cívica (Arendt, 1998); “la ciudadanía consecuentemente es activa y los ciudadanos ejercen el poder como ejercicio de su libertad” (Held, 197, 78). Esto lleva al autogobierno y control ciudadano del poder; ciudadanía activa y deliberativa; y la virtud pública del ciudadano, informado y educado en la responsabilidad ciudadana y democrática.

El comunitarismo, se centra en la comunidad y lo encumbra sobre el individuo. El ciudadano es tal en tanto sea miembro de su comunidad cultural y el bien común como determinante de las relaciones, más que el pluralismo; también se destaca la participación política activa al servicio de la comunidad y el Estado debe garantizar el bien común. El individuo existe en tanto su comunidad de referencia, no al margen de ella y buscan revitalizar los vínculos comunitarios a partir de los derechos culturales y la comunidad (Taylor, 1994). La socialdemocracia, por su parte, la participación gira en torno a los derechos sociales y la mejora de la condiciones de vida o socioeconómica, prefiriendo las formas no institucionalizadas de poder o aquellas que buscan la inclusión e igualdad de los más desfavorecidos.

En el enfoque liberal reduce la participación de los ciudadanos a la participación electoral y la de colaboración con el gobierno. El enfoque republicano en una participación autónoma, deliberativa, innovadora y transformadora de la sociedad y de la política, incluyendo la de protesta. El comunitarismo resalta también la participación autónoma y articulada a la colectividad, poniendo la comunidad como criterio relevante de participación. La socialdemocracia acepta también la protesta y la participación colaborativa, con mayor autonomía que los liberales, pero siempre bajo la dirección de las élites.

Siguiendo el proceso histórico, tanto el interculturalismo cosmopolita como el liberalismo multicultural, el comunitarismo liberal y la socialdemocracia progresista, incorporan elementos liberales, republicanos, multiculturales y de género (feminismos), incorporan la ciudadanía compartida, activa y deliberativa. Dentro de estas corrientes, el interculturalismo republicano como el multiculturalismo liberal o democrático incluyen la igualdad en la diferencia y el equilibrio entre individuo y comunidad; que se articula a los espacios locales o glociales, más que a los nacionales. Estos tipos de ciudadanía se articulan y se corresponden con las democracias alternativas planteadas por De Sousa, Dussel y Habermas. Modelos de ciudadanía que pueden configurar formas de participación ciudadana capaz de transformar las sociedades y las democracias contemporáneas. De hecho la participación ciudadana institucionalizada es una forma de ejercicio de ciudadanía.

1.3.1. La materialización de la participación ciudadana.

La participación ciudadana implica involucrarse en los asuntos públicos, desde la toma de decisiones hasta la evaluación. Para Espinoza (2009) “es el mecanismo por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer legislación bajo procedimientos directos o indirectos. Esto puede ocurrir tanto a nivel nacional como en el local [...]. (p. 82). Sin embargo, no se limita a la legislación, sino se extiende al diseño e implementación de políticas, programas y proyectos, que incluye su ejecución, evaluación, control y fiscalización a los gobernantes en su desempeño y en el uso de los recursos públicos.

Este involucramiento en la gestión pública enmarca la participación ciudadana en la ciudadanía activa. En el gobierno local ni en ningún otro no tiene por objetivo reemplazar el régimen de la representación, sino acercarse al ideal democrático de una participación directa de la ciudadanía en el gobierno y en la administración pública bajo la lógica de una mayor eficacia, eficiencia, legitimidad, transparencia y rendición de cuentas, democratizando los actos de gobierno. De ahí que la “participación ciudadana [...] puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político” (Zovatto, 2015, p. 42) y su respectiva administración pública.

En este mismo sentido, Habermas (1998) lo define como la acción autónoma que se realiza como actor social en relación con el otro a través de actos comunicativos en el espacio público. En esta perspectiva, la deliberación es el proceso por el que se participa para influir y decidir la agenda pública para que se convierta en gubernamental y se incorpore al pacto político o a las obras y acciones de gobierno o a los cambios en la legislación. Esta participación actúa como contrapeso a los poderes de gobierno, permitiendo mejores relaciones entre gobernados y gobernantes, transparentando los actos de gobierno y ejercicio del poder, y el ejercicio responsable de los deberes y derechos ciudadanos (Fernández-Tapia, 2007).

Sánchez (2009) subraya que: “[...] la participación ciudadana trae consigo la conformación de nuevas formas de relacionarse, vincularse, entenderse y llegar a acuerdos entre el ciudadano individual o colectivo con el gobierno, con el Estado y sus instituciones. (p.93)”. Para Cortes y Sereno (2016, p. 2) la participación ciudadana es importante e ineludible en la toma de decisiones públicas para la atención adecuada de problemas complejos y resulta conveniente incluirlas en el diseño de políticas públicas. Lo que se articula con los planteamientos de la gobernanza y es preciso señalar que participación no es recibir información solamente, sino involucrarse en procesos que inciden en el gobierno y sus políticas.

Existen diversas tipologías de participación ciudadana. A continuación, se abordan algunas que son significativas para el presente estudio.

Tabla 3. Tipología de participación ciudadana por autor(es)

| Autor(es) | Tipología |
|-------------------------------|--|
| Cunill | Participación Ciudadana |
| | Participación Social |
| | Participación Comunitaria |
| | Participación Política |
| Saltalamacchia & Ziccardi | Participación Ciudadana Institucionalizada |
| | Participación Ciudadana Autónoma |
| | Participación Ciudadana Clientelista |
| | Participación Ciudadana Incluyente |
| Pindado y Arnstein | Participación ciudadana activa (ser parte y sentirse parte) |
| | Participación ciudadana institucional (desde el gobierno) |
| José Juan Sánchez González | Por nivel de poder ciudadano (control ciudadano y delegación de poder) |
| | Por nivel simbólico (conciliación, consulta e información) |
| | Sin participación (terapia y manipulación) |

Fuente: elaboración propia con base en Cunill (1991), Saltalamacchia & Ziccardi (2005), Pindado (2009) y Arnstein (1969) y José Juan Sánchez (2015).

Cunill (1991) lo clasifica en: participación social (organizaciones y la defensa de sus intereses), participación comunitaria (acciones individuales a favor de las necesidades de la comunidad), participación política (los ciudadanos incluidos en el sistema político –partidos políticos, elecciones, etc.) y la participación ciudadana, en dónde los ciudadanos se involucran en las acciones públicas y en el establecimiento de objetivos colectivos hasta sus resultados.

Saltalamacchia y Ziccardi (2005, p. 54) la clasifican en participación ciudadana institucionalizada (normada, con mecanismos de participación), autónoma (desde la ciudadanía y a través de organización de la sociedad civil), clientelista (caracterizada por una relación de intercambio particular o de grupo) y, por último, una participación incluyente en dónde los ciudadanos participan sin que medie algún intercambio de favores. De ahí que la participación ciudadana institucionalizada sea lo que se analice en el presente trabajo de investigación.

Pindado (2009) y Arnstein (1969) –con el mismo enfoque que Ziccardi–, nos brindan una tipología de una participación ciudadana activa e institucional mientras que José Juan Sánchez (2015) nos brinda una tipología enfocada en el nivel de poder que tiene el ciudadano en su participación.

Dharam Ghay (2000, p. 222, citado en Fernández-Tapia, 2007) clasifica la participación para el desarrollo destacando la relación voluntaria de los individuos con el gobierno para realizar actividades públicas que se manifiestan en tres niveles distintos: 1) como movilización, que incluyen las formas comunitarias hasta las clientelistas corporativas; 2) como descentralización, que pueden incluir prácticas clientelistas, corporativas o democráticas; y 3) como proceso autónomo, que implica procesos nacidos y desarrollados desde o con los ciudadanos.

En consecuencia, la participación ciudadana tiene diferentes tonalidades. Al clasificarlas obedece al ejercicio académico de entender su impacto en los asuntos públicos, que se puede evaluar al menos en relación a dos fines: por un lado, mejorar el ejercicio democrático incentivando a los ciudadanos para incidir en los mecanismos de prestación de bienes y servicios públicos de acuerdo a sus

inquietudes y necesidades; por otro lado, reformar la administración pública no solo con la modificación de leyes, sino con la transformación de los procesos, la estructura y las actitudes de los servidores públicos con respecto a los ciudadanos, lo cual refleja una mayor apertura al cambio para consolidar verdaderas instituciones democráticas (Camacho, 2019, p. 9). Es un proceso que implica organización y acción política que fortalecen la democracia y democratizan y mejoran la administración pública, produciendo gobernanza.

1.3.2. La participación ciudadana en la gobernanza local.

La gobernanza y la participación ciudadana son dos esquemas que son parte del desarrollo de cualquier sociedad que se diga democrática e implican una mayor injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos e invitan a distintos sectores (privado, académico, social) a formar parte de un modelo que propone una mayor horizontalidad en la toma de decisiones públicas (Camacho, 2019, p. 9). Por un lado, la gobernanza tiene como elemento intrínseco la participación de los ciudadanos, sus organizaciones y empresas; por otro lado, la participación ciudadana hace posible la gobernanza. Por lo tanto, es relevante conocer si existe o no la gobernanza local, cuáles son sus características, quienes participan, qué organizaciones y a nombre de quien o quienes lo hacen.

La participación es parte de la ciudadanía, que puede ser activa (propositiva, corresponsable y de incidencia) o pasiva (consultiva, receptiva y de legitimación). Cuando es activa “no se limita a una cuestión meramente instrumental, sino también deliberativa y constructiva, lo cual hace que la participación ciudadana no sea una cuestión de injerencia de manera externa, sino también interna” (Camacho, 2019, p. 19). En esta segunda acepción (activa) no es solamente para avalar y legitimar socialmente los actos del gobierno, sino implica autonomía e involucramiento en la toma de decisiones y evaluación de proyectos, programas y políticas, y de controlar el poder. En ese sentido la participación ciudadana facilita el desarrollo de la gobernanza local, porque es parte de la misma.

Durante las décadas ochenta y noventa muchos gobiernos comenzaron a desarrollar una política que distingue la dirección de la sociedad entre gobernación y gobernanza. En medio de polémicas teóricas, que se convirtieron en un cambio político y administrativo que sucedió en las relaciones entre gobierno, actores políticos y la ciudadanía. (García y Mikel, 2016, p. 123).

Esta forma de gestión se convirtió en importante herramienta de legitimación del gobierno como de una forma diferente de gobernar, en algunos casos impulsada desde los gobierno, en otros desde los ciudadanos. En ambos casos, tanto en la Ciudad de México como en la Ciudad de Lima, se buscó incluir a la ciudadanía, a la vez que se busca transitar desde los modelos de Nueva gestión pública a gobernanza, hasta las acciones participativas o de gobernanza en el marco del gobierno abierto. En esta tendencia:

Desde la acción de gobernanza la participación ciudadana se entiende como 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 (Camacho, 2019, p. 4).

Entre el debate teórico, la retórica política y la práctica gubernativa, la gobernanza se traduce en una nueva forma de gestión y gobierno, cuyo elemento principal y distintivo es la incorporación de la participación ciudadana. En este proceso, la administración pública se democratiza, dando lugar a la gobernanza que se convierte en un espacio de democracia.

Es a la vez un modelo de gestión pública que, como señala Camacho (2019), se fundamenta en la coordinación de actores gubernamentales, privados y sociales que toman decisiones de manera colectiva, bajo el papel directivo del Estado, el cual se convierte en generador de sinergia con el fin de impulsar la participación de diferentes sectores, disminuir costos de transacción y generar mayor legitimidad en la definición y diseño de objetivos de política pública (Camacho, 2019, p. 8).

Como consecuencia el gobierno se constituye en un espacio de ciudadanía activa. Asimismo, como modelo de buen gobierno implica, si se quiere sea efectiva, eliminar el clientelismo y el corporativismo, que cooptan toda participación y anulan

la eficacia de la participación. Además, es pertinente observar si es real la participación en la toma de decisiones o es solamente consultiva y en el mejor de los casos, colaborativa.

En estas circunstancias, la participación ciudadana enfrenta importantes retos prácticos de implementación para incidir en determinados campos problemáticos de políticas públicas, así como en la acción directiva del gobierno donde se involucran múltiples actores gubernamentales, privados y sociales con intereses diversos (García y Mikel, 2016, p. 124).

El reto es pasar de espacios cooptados y corporativos de participación bajo el control de los órganos de gobierno en turno a construir reales espacios de toma de decisiones, en los que la cogestión y el cogobierno sucedan. Si no se logra, no existe gobernanza. En otras palabras, si la participación ciudadana no impacta ni influye en las políticas, programas o proyectos, desde las demandas y necesidades ciudadanas, la gobernanza y la participación ciudadana terminan en retórica política y ley muerta.

Por lo tanto, es preciso enfatizar que es necesario concebir el derecho a la gobernanza, que obligue a los gobiernos a incluirlos en la toma de decisiones como respuesta e innovación a la demanda ciudadana y una verdadera reforma de la administración pública, que supere el proceder burocrático y que encuentre procedimientos eficientes, transparentes y con rendición de cuentas. Esto lleva a la necesidad de asumir el reto de construir nuevos mecanismos de participación, que incidan en la toma de decisiones y en la transformación de la administración pública.

No se trata solamente del acercamiento de los ciudadanos a sus autoridades y representantes, sino también de convertirse en sujetos de decisión sobre las leyes, reglamentos y políticas; de hacerlos copartícipes de la elaboración de las normas y de la acción gubernamental.

El propósito de la vinculación de la participación ciudadana en la gobernanza es promover el diseño y la puesta en marcha de elementos como la transparencia y la rendición de cuentas, la deliberación pública y la incidencia ciudadana, así la participación y elaboración e implementación de políticas públicas, y la contraría ciudadana para combatir la corrupción en los gobiernos locales.

Por último, la importancia de la participación ciudadana no es una cuestión de preferencia, sino una necesidad para avanzar en la democratización, necesidad que lleva al Estado a evolucionar hacia una política pública con “mayor racionalización” (Canto, 2011, p. 17). Además, la tendencia global en las políticas públicas ha llevado a los diferentes países a desarrollar experiencias de participación ciudadana con resultados alentadores.

En conclusión, la gobernanza implica la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas que respondan a las reales necesidades colectivas. De esta forma, la participación ciudadana en la gobernanza es fundamental y para lograrla es necesario se convierta en un auténtico espacio de participación, con procesos abiertos, transparentes y ágiles a favor, que hagan de los ciudadanos corresponsables de los problemas locales y su solución a cada uno de ellos, democratiza la administración pública y fortalezca la democracia. De tal modo que sin participación en la toma de decisiones y solución de los problemas locales, de manera corresponsable, democrática y transparente, no hay gobernanza.

Capítulo II. Contexto político-institucional de la Ciudad de México y Lima, 1997 – 2020.

El presente capítulo analiza el contexto político-institucional de la Ciudad de México y de la Ciudad de Lima, de 1997 al 2020, a fin de comprender el contexto político y social de ambos estudios de caso: la Ciudad de México como Distrito Federal y, posteriormente, como nueva entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos (México) con su propia constitución y su nueva denominación. Por su parte, la ciudad de Lima, como ciudad capital del Perú, que mantiene la estabilidad política e institucional ante el fin de una dictadura y el inicio de la restauración democrática (1990 a 2000). En ambos casos el eje transversal es la participación ciudadana en la gobernanza en los gobiernos locales.

Previamente, se analiza de forma breve la división política-administrativa de ambas ciudades a fin de identificar las similitudes y diferencias de los gobiernos locales bajo la lógica de comprender el contexto en el que se desarrollan los gobiernos democráticos. Es un panorama general que busca dar contexto a los estudios de caso sujeto a los objetivos de investigación y a la vez justifica la elección de los casos. Asimismo, las principales características y logros de cada gobierno local en el presente siglo desde los años noventa.

Por tanto, el análisis se centra dos etapas: en el caso de la Ciudad de México, la primera, de 1997 a 2012 y la segunda, de 2012 a 2020; y de la ciudad de Lima, la primera, desde finales de 1996 al 2001; y la segunda, de 2002 a 2020.

2.1. División política-administrativa de la Ciudad de México y Lima, un panorama general.

La Ciudad de México y Lima tienen similitudes en los fines de instituciones públicas, demarcaciones territoriales, constituir el centro del poder local y nacional y régimen especial como ciudades capitales de los Estados Unidos Mexicanos (México) y de la República del Perú; y diferencias en cuanto a sus marcos jurídicos

constitucionales, denominación de sus instituciones públicas y la operatividad de sus administraciones públicas locales.

Tabla 4. División política-administrativa de la Ciudad de México y Lima

| | Gobiernos locales | |
|-------------------------|--|--|
| Nombre oficial: | Ciudad de México | Ciudad de Lima |
| Estatus | Entidad federativa | Provincia de Lima |
| Marco legal | Constitución local | Constitución Política del Perú |
| División | 16 alcaldías | 43 distritos |
| Autoridad máxima | Jefe(a) de Gobierno | Alcalde Metropolitano |
| Poderes | Ejecutivo, Legislativo y Judicial | Ejecutivo y el Consejo Metropolitano de Lima |
| Estructura | 18 Secretarías, un Oficial Mayor y una Consejería Jurídica | 20 Gerencias y una Procuraduría Pública |

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Ciudad de México, la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades del Perú.

La Ciudad de México tiene un régimen especial fundamentado en la Constitución Política Federal. En el 2018, con la aprobación y entrada en vigor de la Constitución local la ciudad adquirió el estatus de entidad federativa número 32 de la Federación, como consecuencia, la autonomía administrativa-presupuestal. Sin embargo, mantiene el régimen especial sujeto a la política federal que limita su autonomía política debido a que se mantiene la figura de una Jefatura de Gobierno y alcaldías en lugar de una Gubernatura y municipios con pleno ejercicio de funciones.

La ciudad de Lima también tiene un régimen especial como ciudad capital según el artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley No. 27972; artículos 65 al 69 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27867, modificada por la Ley No 27902. Este régimen especial hace referencia a que Lima capital no forma parte ni se integra a una región a diferencia de otras regiones y sus gubernaturas.

Asimismo, el régimen especial le otorga a la Municipalidad metropolitana de Lima facultades y competencias de gobierno regional en la provincia de Lima, de tal forma que: el Concejo metropolitano de Lima tiene atribuciones de Concejo regional como

órgano normativo y fiscalizador; el Alcalde de Lima ejerce atribuciones de Presidente regional como órgano ejecutivo, en la provincia de Lima; y la Asamblea Metropolitana de Lima tiene facultades y funciones del Consejo de Coordinación Regional, como órgano consultivo y de coordinación (Gobierno Regional Metropolitano de Lima, s.f.).

En otras palabras, Lima capital tiene una Alcaldía Metropolitana con competencias de Región⁹ y distritos como provincia. Es decir, la Provincia de Lima se hace equivalente a Región o Departamento (figura más extensa que abarca otras provincias y distritos). La Provincia de Lima es prácticamente urbana y se conoce como Lima metropolitana, Es preciso también mencionar que las capitales de provincias o distritos (en México, cabeceras de municipio) son ciudades pequeñas, medianas o metrópolis.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Ciudad de México tiene 16 demarcaciones territoriales, también conocidas como alcaldías gobernadas por un alcalde y sus concejales; mientras que la ciudad de Lima, metropolitana, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), tiene 43 distritos, cada uno dirigido por un Alcalde electo y sus regidores.

La Ciudad de México se ubica en un valle entre varios estados colindantes; la ciudad de Lima se ubica en el valle del río Rímac, en la costa del Mar peruano del Océano Pacífico. Sobre su población, según la encuesta intercensal de 2015, la Ciudad de México alcanzó 8 millones 918 mil 653 personas, de las que el 52.6% lo conforman mujeres, y de acuerdo al censo de 2020, la población llegó a 9 millones 209 mil 944 (INEGI, 2021), con 52,2% de mujeres (INEGI, 2022). Lima, según el INEI (2014), Lima al iniciar el 2014 alcanza una población de 9 millones 752 mil habitantes, de los que 51.3% fueron mujeres (INEI, 2014); mientras que para el 2020, de acuerdo a las estimaciones y proyecciones alcanza una población estimada de 9 millones 674 mil 755.

⁹ En Perú la división territorial es por Departamentos con un gobierno regional descentralizado que equivale a una entidad federativa en México.

Las dos son consideradas mega-ciudades (Graizbord, 2007; Banco Interamericano de Desarrollo, 2014; Buzai, 2020); son ciudades digitalizadas que buscan constituirse en espacios o ciudades inteligentes (Cabello, 2022; Tineo, 2020), aunque la Ciudad de México ha avanzado más en este proceso; han logrado articularse a la dinámica económica y financiera global, pero no son ciudades globales (Acuña, s.f.; Carranza, 2018; Pradilla, 2008; Parnreiter, 1998), igualmente con ventaja de posicionamiento de Ciudad de México en relación a Lima en el periodo de los años noventa y el siglo XXI; a la vez que ambas ciudades concentran el poder político, económico y simbólico con respecto a las ciudades del interior del país, teniendo mayor centralización Lima por constituir el Perú una República Unitaria y por el fracaso del proceso de regionalización.

Asimismo, Ciudad de México como Lima en su problemática encontrada en el 2013 en un documento de Serebrisky y del Banco Interamericano de Desarrollo (2014) tenían entre sus demandas de sus ciudadanos los siguientes problemas: seguridad, transparencia, participación como problemas en la misma posición 1, 2, 4) y salud, y cambio climático en diferente ubicación pero entre los diez primeros. En este caso, transparencia y participación son reclamos importantes que se plantean, los cuales el presente estudio encuentra que siguen siendo una prioridad.

En el presente siglo estos países estuvieron regidos por una economía neoliberal, aunque en México se ha girado desde el 2019 a una economía social de mercado, en tanto que el Perú, no obstante la población eligió un destino similar, no pudo concretarse por el poder de las élites económicas que evitaron el giro a una economía social de mercado, llevando a un conflicto político entre el Congreso con mayoría de oposición de derecha, que anticonstitucionalmente no permitieron gobernar al presidente electo, bloqueando intencionalmente los proyectos e iniciativas, llegando finalmente en el 2022 a un golpe cívico militar. De esta manera la economía neoliberal en crisis se le ha dado un nuevo impulso, la cual se sustenta en una economía de mercado, cuya estabilidad se sustenta en la explotación minera.

Ambas entidades jurídico-políticas son metropolitanas y la capital de cada país, que albergan los poderes nacionales: federal en el caso de México y nacional en el caso de Perú. La Ciudad de México, conforme a su constitución local, como entidad federativa, tiene los poderes: ejecutivo, que reside en la Jefatura de Gobierno; legislativo, que descansa en el congreso local bajo la figura de diputados locales y: judicial, a cargo del Tribunal Superior de Justicia de la ciudad. Por su parte, la ciudad de Lima cuenta con un órgano ejecutivo que recae en el Alcalde Metropolitano, quien también hace las veces de gobernador de la Provincia de Lima; un Concejo Municipal, conformado por el alcalde y los regidores, que tiene funciones legislativas, sin contar con un órgano judicial, porque este solo corresponde al país como institución centralizada. El órgano que administra justicia en la capital del país forma parte del Poder Judicial de la República del Perú, no de la provincia de Lima; es la Corte Superior de Justicia de Lima, con 41 salas superiores, que conocen casos de segunda instancia. Es decir, no cuentan con división de tres poderes del Estado como sucede en la Ciudad de México, cuya diferencia se enmarca por ser Perú una república unitaria, mientras que México es una república federal.

Asimismo, en Lima metropolitana, debido a su régimen especial, que la hace equivalente a región (departamento), la Asamblea Municipal asume el rol de coordinación que es equivalente a los concejos regionales, conformada por los alcaldes de los distritos y representantes de la sociedad civil como órgano consultivo, coordinador y fiscalizador. Además, estos gobiernos locales, para su operatividad administrativa y de gestión, se dividen en unidades específicas: en el caso de la administración de la Ciudad de México son secretarías, subsecretarías y jefaturas, semejante a la organización de la administración pública federal, que deriva del modelo burocrático, aunque se hayan introducido cambios derivados de los nuevos modelos de administración pública. En la municipalidad metropolitana de Lima, en cambio, se opera a través de gerencias¹⁰ y subgerencias, bajo un

¹⁰ Perú estableció desde los años noventa el enfoque de Nueva Gestión Pública altamente especializado y técnico que va desde la estructura del gobierno central hasta los gobiernos regionales, provinciales y municipales. De ahí que las gerencias son estructuras de gestión de perfil técnico y no político sujeto al perfil idóneo de los servidores públicos que se regula por leyes generales y reglamentos que cada gobierno local estable.

modelo gerencial, similar al sistema administrativo que opera en los órganos de la administración central y regional. Esta es otra diferencia significativa.

2.2. Los gobiernos democráticos de la Ciudad de México, 1997 – 2020.

Desde 1987, el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, mantenía una estructura política que dependía directamente de las autoridades federales. Su administración local dependía del poder federal, sin legislatura local, sujeta al legislativo y ejecutivo federal en relación a su administración y presupuesto. Sin embargo, hoy tiene una división política-administrativa autónoma, aunque mantiene un régimen especial en relación a la administración pública federal. Mantiene “una influencia recíproca entre la política nacional y la metropolitana” (Concha, 2016, p. 57).

En octubre de 1993, las reformas constitucionales relativas al Distrito Federal establecieron una Asamblea de Representantes como órgano de gobierno, con facultades legislativas, exclusivamente reglamentarias para la ciudad. Para la tercera Asamblea de Representantes del Distrito Federal se adoptó la nominación de 1era Legislatura. Fueron “los primeros pasos para la democratización de la ciudad y la restitución de los derechos políticos a los habitantes de la ciudad para elegir libremente a sus representantes” (Ziccardi, 2000; como se citó en Espinosa, 2004, p. 19).

En 1996, una nueva reforma constitucional permite la apertura democrática en el Distrito Federal: se cambió la figura de Jefe del Distrito Federal a “Jefe de Gobierno”, el cual sería elegido democráticamente por los habitantes de la ciudad. Este avance democrático terminó con décadas de Regencia en donde el Ejecutivo Federal designaba al Regente del Distrito Federal, posteriormente, Jefe del Distrito Federal, como un área más de su gabinete presidencial. Esta reforma hizo posible a los ciudadanos elegir a su máxima autoridad y, en la ausencia de este, la Asamblea de Representaciones del Distrito Federal estaría facultada para nombrar a su sustituto.

Aunado a estos cambios legales en el país, en el mundo, en las dos últimas décadas del siglo XX, se expandió la globalización, que provocó cambios políticos, económicos y sociales, así como el avance de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's). Estos cambios implicaron un proceso de adaptación de los Estados nacionales como de sus procesos de gobierno y administraciones públicas, de los cuales México no quedó exento; es decir, de modernización. En el caso del Distrito Federal se produjo un reacomodo de los recursos públicos y de las responsabilidades entre los diferentes órdenes del gobierno, así como entre éstos y otros sectores de la sociedad, y el inicio de los procesos de descentralización y desconcentración administrativas (Gurría, 2009, p. 23), que influyó en el desarrollo de un gobierno autónomo y democrático para la ciudad.

De este modo, tanto los cambios democráticos por las exigencias de las élites políticas locales y los ciudadanos, así como por el impacto de la globalización y los procesos de Reforma del Estado y modernización de la administración pública, se exige que existan cambios democráticos, como la participación ciudadana y la gobernanza. Hechos que se fortalecen como tendencias teóricas y prácticas en el siglo XXI. Modernización y democracia serán dos elementos importantes, a los que se suman como elementos de gestión y democratización: la participación ciudadana y la gobernanza.

2.2.1. Primera etapa, 1997 – 2018: de la apertura democrática a la ciudad incluyente.

En 1997 el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, elige a su primer Jefe de Gobierno en toda su historia, a través de voto universal y secreto. Desde entonces ha tenido gobiernos democráticamente electos: cuatro gobiernos entre 1997 al 2015 como Distrito Federal y desde el 2016 como Ciudad de México bajo el estatus de una nueva entidad federativa con su propia constitución local. De esta manera, con su primera elección de gobierno local, comienza la primera etapa de los gobiernos democráticos, a la que en el presente siglo, principalmente desde el 2012 se trabaja en una orientación de bienestar social con base a políticas sociales y el derecho a la ciudad, para una ciudad incluyente.

Los gobiernos democráticos que abarca la primera etapa¹¹ son:

- El gobierno de Cuauhtémoc Lázaro Cárdenas Solórzano, 1997 – 1999;
- El gobierno de Andrés Manuel López Obrador, 2000 – 2006; y
- El gobierno de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, 2006 – 2012.

2.2.1.1. El gobierno de Cuauhtémoc Lázaro Cárdenas Solórzano, 1997 – 1999.

Durante este periodo, en un contexto neoliberal, se buscó hacer de la capital una ciudad incluyente. Mediante el desarrollo de políticas sociales se busca garantizar los derechos sociales, promover la participación ciudadana y asegurar el acceso a los programas de salud, cultura, vivienda, justicia, educación, seguridad, entre otros.

El gobierno de Cárdenas y el corto periodo de Rosario Robles se centró en democratizar la ciudad y fortalecer los derechos políticos de los ciudadanos y la institucionalización para los programas sociales con base a la equidad, incorporando a los pueblos originarios, la atención contra la violencia de género, educación, entre otros, así como la atención a la problemática social a través de nuevos servicios sociales: servicios comunitarios integrados, unidades de atención y prevención de la violencia familiar, preparatorias públicas, y construcción de un marco jurídico de la política social (Yanes, 2013). También en materia de participación ciudadana con la ley de 1998.

Al inicio del gobierno uno de los problemas que más preocupó a los ciudadanos fue la inseguridad. El gobierno apeló a la participación ciudadana en la seguridad pública. Asimismo, se buscó “fomentar la participación de las organizaciones civiles y comunitarias, de las instituciones académicas y de investigación y de la sociedad en general, en el diseño, instrumentación y operación de las políticas y programas [...]” (Solís, 1999). Una forma de gestión que inicia un proceso de gobernanza.

¹¹ En esta primera etapa no se considera el periodo de Rosario Robles (1999-2000) y de Alejandro Encinas (2005-2006) debido a que fueron Encargados del Despacho de la Jefatura de Gobierno derivado a que los Jefes de Gobierno electos en dichos periodos, como Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador, se ausentaron por ley para participar en las elecciones presidenciales del 2000 y 2006, respectivamente.

Con la política social se buscó garantizar el acceso a servicios sociales, con la premisa de que los ciudadanos tuvieran un piso básico de servicios para la cobertura de sus necesidades básicas, con el fin de elevar su calidad de vida. Para lograrlo integró la participación ciudadana para alcanzar las metas. En el marco de este enfoque, los Jefes Delegacionales realizaron recorridos periódicos en sus delegaciones a fin de observar la eficiencia de los servicios públicos y en qué condiciones se encontraban las obras, instalaciones y sitios de interés de la demarcación; además de otras formas de participación. La intención del gobierno fue generar las condiciones mínimas para la ejecución de políticas sociales.

Aunado a la participación en los programas sociales, se buscó incentivar la participación de los ciudadanos tanto el ámbito político como en la vida pública en diferentes áreas del gobierno local. De ahí que las políticas sociales tuvieran como base las necesidades de sus habitantes y el cumplimiento de sus derechos políticos y sociales. Como parte de este proceso, el gobierno construyó puentes de comunicación directa con la ciudadanía a la hora de desarrollar e implementar políticas sociales. De este modo, como afirmara Habermas (1988), al existir un acto del habla cara a cara entre el gobierno del Distrito Federal y la ciudadanía, se legitimó a través de las políticas sociales y la participación. Pero lo más destacable que se establece una nueva forma de gobernar que es una forma de gobernanza.

Lo que más se puede destacar en la participación ciudadana en este período es:

- La reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, más inclusiva en sus mecanismos de participación.
- Se institucionalizan los mecanismos de democracia indirecta, como: mecanismos como el referéndum, plebiscito, consulta ciudadana o iniciativa popular, por mencionar algunas.
- Se establece la Asamblea Ciudadana, un espacio de información, análisis, consulta y decisión sobre asuntos de carácter social y comunitario, así como de seguimiento a los programas y políticas de gobierno.

En este sentido, se comienza a tener en cuenta a la población no solamente como objetivo de programas asistencialistas, sino que se les incluye también políticamente. La democratización de los órganos de participación ciudadana cobra cierta importancia, aunque no se eliminan los clientelismos. Se inicia un proceso de gobernanza, aunque no participa la mayoría de la población de la ciudad.

2.2.1.2. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador, 2000 – 2006.

Este gobierno amplió las políticas sociales e incrementó el gasto público focalizado en la población específica en el Distrito Federal. Se instrumentaron diversas acciones para incrementar los programas sociales, principalmente en los sectores más vulnerables de la población con un diseño y ejercicio de comunicación social, difundido con un compromiso de honestidad y austeridad, con eficacia y eficiencia. La meta era alcanzar el desarrollo social para la mayoría de la sociedad de la ciudad.

La política social enfocada en los pobres fue el sello del gobierno local. Aunado a una difusión constante por parte del Jefe de Gobierno en conferencias matutinas a fin de dar a conocer las acciones del gobierno en diversos ámbitos (político, social, económico y, principalmente, de los programas sociales); inaugurando una forma inédita de comunicación política, que le otorgaron réditos políticos y legitimación, así como cercanía a la población.

La operación política resultó se orientó a: ampliar los programas sociales, combate a la pobreza, pensión universal para adultos mayores, reducción de sueldos de los funcionarios públicos, incluido el propio Jefe de Gobierno. Estos programas sociales y acciones de gobierno tuvieron influencia en el quehacer institucional y en la vida de la ciudad, además de impactar en el ámbito nacional y en el gobierno federal, que buscaron imitar ciertas políticas y que vieron como peligro la popularidad creciente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Sólo para el programa de pensión universal se destinaron más de 3 mil millones de pesos de los más de 5 mil millones del presupuesto destinado a programas sociales; junto con los adultos mayores, en 2005: se beneficiaron del apoyo económico 68

mil 203 personas con alguna discapacidad; 16 mil 666 niñas y niños de madres solteras con una beca para estudios de educación básica; y se repartieron 457 millones de desayunos escolares y 3 millones 969 mil libros de texto para educación secundaria (Mirón, 2006). Fueron programas de alto impacto en la sociedad, pero también de legitimación del gobierno y capitalización del voto del voto.

En los primeros meses de gestión se aprobó la "inversión más grande en la historia de la ciudad desde el periodo posterior al sismo de 1985: dos mil millones de pesos para la construcción y remodelación de unidades habitacionales, construcción de 16 preparatorias y de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), con una inversión de 435 millones de pesos; y se incrementó la inversión pública en el desarrollo de importantes vialidades, como: puentes, ciclo pistas, corredores turísticos, distribuidores viales y segundos pisos (Mirón, 2006). La gestión del gobierno resultó en una evaluación positiva por parte de los ciudadanos que se reflejó en un respaldo electoral para el siguiente gobierno.

Respeto a la participación, se legisló la nueva Ley de Participación Ciudadana de 2004, que integró la creación de los Comités Ciudadanos, que reemplazan a los comités vecinales y son elegidos (por voto universal, libre y secreto de los ciudadanos) en asambleas ciudadanas electivas organizadas en cada demarcación territorial del Distrito Federal (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2010).

Se implementa también un mecanismo de participación muy importantes, que por lo general se pasa por alto, los contralores ciudadanos, que tienen capacidad de influir en las decisiones de obras urbanas, directamente dependientes de la contraloría del gobierno del Distrito Federal; red en la que participaron ciudadanos sin vinculación partidaria; a la vez que se promovió participación directa de la población a través de la planeación democrática y presupuesto participativo sin estas aún institucionalizado, en algunas delegaciones, como el caso de Tlalpan, nuevas formas de participación que no eran bien vistas por algunas facciones políticas de gobierno y por la sociedad civil organizada en asociaciones (Fernández-Tapia, 2007). Estas fueron mecanismos que dieron forma a la gobernanza local y que se mantienen posteriormente, pero tienen a debilitarse.

Puede afirmarse, que en ciertos espacios de las Delegaciones (hoy alcaldías) y temáticas públicas, se logró tener gobernanza no solo incluyendo a empresas, como en el caso de la remodelación del centro de la Ciudad de México, sino en temas de contraloría de obras mediante los contralores ciudadanos; en toma de decisiones a través de dos mecanismos: la planeación democrática y presupuesto participativo; y en seguridad pública. Elementos, importantes, que no pueden obviarse, no obstante las críticas que puedan realizarse al gobierno de la ciudad.

En el transcurso del tiempo, desde el 2005 se debilitaron y se pervirtió la participación, mediante el clientelismo partidista, principalmente del partido en el poder, como de organizaciones de la sociedad civil, que corporativizaron la participación. Sucedió al reinstalaron el clientelismo y el corporativismo perredista, así como la penetración de los órganos de participación ciudadana por los diversos partidos (PRD, PAN, PRI), pero sobre todo el PRD, lo que desencantó a los ciudadanos que participaban, ya desde el 2003 (Fernández-Tapia, 2007).

2.2.1.3. El gobierno de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, 2006 – 2012.

Este gobierno llega con un alto grado de respaldo ciudadano debido a las acciones del gobierno anterior sobre los programas sociales y que le permitió consolidar políticas sociales e implementar nuevos programas con apoyo de la sociedad civil. Asimismo, según el 5to Informe de Gobierno, destacó en la inversión en infraestructura urbana y de desarrollo social en el Distrito Federal, así como también en la recuperación de espacios públicos, turismo, cobertura en los programas de salud y la transversalidad de las políticas con perspectiva de género, la que se institucionalizó en este gobierno y que tomó centralidad (RealEstate, 2023) que no había tenido en los gobiernos de Cárdenas y Obrador.

El gobierno consolidó la protección social universal, la vivienda, mejoramiento y mantenimiento de unidades habitacionales, becas escolares, entrega de útiles y uniformes escolares, educación semi-escolarizada y a distancia, becas para la educación básica y media superior ante la falta de sus padres o tutores, o en su defecto, por encontrarse en condiciones de “vulnerabilidad social”, políticas para

impulsar los derechos de las mujeres y grupos vulnerables, pensión universal a adultos mayores y personas con discapacidad y el programa de seguro contra el desempleo y reducir la desigualdad social en la ciudad, entre otros, que fueron de gran alcance e impacto en la sociedad.

El gobierno desarrolló la iniciativa de vincular la educación con el sistema productivo al crear el Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyTDF), para incentivar la investigación de las nuevas tecnologías, comunicaciones y transporte, de salud y medio ambiente, así como impulsar nuevas empresas; además, implementó nuevas medidas para garantizar el acceso a la información del gobierno de manera pública y, a la vez, se reforzaron los mecanismos de transparencia existentes.

También se impulsó el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y promovió la creación de un Programa de Derechos Humanos del Gobierno del Distrito Federal, formulado de manera conjunta con la CDHDF. Lo anterior, fortaleció su alianza con los organismos defensores de los derechos humanos, aprovechando sus recomendaciones y sugerencias para mejorar procesos y definir programas comunes.

El gobierno de Marcelo Ebrard buscó también ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal que el Distrito Federal tuviera un trato equitativo y transparente en la asignación de participaciones y transferencias federales, especialmente en el incremento de los fondos destinados para el desarrollo social; asimismo, impulsó la iniciativa por una Constitución Política del Distrito Federal, como máxima garantía de los derechos sociales y políticos de los habitantes de la ciudad y crear un nuevo orden democrático local, sin lograrlo.

En materia de participación ciudadana, se elaboró políticas públicas y propuestas de reforma a la Ley de Participación Ciudadana a fin de fortalecer la participación y consolidar mecanismos de participación: plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Se incluyó a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan en la

eficiencia y eficacia del gobierno local bajo la lógica de austeridad, transparencia y cercanía con el ciudadano. Elemento importante para la gobernanza local.

Las transformaciones de la Ley de Participación Ciudadana se reflejaron en las reformas del 2007, 2009, 2010 y 2011, en las que se fortalece el rol de la sociedad civil e integra nuevos mecanismos de participación como: los Consejos de los Pueblos, que es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios que mantiene la figura de autoridad tradicional conforme a sus usos y costumbres; la creación del Consejo Ciudadano del Distrito Federal; y la creación de cabildos en las delegaciones como espacio para la participación, evaluación y rendición de cuentas.

Un hecho que llama la atención de este gobierno es la búsqueda de reducir las formas de participación de los ciudadanos de protesta, como marchas y bloqueos. A través del “Acuerdo Político para la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en el Distrito Federal”, con las instituciones públicas locales y civiles se buscó otorgar nuevos canales y formas alternativas de manifestación, demanda y protesta ciudadana a fin de reducir el número de marchas y bloqueos en la Ciudad de México.

Es aún en este periodo que el gobierno buscó estar aún cerca al pueblo, pero presenta también una tendencia más elitista de la forma de gobernar y de la participación ciudadana. El gobierno se enmarca en el proceso de las tendencias globales de las políticas para las ciudades, alejándose de un gobierno desde lo local a lo global.

De este modo, en esta primera etapa, se crean espacios de participación y gobernanza, con una tendencia de abajo hacia arriba con Cárdenas y Obrador, y de arriba hacia abajo con Ebrard. A través de las leyes de participación ciudadana se reconoce y legaliza las formas de participación existentes, se les da cobertura legal. Sin embargo, los procesos clientelistas y corporativos de los partidos en el poder se reinventan, lo cual la ley no ha logrado extinguir y que son obstáculos para la participación autónoma y la gobernanza, aunque estos dos procesos son parte de la gestión de la ciudad.

2.2.2. Segunda etapa, 2012 – 2020: Hacia una ciudad en igualdad de derechos.

En esta segunda etapa democrática el Distrito Federal pasa por un proceso de cambio político e institucional al convertirse en el 2016 en una entidad federativa con su propia Constitución local y, a la vez, mantener su estatus como ciudad capital de los Estados Unidos Mexicanos (México).

La Constitución local favorece los procesos de participación ciudadana y políticas sociales, porque reconoció la igualdad de los derechos sociales de los habitantes de la ciudad y fortaleció al gobierno local al darle autonomía política, administrativa e institucional. Al pasar los mecanismos de participación de la Ley de Participación Ciudadana y el Estatuto del Distrito Federal, a constitucionalizarse, consolida todos los cambios realizados desde 1997, porque adquieren rango constitucional, constituyendo la base legislativa tanto para la participación ciudadana como para los derechos sociales de la población.

Otro evento significativo fue la alternancia federal del 2018, que da un giro hacia la izquierda con la llegada al poder de un nuevo partido político que arrasó en las Elecciones Presidenciales y Estatales de 2018, reconfigurando la política y gobiernos estatales, entre ellos a la Ciudad de México. Este nuevo gobierno, aunque sin salirse del esquema de una economía de mercado, ha llevado a la vez a un cambio de régimen político a nivel nacional, lo que afecta el retorno del giro hacia la derecha centrista no partidista con Mancera, al retorno a la línea obradorista.

La segunda etapa de los gobiernos democráticos abarca del período 2012-2020, que sucede a la par del incremento de las demandas ciudadanas y la búsqueda de la consolidación de igualdad de derechos sociales y del derecho a la ciudad, a la vez que se orienta hacia la digitalización y sostenibilidad, desde la perspectiva de los objetivos 2015 primero y 2030 después, así como la profundización de las políticas de género, ya iniciadas de manera sistemática por Ebrard.

Los gobiernos democráticos que abarca la segunda etapa¹² son:

- El gobierno de Miguel Ángel Mancera Espinosa, 2012 – 2018; y
- El gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, 2018 – 2024.

2.2.2.1. Sobre la primera Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX).

Sin entrar a un debate jurídico, el análisis de la CPCDMX se centra en el debate y promulgación de la reforma para otorgar a la Ciudad de México autonomía política, administrativa y presupuestal como entidad federativa, bajo un régimen especial, debido a que continuará como ciudad capital de los Poderes del Estado mexicano.

Para 1997, con la apertura democrática del entonces Distrito Federal, tanto los gobiernos como la sociedad buscaban una autonomía política-administrativa ante el gobierno federal, en equilibrio con las entidades federativas del Estado. Desde entonces hasta 2012, los gobiernos de la ciudad abanderaron la consigna de una ciudad autónoma, pero sin el lograr un acuerdo político con resultados favorables.

Para finales de 2012, con la firma del Pacto por México, los tres partidos políticos con mayor influencia en la ciudad y a nivel federal (PRI, PRD, PAN), acordaron llevar a cabo una serie de reformas constitucionales. En estas el Distrito Federal fungió como un tema de negociación política, lo que permitió la ansiada autonomía y la inclusión de la ciudad como una nueva entidad de la Federación. Es decir, ante los cambios constitucionales que impulsaba el gobierno federal y la necesidad del apoyo de los legisladores que pertenecían al PRD, partido que gobernaba la Ciudad de México, se logró la tan ansiada autonomía.

Este pacto político permitió que los poderes Ejecutivo y Legislativo Federal dieran paso al debate sobre una Constitución local a través de foros con la participación de la academia, los gobiernos del Distrito Federal y el federal, asambleístas locales,

¹² En esta segunda etapa no se considera el periodo de José Ramón Amieva Gálvez (2018) debido a que fue Encargado del Despacho de la Jefatura de Gobierno derivado de que el Jefe de Gobierno electo en dicho periodo, Miguel Ángel Mancera Espinosa, se ausentó por ley para participar en las elecciones presidenciales del 2018.

legisladores federales y sociedad civil. Estos foros fueron organizados de forma paralela entre el Poder Legislativo Federal y el gobierno de la ciudad. En ese contexto y proceso, el Jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa (2012-2018), presentó una iniciativa de una Constitución local en la que resaltó la continuidad de la Ciudad de México como sede de los Poderes del Estado mexicano y una mayor autonomía política-administrativa.

El 2015, el debate en el Poder Legislativo Federal culminó con la aprobación de la propuesta de una Constitución local y el llamado a la integración de una Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (ACCDMX) a fin de redactar su Primera Constitución Política de la Ciudad de México. En enero 2016 se publicó el Decreto por el que se Declaran Reformadas y Derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México (Diario Oficial de la Federación, DOF, 2016).

La ACCDMX se instaló el 15 de septiembre de 2016 y buscó redactar una Constitución local en tiempo record. Es decir, tener una propuesta aprobada de una Constitución local antes de 2018, un año crucial de elección presidencial y estatal. De ahí que, bajo la lógica de una pronta Constitución local, los mecanismos de elección de los integrantes de la ACCDMX recayó en 40 integrantes en su calidad de diputados locales y federales, designados por el gobierno de la ciudad (asambleístas) y del gobierno federal en turno y, aparte, del Poder Legislativo Federal; y 60 integrantes elegidos por voto popular de las lista de candidatos presentada por los propios partidos y algunas candidaturas independientes. De tal forma que, de un total de 100 lugares, cada partido político tenía representación en la ACCDMX, además de un sólo integrante independiente elegido por voto popular.

La ACCDMX fue un poder constituyente partidario, estrictamente político. De ahí que las voces de la sociedad civil incrementaron su rechazo debido a la exclusión de la participación de los ciudadanos en el debate y redacción de su propia Constitución local.

Para febrero de 2017, a través de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, se emitió la promulgación de la primera Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX). Constitución local que otorga a la Ciudad de México un régimen especial como capital de los Poderes del Estado mexicano y el estatus de entidad federativa número 32 de la Federación, con autonomía política, administrativa e institucional.

Algunos de los cambios institucionales fueron que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pasó a ser el Congreso Local de la Ciudad de México; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se convierte en el Poder Judicial de la Ciudad de México; y las delegaciones se convierten en alcaldías con un consejo de regidores. Sin embargo, no se otorga la figura de gubernatura, sino que mantiene como autoridad a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, así como también se mantiene en atribuciones del Poder Federal temas como educación y servicios de salud. En este caso sucede de manera similar en Lima el Alcalde de Lima Metropolitana tiene competencias de gobernador, pero no es gobernador como tal.

La CPCDMX la establece como entidad sede de los Poderes de la Federación y capital de México (artículo 1; Título Séptimo); cuyas características son: su naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural (artículo 2); sus principios rectores como ciudad de derechos humanos y garante de la dignidad humana (artículo 3 y Título Segundo sobre la Carta de Derechos); su desarrollo sustentable (Título Tercero único); su distribución del poder público (Título Quinta); y de la estabilidad Constitucional (Título Octavo). (CPCDMX, 2017 y sus reformas).

Dos temas de gran importancia de la CPCDMX son los apartados: de la ciudadanía y el ejercicio democrático (Título Cuarto) y, el del buen gobierno y la buena administración (Título Sexto). El primero se relaciona con la democracia directa, participativa y representativa; y el segundo, a la fiscalización de los poderes locales de la ciudad; a la vez que ambos se relacionan con la gobernanza y se abordan en los capítulos tres y cuatro de la presente investigación. Es una transformación institucional significativa de la Ciudad de México, que la convierte en un espacio más democrático y autónomo, así como posible para una gobernanza real.

2.2.2.2. La elección presidencial de 2018 y la Ciudad de México.

En las últimas dos décadas México ha tenido dos cambios políticos significativos con impacto en el quehacer de gobierno e institucional, tanto federal como estatal y municipal: el primero, en el año 2000 con la alternancia democrática después de más de 75 años de partido único en el gobierno; y el segundo, en 2018, con la llegada de un nuevo partido político, bajo la narrativa de una nueva transformación. En este caso, como parte de la presente investigación, se analiza el segundo cambio político de forma general y breve, sin profundizar en un análisis político-electoral, para resaltar la importancia de la elección presidencial de 2018 y el cambio de rumbo en la Ciudad de México.

La elección presidencial de 2018 fue una elección histórica que llevó a los ciudadanos a votar de forma masiva por un cambio real en la política nacional y en las entidades federativas –que incluyó a la nueva entidad: la Ciudad de México–. Un cambio político y social que no se reflejó en el año 2000 con la alternancia del PRI al PAN, qué influyó en la creación de un nuevo partido político llamado Movimiento Regeneración Nacional (Morena), que irrumpió en el escenario nacional y creció rápidamente como fenómeno político electoral inédito en México.

Morena nace en el entonces Distrito Federal en 2011 como un movimiento político y social fundado por Andrés Manuel López Obrador, quien fuera en su momento Jefe de Gobierno del Distrito Federal del 2000 al 2006; movimiento que para 2014 es oficialmente un partido político.

La influencia de Morena en el escenario nacional, estatal y local se incrementó exponencialmente desde su fundación debido a: la buena imagen de su fundador en la ciudad capital y en los recorridos que realizó a las entidades federativas en poco más de seis años; a los beneficiarios de los programas sociales durante su gobierno en el Distrito Federal; el rechazo de la sociedad a la clase política mexicana y su desconfianza en las instituciones públicas.

Para 2018, Morena contaba con un apoyo popular inalcanzable para cualquier partido de oposición, aunado al discurso de cambio político y social, combate a la

corrupción, atención a los grupos vulnerables, reordenamiento institucional, por nombrar algunos. La reacción negativa de la oposición mexicana sólo incrementó la popularidad del partido y de su fundador, aumentando la expectativa que era necesario un cambio de la clase política. De ahí que la popularidad de Morena y, principalmente, a su fundador, se extendió a todo candidato o candidata del partido que él apoyará.

En la elección presidencial de 2018, Morena, de la mano de fundador, ganó la Presidencia de la República con poco más del 53 por ciento de la votación (INE, 2018). De la forma que Morena arrasó en la elección presidencial, también lo hizo las entidades federativas y en los municipios. De este modo, consolidó como partido de gobierno, alcanzando la mayoría en el Poder Legislativo Federal y Estatales. Este escenario electoral se reflejó también en la Ciudad de México con la victoria de la candidata por Morena: Claudia Sheinbaum Pardo para el periodo de 2018 a 2024.

Claudia Sheinbaum formó parte del proyecto de cambio político y social de Andrés Manuel López Obrador, quien le dio su total apoyo durante la elección a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México; triunfo que se dio a la par de la Elección Presidencial. Sheinbaum gana la elección con poco más de 47% de la votación (IECM, 2018) y logra establecer el proyecto de Morena en la capital del país. De tal forma que, siguiendo la dinámica del gobierno federal, rompe con la clase política tradicional local, mantiene una coordinación directa con la Presidencia de la República y centra sus acciones de gobierno en las mismas políticas del gobierno federal: reingeniería institucional, combate a la corrupción, consolidación de programas sociales, fortalecimiento del partido en la ciudad capital, programas sociales dirigidos a los grupos marginados o pobres, discurso de austeridad, derecho a la ciudad y desarrollo sostenible, digitalización de la ciudad y participación ciudadana institucionalizada, entre otros distintivos.

2.2.2.3. El gobierno de Miguel Ángel Mancera Espinosa, 2012 – 2018.

El gobierno inició con respaldo ciudadano, una mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y en las delegaciones. Sin embargo, tres años después el gobierno se encontró en una posición diametralmente distinta: una asamblea sin mayoría, con una desaprobación a las acciones de gobierno y unas demandas ciudadanas de mejora de la gestión cada vez más exigentes.

La desaprobación del gobierno se entiende principalmente a partir de dos factores: primero, la serie de desaciertos en distintos momentos de crisis de la capital, como los casos de corrupción en la construcción de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro (Metro), el mal manejo de las marchas y protestas, así como el deficiente desempeño del aparato de procuración de justicia. Esto intensificó la imagen ineficiente del gobierno. En segundo lugar, la incapacidad para plantear una agenda precisa de gobierno que incluyera a más sectores de la población en la ciudad.

Otros elementos de rechazo ciudadano fue el incremento en la tarifa del Metro. Un aumento del pasaje que no estuvo acompañado de un plan inicial de inversión y mejora del sistema de transporte en el corto y mediano plazos. El otro elemento fue la inseguridad y la corrupción de los cuerpos policiales. A estos se sumó la incapacidad de gobierno para procesar las demandas ciudadanas.

Lo más destacado del gobierno fue la promoción, debate e iniciativa para que la ciudad obtuviera mayor autonomía política y administrativa a través de una Constitución local y el la creación como entidad federativa número 32 de los Estados Unidos Mexicanos (México). La iniciativa del gobierno de la Ciudad de México culminó con la aprobación de la propuesta de Constitución local, ratificación por las distintas entidades federativas y promulgación el 19 de enero de 2016, pero aplicada en su totalidad a partir de 2018 con el primer gobierno emanado de la Constitución local.

2.2.2.4. El gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, 2018 – 2024.

Es el primer gobierno democrático bajo la Primera Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX). La nueva Constitución local mandata la elaboración de un Plan General de Desarrollo con una visión de largo plazo que garantice el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, el equilibrio territorial y la transformación económica de la ciudad, de acuerdo a los principios de sustentabilidad económica, social, cultural y del medio ambiente con medidas específicas y bien definidas para el cuidado del medio ambiente con sus áreas naturales protegidas y servicios ambientales que son fundamentales para la viabilidad de largo plazo de la ciudad (Gobierno de la Ciudad de México, 2019).

De ahí que el gobierno de Claudia Sheinbaum integró como parte de su programa de gobierno una política prioritaria de igualdad de derechos sociales para todos los ciudadanos. Se plantea el acceso, abastecimiento y disfrute equitativo de los servicios de educación, salud, vivienda, protección social y actividades deportivas son fundamentales para construir una ciudad de derechos; asimismo se plantea un nuevo orden institucional y normativo para reforzar la participación ciudadana, incrementar el apoyo de recursos para la ciencia y la tecnología que permitirá el acceso permanente de los ciudadanos a la información sobre las acciones del gobierno y a la toma de decisiones que respondan a los intereses de los habitantes (Gobierno de la Ciudad de México, 2019).

Para finales de 2019, el gobierno de Claudia Sheinbaum enfrentó la crisis sanitaria mundial que llegó a la Ciudad de México. Ante la pandemia de Covid-19, el gobierno dejó claro que gestionar la crisis sanitaria era uno de sus ejes principales al presentar una estrategia de contención, prevención y atención hospitalaria para los habitantes de la Ciudad de México. Una estrategia basada en la austeridad, la redirección del gasto público a la salud pública, incremento de la atención médica a personas contagiadas y un programa de prevención enfocado en el cuidado personal, de la familia y de sociedad.

Hasta 2020, bajo la lógica de consolidar la CPCDMX se busca promover una Ciudad democrática en la que se y enfatiza la naturaleza pluriétnica, plurilingüe y pluricultural; el derecho a la libertad de expresión, de reunión y asociación; a una vida digna; a la alimentación y nutrición; a la salud; a la vivienda; al agua, entre otros.

Siguiendo dicha perspectiva, se promueve como política, una ciudad de derechos que reconoce la atención a grupos prioritarios como a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, comunidad LGBTQQIQA, personas en situación de calle, en instituciones de asistencia social y privados de su libertad; de tal forma que, el gobierno desarrolló la idea de una ciudad habitable con derecho al medio ambiente sano, a la movilidad, a la vía pública, al espacio público y protección a los animales, así como una ciudad segura con derecho a la protección civil y contra riesgos, con seguridad ciudadana y prevención del delito (Gobierno de la Ciudad de México, 2019).

Por último, en política económica, se promovió la inversión y la generación de empleos, combate a la pobreza, competitividad social para la mejora del bienestar de la población; se continuo con el Plan de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México con la creación del Consejo Económico, Social y Ambiental como un órgano de diálogo social y concertación pública; y se consolido la ciudad como patrimonio histórico, cultural, material, rural, urbano territorial y natural como bienes comunes bajo la protección y conservación de los mismos como del orden público e interés general (Gobierno de la Ciudad de México, 2017).

2.3. Los gobiernos democráticos de la ciudad de Lima, 1997 – 2020.

La ciudad de Lima, conocida como la Ciudad de los Reyes, es la ciudad capital del Perú, que por su ubicación costera en el Océano Pacífico, diversidad natural y riqueza cultural, así como por el centralismo y la migración urbana y rural desde provincias se ha constituido en una urbe altamente plural e incremento de la población. La consecuencia son las crecientes demandas ciudadanas de servicios públicos y la desigualdad marcada.

En 1997, Lima capital vivió la última etapa del gobierno nacional de Alberto Fujimori (1990 – 2000). Un gobierno que impulsó un modelo neoliberal radical en Perú, favoreciendo el capital extranjero y las políticas sociales clientelistas, así como una agresiva lucha indiscriminada contra la subversión de Sendero Luminoso y el movimiento revolucionario Túpac Amaru, a los que criminalizó en la ley como terroristas. A la vez, impulsó como carne de cañón a las rondas campesinas para enfrentar a Sendero Luminoso- La detención, en su gobierno, de los dirigentes subversivos y el manejo clientelista de los programas sociales y el obrismo, perpetuó su popularidad en amplios sectores sociales. Realidad y contexto político que influyó en el gobernó local y modificó las relaciones de ciudadanos y gobierno nacional, que ocasionó oposición de sectores participativos y cooptación de otros.

Asimismo, se caracterizó por sus rasgos dictatoriales ejemplificados en el autogolpe de Estado de 1993, la promulgación de una constitución a modo, de carácter neoliberal, que rige hasta hoy; la persecución a la oposición política, llegando a ordenar la muerte de algunos de ellos, como los estudiantes y profesores de la Universidad La Cantuta y del sindicalista Pedro Huilca Tecse; la creación de grupos paramilitares y violación sistémica de derechos humanos; la compra de votos a congresistas para apoyo al ejecutivo; la cooptación de la prensa; la corrupción política, militar y administrativa en los tres poderes del Estado (Uceda, 2014; Quispe, 2022; Pérez & Amato, 2007; González, 2004), que perdura hasta hoy, cuyo régimen se ha prolongado, aún sin el fujimorismo en el poder ejecutivo, en todo lo que va del presente siglo. Esto, llevó al rechazo de la otra mitad del Perú.

En este contexto nacional, la ciudad de Lima, hasta el año 2020, mantiene su estabilidad política-administrativa y de gestión, como régimen especial de ciudad capital, con gobiernos fundamentalmente de derecha, con excepción del gobierno de Susana Villarán entre 2011 a 2014.

A diferencia de los gobiernos democráticos de la Ciudad de la México con períodos de gobierno de seis años con no reelección, los gobiernos de la Lima Metropolitana, son de cuatro años desde 1998, con reelección continua o posterior. Por este motivo, la ciudad de Lima llega a tener una administración de hasta ocho años,

como fue con Luis Castañeda Lossio (2003-2010) y (2014-2018). Sin embargo, en 2015 se promulgó la Ley No. 30305 que modifica los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú la cual limita la reelección de los alcaldes de forma inmediata, pero posibilita su elección pasado uno o más periodos de gobierno.

La ley No. 30305 generó una controversia constitucional derivado que los alcaldes reelectos por un segundo periodo en las elecciones municipales 2014 podían continuar su gobierno hasta 2018 debido a que la ley entró en vigor en 2015, lo que conllevó a una revisión del Tribunal Constitucional del Perú y del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en relación a la aplicación de ley en el tiempo para las Elecciones Municipales Complementarias de 2015 y de 2018 derivado de ambigüedad de las resoluciones y la confusión en el marco reglamentario¹³.

Del año 2000 al 2020, los gobiernos democráticos de la ciudad de Lima son parte del inicio de la restauración democrática que produjo dos décadas de reformas políticas y de gestión pública a nivel nacional, regional y local con el objeto de modernizar la administración pública central y los gobiernos locales de las regiones, provincias y alcaldías, así como de otorgar a los ciudadanos la construcción de su propia acción ciudadana.

2.3.1. Primera etapa, 1996 – 2003: de la dictadura, la transición y la restauración democrática.

Para 1996 la ciudad de Lima mantenía su estabilidad política y administración a pesar de la crisis política nacional. Si bien a finales del mismo año y hasta abril de 1997 la ciudad vivió uno de los eventos más impactantes de la vida nacional: la Toma de Residencia del Embajador de Japón por un grupo del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, que en sorprendió a todos y momento de crisis del gobierno cuya desaprobación superaba a la aprobación (Degregori, 1997), que puso en vilo al gobierno nacional de Alberto Fujimori, pero del cual salió airoso en 1997 y mejoró su imagen en ese momento. Sin embargo, la ciudad en estos últimos tres

¹³ Para profundizar en el tema véase a Neyra Zagarra, Ana. (2018). La prohibición de las reelección inmediata como nueva reglas en las Elecciones Municipales 2018. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Pontificia Universidad Católica del Perú. ISSN 1994-5272.

años tuvo estabilidad; el gobierno de Alberto Andrade, 1996-2004, dio tranquilidad y progreso a Lima, a la vez que se moderniza administrativamente y se combatió la delincuencia y el ambulante, a la vez que se fortalece la institucionalidad del gobierno de Lima.

El año 2000, la ciudad se enfrenta a la caída del gobierno central de Alberto Fujimori y, al a vez, el inicio de la restauración democrática con el gobierno de transición de Valentín Paniagua Corazao (2000-2001). Con el gobierno de Paniagua se logra estabilidad, ordenamiento y se establecen las bases para la restauración democrática con el gobierno de Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), con quien se impulsa la regionalización y descentralización, que sin embargo en el transcurso del SXXI no ha logrado consolidarse y las regiones dependen y son condicionadas desde Lima.

Dammert (2003, p.11) afirma que “es posible señalar que las fuerzas democráticas que derrotaron a la autocracia ganaron la cabeza del Estado, pero el Estado todavía sigue siendo aquel cuyas reglas impuso el régimen de 1992 al 2000”. Sin embargo, no solo domina la estructura político-institucional y legal de régimen fujimorista, sino que las cúpulas militares que sostuvieron el autoritarismo civil-militar del fujimorismo no han sido desmontadas y quienes le sucedieron, se han sometido a las cúpulas autoritarias, así que las fuerzas democráticas que derrotaron a la dictadura no asumieron al poder, sino las fuerzas políticas que cogobernaron de una u otra manera con el fujimorismo, que asumieron también una oposición autoritaria vestida de democracia, eso se evidencia con las crisis del Perú de 2016 al 2023.

No obstante, las fuerzas y movimientos locales y regionales hicieron sinergia con el poder de esta transición y retorno a la democracia, impulsando la reforma descentralista, que comenzó en enero de 2003, considerada la segunda más importante de la vida republicana; así el 2001 se modificó la constitución en su capítulo de descentralización y en julio de 2002 se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización; en noviembre del mismo año se realizaron elecciones regionales y municipales y entró en vigencia la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, lo que llevó a una desconcentración y descentralización de las atribuciones y

competencias del gobierno central para dar curso a una nueva visión de desarrollo territorial que cuestiona la capacidad de gobernabilidad del viejo Estado centralista; sin embargo para el autor previó que podría ser una versión del centralismo (Danmmert, 2003), sobre lo que no se equivocó. El pueblo peruano en lo que va del siglo XXI, con excepción de la segunda elección de García, siempre votó por el cambio, pero fue traicionado.

Esa centralización del poder y del desarrollo solo puede desmontarse rompiendo la estructura constitucional e institucional fujimorista. Es lo que los ciudadanos han reclamado en todo el siglo XXI, pero que las élites se han opuesto y han actuado en contracorriente con los intereses y demandas de las regiones y los ciudadanos; con excepción de los limeños que terminan siempre avalando en su mayoría al régimen centralista y a sus políticos. La participación ciudadana de los limeños no le importan estos casos de mayor impacto nacional, sino en sus espacios distritales o de la Ciudad de Lima, dando las espaldas siempre a las necesidades de provincia, tanto políticas como económicas, respaldando con sus votos principalmente a las élites.

Quien buscó hacer efectiva la descentralización, no solo en la ley y reglamentos, y poner coto a las empresas transnacionales insertas en las provincias pero con poco beneficio para las mismas en relación a sus ganancias, fue Pedro Castillo. Sin embargo, fue impedido de gobernar y después destituido desde el congreso, para terminar volviendo a un autoritarismo cívico-militar. Este hecho político movilizó a las regiones del sur, haciendo evidente las profundas desigualdades entre Lima y provincias, entre las clases hegemónicas y las mayorías nacionales, y de esta lucha entre una nueva gobernabilidad territorial y con participación, que aspiran los gobiernos locales y regionales frente al centralismo nacional, y a las aspiraciones entre las provincias y Lima; así como del régimen político neoliberal heredado desde Fujimori y las aspiraciones regionales y locales frente a Lima metropolitana, que es el gran gobierno local ganador de este conflicto, pese a sus limitaciones.

En esta perspectiva descentralizadora, Lima al adquirir competencias de gobierno regional, centraliza más el poder y economía, no solamente por ser el centro de gobierno nacional, sino porque recibe facultades que favorecen su desarrollo, que le da ventajas en relación con las otras provincias de la región Lima y con el resto del país.

Los privilegios de régimen especial son similares a los de la Ciudad de México, con la diferencia que el gobierno federal otorga más autonomía a las entidades federativas y no existe tanta desigualdad en sus competencias y oportunidades con las otras entidades, como las hay en Perú.

En este contexto es en dónde se desenvuelve el gobierno de la ciudad y la participación de sus ciudadanos.

El gobierno democrático que abarca la primera etapa es:

- El gobierno de Alberto Manuel Andrade Carmona, 1997 – 2003.

2.3.1.1. El gobierno de Alberto Manuel Andrade Carmona, 1996 – 2003 (dos periodos).

El gobierno de Alberto Andrade Carmona fue un gobierno transformador y modernizador. La ciudad de Lima se encontraba en un desorden administrativo, urbano y de gestión, debido a la excesiva burocracia municipal, al incremento comercio informal y a la delincuencia urbana, en lo cual se concentró las acciones de gobierno. Como solución se buscó el reordenamiento del comercio informal, la simplificación de los procesos de gestión municipal, la recuperación de los espacios públicos en beneficio de los habitantes de la ciudad y la seguridad pública.

Asimismo:

Las medidas tomadas por el gobierno municipal del alcalde Alberto Andrade frente a esta imagen caótica de Lima se orientaron a reafirmar la tradición y la historia de la ciudad previa a las migraciones. Es decir, para llevar a cabo el proceso de reapropiación simbólica de las calles del centro histórico de la capital se optó por una mirada hacia el pasado que buscó rescatar aquellas imágenes perdidas de la ciudad: lo “colonial”, lo “republicano” y lo “criollo” –o lo “no andino”, si es que se

quiere definir a tal imaginario desde la negatividad– se convirtieron en los objetos de deseo de este nuevo paradigma de gestión municipal. Siguiendo esta agenda, el alcalde Andrade llevó a cabo múltiples obras de reconstrucción histórica de una gran cantidad de monumentos emblemáticos, así como la promoción de políticas culturales cuya finalidad era proteger parte del patrimonio cultural de la ciudad. (Blaz, 2019 p. 223)

Las acciones del gobierno se concentraron en la imagen de la ciudad, con el objetivo de promoverlo como un organismo social activo que brindara identidad y cultura cívica a los habitantes de la ciudad.

Como gobierno local de oposición al gobierno central fujimorista, el alcalde Alberto Andrade buscó mantener la estabilidad de la ciudad y coordinar con el gobierno central el apoyo para una gestión eficiente. Sin embargo, el gobierno central fujimorista no brindó apoyo al gobierno de la ciudad de Lima al contrario limitó el presupuesto a la ciudad y boicoteó las acciones de reordenamiento del Centro Histórico de la ciudad de Lima; razón por la que, Andrade, a partir de las propias capacidades locales y su liderazgo, sacó adelante su gestión.

Otras acciones de gobierno de los dos periodos fueron: planificación y presupuesto ordenado con prospectiva: reactivación cultural, Lima como ciudad relevante en América Latina; creación de un servicio tributario local; construcción de accesos viales de conexión entre distritos; y propuesta de un sistema colectivo de transporte de buses en la Lima, actualmente conocido como Metropolitano. Hechos que llevan a que sea recordado como el alcalde que devolvió a Lima su esplendor a través del orden urbano, la gestión e inclusión a los ciudadanos en las obras públicas.

En materia de participación ciudadana se generaron espacios de participación en las obras públicas, principalmente en lo urbano y en la mejora de la ciudad a través de programas de voluntariado para limpiar la ciudad. Otros espacios fue la inclusión de los ciudadanos en el diseño del presupuesto municipal, aunque con ciertas restricciones en cuanto a la ejecución de los propios programas; seguridad y; la promoción de mecanismos como la revocación de las autoridades, rendición de cuentas, presupuesto participativo y consulta previa.

2.3.2. Segunda etapa, 2003 – 2020: del desarrollo de la ciudad a la exclusión de los ciudadanos.

Para 2003 la ciudad de Lima tenía estabilidad política, social y un ordenamiento administrativo y urbano derivado del gobierno de Alberto Andrade (1996-2002). Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos, los habitantes de la ciudad de Lima optaron por un cambio de gobierno.

En el escenario nacional, de 2003 a 2016, con los gobiernos post-dictadura fujimorista, se mantuvo una precaria estabilidad política y social. Con base en la negociación continúa entre Legislativo y el Ejecutivo en temas de presupuesto, plazas ministeriales para la oposición (secretarías en México) y actos de corrupción política y administrativa, pero de espaldas a las crecientes demandas ciudadanas, incluyendo a gobiernos que se dijeron populares como los de García y Ollanta. La economía se fundamenta en la producción minera y la exportación, generó condiciones débiles de estabilidad (Vergara, 2013), que se implementa en la estructura institucional heredada del fujimorismo, que es causa de inestabilidad política crónica y del desarrollo desigual que imposibilita la descentralización y regionalización en la práctica.

Los movimientos sociales en el periodo son débiles y coyunturales, fueron así aún en el inicio del proceso de restauración democrática a la caída de Fujimori. Toche (2003) lo caracteriza como movimientos de reivindicación inmediatista, de muchas demandas dispersas, sin planteamientos políticos capaces de plantear alternativas, y lejanos y ajenos a la política. . En el área rural existieron fragmentados episodios de movilización como contracara del crecimiento económico, a la vez que en las ciudades hay un alto rechazo a la clase política y preocupación por la inseguridad ciudadana (Barrenechea y Sosa, 2014).

Asimismo, estalla la crisis política con el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski Godard (2016-2018), Martín Alberto Vizcarra Cornejo (2018-2020), Manuel Arturo Merino de Lama (10 al 15 de noviembre de 2020); Francisco Rafael Sagasti Hochhausler (Noviembre de 2020 – 27 de julio de 2021). Aunado al Congreso peruano con

intereses individuales y vinculado a los poderes económicos nacionales alejado de las demandas ciudadanas. Como resultado de este proceso, el Congreso de la República ha mantenido un control político sobre el poder ejecutivo desde 2001 hasta 2023 (Bermúdez-Tapia, 2020; García, 2019; García, 2021), que dio lugar a una grave crisis política que aún no termina entre 2016-2023 (Paredes y Encinas, 2020).

En esta segunda etapa, los gobiernos en la ciudad de Lima, para la gobernabilidad, por una parte, priorizan las obras públicas vinculada a la imagen del alcalde en turno, focalizando la participación de los ciudadanos en la aprobación de las obras emblemáticas de cada gobierno local. Se implementa lo que se llama obrismo (Zapata, 2016; Muñoz, 2016). La participación ciudadana, por otra parte, se fortalece en ciertas áreas, sobre todo en Lima, pero es de baja intensidad, tanto por el debilitamiento de los liderazgos ciudadanos y la apatía ciudadana, como por la exclusión o desinterés de los gobiernos de turno en promoverá, en la metrópoli y en los distritos.

Los gobiernos democráticos que abarca la segunda etapa¹⁴ son:

- El gobierno de Luis Castañeda Lossio, 2003 – 2010 y 2015 – 2018;
- El gobierno de Susana Villarán de la Puente, 2011 – 2014; y
- El gobierno de Jorge Vicente Martín Muñoz Wells, 2019 – 2022.

2.3.2.1. El gobierno de Luis Castañeda Lossio, 2003 – 2010 y 2015 – 2018 (tres períodos).

El gobierno de Castañeda (2003-2006) impuso una política de “silencio” (Meléndez 2011). Es decir, de baja exposición en los medios de comunicación y llevar a cabo un conjunto de obras de mediana y pequeña escala, con las cuales ganó presencia y popularidad en la población (escaleras en los cerros, hospitales de la Solidaridad, parques recreacionales). Obtuvo grandes réditos políticos que le permitieron la

¹⁴ En esta segunda etapa no se considera el periodo de Marco Antonio Parra Sánchez (2010) debido a que fue Encargado del Despacho de la Alcaldía de la ciudad de Lima derivado de la renuncia de al cargo de Luis Castañeda Lossio para participar en las Elecciones Presidenciales de 2011.

reelección para el periodo 2007-2010, y un tercer periodo (2015 a 2018), no obstante las acusaciones y vinculaciones con actos de corrupción, que nunca se esclarecieron, menos sancionaron.

En el ámbito local, destaca en la legislación nacional: la Ley No. 28056; Ley Marco del Presupuesto Participativo, y su reglamento en 2005; la cual permitió a los gobiernos locales la formulación participativa de los presupuestos regionales y locales, además de las iniciativas para la incorporaciones de mecanismos formales en materia de seguridad ciudadana en esquemas participativos en la policía nacional, municipal y sociedad organizada. Esto permitió una mayor interacción entre el gobierno local y la sociedad civil. Lima fue una de las primeras en poner en práctica la nueva ley, aunque sujeta a la obra pública. Cabe mencionar que fue muy significativo la institucionalización de los presupuestos participativos, que ya existían en algunos distritos antes de esta ley, como: Villa El Salvador, Lima (2003),

El gobierno se enfocó en: programas de infraestructura para sectores vulnerables: escaleras solidarias: construcción de escaleras de cemento para los pobladores ubicados en los cerros de Lima (asentamientos humanos); hospitales solidarios: clínicas con servicios médicos a bajo costo; tren suburbano, ordenamiento de taxis, y en programas de movilidad y desarrollo urbano:

Una de las características del gobierno fue la constante percepción de corrupción gubernamental y del desmantelamiento de los programas de su antecesor. Mo obstante fue reelecto. Diversos factores contribuyeron a la continuidad de su gobierno, principalmente la ausencia de liderazgos y la tendencia a elegir al menos peor, al político conocido, al que es pragmático y genera programas populares. Un político que se beneficia, según Muñoz (2013, 2016), del “obrismo”, un rasgo de la cultura política peruana que consiste en valorar no tanto al que reparte bienes en tanto ser ético, sino la obra hecha o bien recibido, en tanto la distribución de algo concreto y fácil de observar por los electores, a la vez que es usada como una estrategia para desviar recursos a la corrupción, pero que no es observable, directamente.

El gobierno se dedicó a construir obra pública, que se entendía eran populares, sin que ello implicará eficiencia administrativa ni integrales para la ciudadanía. Inclusive los programas y proyectos urbanos se vinculaban con el nombre del alcalde y del partido político, rompiendo así la costumbre política de no asociación del gobierno con el partido que lo postuló, lo cual generó un rechazo entre políticos y ciudadanos. Esto se refiere a que el partido se llamaba Solidaridad y las obras llevaban ese nombre: escaleras solidaridad, hospitales solidarios, por nombrar algunos.

Si bien las obras públicas se incrementaron en sectores vulnerables no se tradujo en mejor calidad de vida para la ciudadanía. Por una parte, la exclusión de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos locales, la acción de gobierno fue clara: priorizar lo popular a través de obras públicas y acrecentar el número de votantes; sin embargo, el resultado fue contraproducente debido al rechazo ciudadano por obras públicas deficientes, gasto público excesivo sin resultados positivos y el incremento de la corrupción en la administración pública local (Muñoz, 2013, 2016). Por otra parte, la opacidad del gobierno, la no rendición de cuentas de las obras y su gobierno, llevó a que por primera vez se aplique en el país el mecanismo de demanda de rendición de cuentas, que se puede aplicar a autoridades municipales y regionales, que se hizo a través de la iniciativa “Habla Castañeda” (Farfán et al, 2020; Proética, s.f.).

Fue un gobierno con evidentes irregularidades y actos de corrupción, que a la vez fue muy popular y que quedó en la impunidad. Irregularidades, corrupción, poca transparencia y nula democracia en el Concejo Metropolitano de Lima, llevó a la ciudadanía a la campaña “Habla Castañeda”, una oposición y reclamo ciudadano (Núñez, s.f.). Es una muestra de un gobierno popular, pero de espaldas a un buen gobierno y al bienestar de la ciudad y su gente. La participación ciudadana no clientelista orientada la gobernanza, es ausente, por lo tanto se buscó otros medios para ejercerla, particularmente como fiscalización de la gestión municipal.

2.3.2.2. El gobierno de Susana Villarán de la Puente, 2011 – 2014.

El gobierno de Susana Villarán, un gobierno progresista, que puede catalogarse de centroizquierda, inicio su administración con la bandera de atender la problemática social y seguridad ciudadana centrada en la prevención, cuidado del ambiente y recuperación del espacio público y una reforma del transporte privilegiara lo público por encima de los conductores de taxis privados, que no logró llevarlo a buen fin; asimismo, en la perspectiva de los derechos humanos de la Comunidad LGBTI, que lo llevó a plantear la creación de una “zona rosa” y su retórica a favor de los derechos de los homosexuales y la comunidad LGTB, aunado a su oposición a la estatua del “Cristo del Pacífico” con lo que se ganó la oposición de la jerarquía católica y de los sectores conservadores (Tanaka & Sosa, 2014), que tienen influencia en Lima. Tanaka y Sosa, sostienen además que, el enfrentamiento al ejecutivo nacional, el desligarse de sus aliados, así como una pésima comunicación política, a lo que se añade que la fiscalía excluyó a Castañeda del caso Comunicore, debilitaron su imagen y llevaron a la pérdida de apoyo y de la reelección, favoreciendo el retorno de Castañeda.

La oposición ciudadana también se reflejó en otros grupos sociales que estuvieron en contra al reordenamiento del transporte público debido a que en los últimos años predominó el transporte privado. A la vez que, muchos opositores privilegiaron sus ganancias por encima de la probidad, que es lo que se plantea desde la Municipalidad de Lima pero con una política comunicacional errada; a esto se añade, que nunca cumplió con el “bono familia” para población en extrema pobreza ni el programa “acercar” tuvo por objetivo dar servicios municipales a las personas excluidas, así como el dicho que se generalizó en Lima, que si bien “Castañeda roba pero hace más obras” retirando el apoyo a Villarán; factores que contribuyeron a que su gobierno terminara mal (Tanaka & Sosa, 2014) y llevaron al fracaso su reelección, aunque se libró de revocación de mandato.

Como gobierno progresista, el gobierno de Susana Villarán fue objeto de constantes críticas desde una oposición conservadora y una sociedad civil que demandó la atención prioritaria de los asuntos públicos locales antes que los derechos de

igualdad promovidos por el gobierno. A la vez, que se desarrolló una crítica a partir de los errores del propio gobierno y del incumplimiento de promesas.

El gobierno emprendió un programa de reformas a largo plazo del sistema de transporte y promovió un discurso político sobre la gestión de la ciudad: inclusivo, democrático y de reconocimiento de la diversidad sexual con el lema “Lima para todos” (Wurst, 2014; Chaparro, 2016). Buscó tomar distancia del gobierno anterior que se centró en la ejecución de obras públicas orientadas a ganar el favor popular inmediato (Tanaka & Sosa, 2014). Sin embargo, los casos de corrupción, como Obredecht, terminaron por cimbrar la legitimidad del gobierno y, con ello, la generalización del rechazo ciudadano.

Por último, en este periodo el gobierno también se orientó a la obra pública efectista, que buscó realizar desarticulando la participación de los ciudadanos en el gobierno local y, a la vez, cerrando espacios de participación que no fueran acorde a su agenda progresista de gobierno. Esto, sin duda la debilitó más, ya no sólo por la oposición conservadora, sino por su distanciamiento de sectores ciudadanos y exclusión de otros.

Una política de comunicación confrontacional, poco estratégica y rompimiento con: aliados, sector popular, transportistas, hasta con funcionarios de la administración local, jugó en su contra; al mismo tiempo que recibió la crítica y obstáculos en todo su gobierno de una oposición política y de grupos de interés que no le dieron tregua, como una cultura política de la sociedad regida por el obrismo, la aceptación de la corrupción y las necesidades inmediatas de sobrevivencia, no permitió una gestión digna de imitar, ni siquiera desde el punto de vista de la participación ciudadana, que es lo que debió ser uno de sus fuertes.

2.3.2.3. El gobierno de Jorge Vicente Martín Muñoz Wells, 2019 – 2022.

El gobierno de Jorge Muñoz optó por medidas de ahorro y control presupuestario, así como de fiscalización. Se centró en elevar la recaudación tributaria, hacer eficientes los procesos de gestión, priorizar la atención ciudadana y la implementación procesos de innovación para la mejora de la gestión pública; de tal

forma que el gobierno priorizó la eficiencia del gobierno local, un gasto público responsable, seguridad pública y obra pública. La participación ciudadana fue limitada y estuvo vinculada a la recuperación de los espacios públicos, rehabilitación de viabilidades y del aeropuerto internacional, y la creación de la Ruta Mario Vargas Llosa (RPP, 2018), entre otros.

El proceso de innovación en el gobierno local se reflejó en la modernización de los procesos de gestión con la simplificación y digitalización de trámites, así como la ampliación del gobierno electrónico de manera progresiva. Este aspecto es un eje que ha estado presente desde el gobierno de Andrade, que esta gestión hace de nuevo énfasis.

En la relación a la crisis sanitaria de la pandemia de Covid-19, el gobierno de Jorge Muñoz acató las disposiciones generales emitidas por el gobierno central a través del Decreto Supremo (DS) No. 044-2020.PCM “Que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19” promulgado el 15 de marzo de 2020.

El DS No. 044-2020.PCM establece, como prevención de contagio, la inmovilización obligatoria a nivel nacional bajo la prohibición estricta de no ciudadanos en espacios públicos, cierres de comercios no esenciales, pases de trabajo de personal esencial y operativos policiales de detención por incumplimiento a la norma. En ese contexto, la ciudad de Lima se concentró en incrementar la capacidad de atención hospitalaria, la reducción de obras no esenciales y la vigilancia constante de hospitales.

Sin embargo, el gobierno enfrentó en este periodo de pandemia otra situación de gravedad vinculado al escenario nacional que rompió los protocolos sanitarios de la ciudad debido a la manifestación en masa de la población ante la destitución del presidente Martín Vizcarra (2018-2020) por parte del Congreso de la República. Una crisis política en el auge de la pandemia de Covid-19 que generó un contagio masivo por las manifestaciones ante el gobierno ilegítimo de cinco días de Manuel Merino (del 10 al 15 de noviembre de 2020). Un escenario catastrófico para la ciudad de

Lima entre la pandemia de Covid-19, la crisis política y la represión del gobierno ilegítimo que concluye con un nuevo gobierno de consenso y, con ello, la atención de la crisis sanitaria.

Por último, el gobierno de Jorge Muñoz, a pesar de los logros en el gobierno local y en el manejo de la pandemia de Covid-19, no concluye administración debido a que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) lo destituye con base en Ley No. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley No. 26864, Ley de Elecciones Municipales, que establece que el cargo de alcalde es incompatible con otro cargo ejercido al mismo tiempo. Esto debido a que Jorge Muñoz ejercía el cargo de alcalde y, al mismo tiempo, formaba parte del Directorio del Servicio de Agua Potable y Alcantarillo de Lima (SEDAPAL), recibiendo un sueldo por el mismo.

Con el nuevo alcalde Miguel Eugenio Romero Sotelo, en relación al Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima al 2040, se señala que fue resultado de la concertación con la sociedad civil y grupos de interés de acuerdo a ley, incorporando a los tres niveles de gobierno: nacional, regional y provincial/distrital, en el cual la participación ciudadana fue importante. El resultado fue que, si bien la ley reconoce a la participación ciudadana, esta no se ve reflejado en términos de gobernabilidad y gobernanza de la ciudad. Textualmente, se concluye:

Lima Metropolitana presenta una multiplicidad de espacios y mecanismos de participación ciudadana que además se encuentran incluidos en la normativa y son obligatorios pero que sin embargo no parecen promover un efecto visible sobre las condiciones de gobernabilidad y gobernanza de la ciudad, además de factores como por ejemplo: la debilidad en materia de competencias y recursos, la dependencia de otros niveles de gobierno, lo que llevaría a contrarrestarlo con el establecimiento de alianzas intergubernamentales, colaboración política, liderazgo, o tal vez una relación diferente con la ciudadanía (Municipalidad metropolitana de Lima, 2022, p. 82).

Se agrega además que, la falta de participación entre gobierno, otros órganos de gobierno y sector privado afecta la existencia o no de un buen gobierno; a la vez que cuando se realiza: a) se constituye en un elemento de la gobernanza multinivel, conjuntamente con el asociacionismo público-privado, para fortalecer el sistema democrático, la seguridad, la lucha contra la corrupción y terrorismo, cuyo marco

institucional está en la descentralización y el servicio civil de carrera; b) contribuye en la reducción del riesgo ante el cambio climático y los desastres; c) la conservación de áreas verdes y cuencas, así como para dar legitimidad a los gobiernos, configurándose como una garantía de sostenibilidad de los planes de desarrollo y vigilancia ciudadana; d) el impulso de proyectos de regeneración , renovación o mejoramiento urbano; para lo cual es necesario mecanismos de participación efectiva de la población en diferentes espacios, en las políticas públicas y en el fomento de iniciativas comunales a través de planes específicos, zonas especiales de interés social y los planes de desarrollo urbano, con participación y colaboración; y, e) en la lucha contra la corrupción; asimismo, la incorporación de la participación del sector privado para ofrecer servicios y en la construcción y mantenimiento de infraestructura, orientado a la gobernanza de la ciudad (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2022). Esta autocrítica y propuesta es valiosa para pensar en la participación como eje de una gobernanza participativa.

Asimismo se plantea que: “los procesos de desarrollo urbano, que deben ser transparentes y predecibles, con instrumentos de gestión claros, [...] a su vez deben incorporar procedimientos concretos y facilitar mecanismos para procesos de participación ciudadana” (p. 88), esto en el marco del combate a la corrupción. En este sentido, este planteamiento de llegar a ejecutarse se inscribiría en lo que es la gobernanza participativa, pero no se logró, sino de manera aislada, en este gobierno local de la ciudad Lima.

La Ciudad de México ha tenido una evolución del gobierno sin mediar el voto libre y universal para elegir representantes, con un gobierno impuesto desde el ejecutivo federal desde entre 1928 a 1996, hacia la recuperación de los poderes políticos y los avances y retrocesos de la participación ciudadana. En lo político institucional evoluciona hasta su autonomía como entidad federativa, a la vez que las leyes de participación ciudadana se han ido consolidando, en tanto que su efectividad y relación con una gobernanza de participación en la toma de decisiones está aún en entredicho. Al mismo tiempo que la Ciudad de México mantiene un régimen especial por ser capital del país.

En Perú, las elecciones de alcaldes con voto libre empiezan en 1982, por tres años hasta 1997, para sumar cuatro años a partir de 1998. Lima provincia, más conocida como Lima Metropolitana, también con régimen especial, evoluciona de facultades estrictamente de municipalidad provincial a competencias de región, a partir de las políticas de descentralización y la Ley de gobiernos regionales. Asimismo, la participación ciudadana existente desde la sociedad civil se ha institucionalizado: la Ley orgánica de municipalidades, la Ley de gobiernos regionales, la Ley de Presupuesto participativo y la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Las dos urbes constituyen mega-ciudades globalizadas y cada vez más digitalizadas, a la vez que son multiculturales y altamente complejas, que requieren la coordinación, participación y colaboración entre gobierno y sociedad, para tener gobernabilidad, inclusión y mejor calidad de vida. Todo lo cual se construye en el marco del derecho a la ciudad, la gobernanza y el desarrollo sostenible, que ambas entidades jurídico-políticas impulsan. En ese proceso y contexto, la participación ciudadana como elemento de gobernabilidad y gobernanza es importante; sin embargo, desde la institucionalidad y la ley, pareciera que se orienta más hacia; un mecanismo que para favorecer la gobernabilidad, en el mejor de los casos, o a la instrumentalidad de la legitimación del poder, deviniendo en un proceso dirigido, aislado y de cooptación.

Capítulo III. La participación ciudadana en la gobernanza local en la Ciudad de México y Lima, 2014 – 2020: la participación como eje fundamental.

El presente capítulo analiza el avance de la gobernanza local a partir de la participación ciudadana como elemento fundamental en la Ciudad de México y Lima, de 2014 al 2020, a fin de identificar los espacios de participación que los gobiernos han ido generando. Se busca identificar y caracterizar los espacios (mecanismos y órganos representativos de los ciudadanos) de participación que los gobiernos locales han generado; es decir, los esfuerzos de los gobiernos para desarrollar gobernanza local y si los gobiernos en la práctica priorizan una participación ciudadana efectiva. Este último elemento, como objetivo de la investigación, es el eje del capítulo.

Cabe mencionar que la ciudad de Lima si bien es una ciudad con régimen especial por ser capital del Perú, no es una entidad federativa como la Ciudad de México, por lo tanto depende jurídicamente del gobierno central en materia de participación ciudadana y gobernanza local. Es decir, que analizar la participación ciudadana en la gobernanza local de la Ciudad de Lima es analizar los temas a nivel general, nacional, y cómo influye esto en los gobiernos locales.

Además, Lima capital es un estudio de caso exploratorio debido a que desde 2013 no se ha desarrollado ni promovido, desde el gobierno (central y local) y la academia investigaciones sobre participación ciudadana y gobernanza local, pero si estudios exhaustivos de gestión pública, gobernabilidad y obras públicas, las cuales han sido temas de agenda de gobierno desde el año 2000. Por tanto, en el caso de la ciudad de Lima se buscará un análisis exploratorio que permita entender la participación ciudadana en la gobernanza local de la ciudad.

3.1. La democratización de la Ciudad de México: la participación ciudadana en una nueva forma de gobernar

Para finales del Siglo XX y en las dos primeras dos décadas Siglo XXI se realizaron esfuerzos de reforma del Estado mexicano y modernización de la Administración Pública Federal. Transformaciones que se originaron en: a) factores económicos y políticos de carácter supranacional asociados a la globalización; b) en las demandas ciudadanas de apertura democrática para la Ciudad de México y, c) la lógica propia de los diferentes gobiernos, a partir de los cambios de las reformas después de la polémica elección de 1988 con Salinas de Gortari; los que se fortalecieron con la alternancia del gobierno de la ciudad en 1997 y federal en el 2000. Estos cambios que han tenido que enfrentar los gobiernos, los han obligado a buscar nuevos caminos de inclusión para atender las demandas ciudadanas.

En este contexto, los diferentes gobiernos, entre 1988 a 2018, iniciaron un proceso de actualización y cambio a fórmulas de gobernabilidad y el redimensionamiento del sector público reduciendo las estructuras administrativas, pero también incluyendo a la participación ciudadana y nuevas formas de gobernar la ciudad, entre ellas la gobernanza, aunque se han mantenido estructuras tradicionales (inercias clientelistas y corporativas, intereses de grupo) que son funcionales.

En varios sentidos se produjo un reacomodo de los recursos y de las responsabilidades entre los diferentes órdenes del gobierno y entre éstos y otros sectores de la sociedad. Este fenómeno puede identificarse en los procesos de descentralización y desconcentración administrativas, así como en una mayor relación del usuario con el gobierno (Gurría, 2009, p. 23).

Así, desde finales del Siglo XX y en las dos primeras décadas del Siglo XXI la organización y funcionamiento de las instituciones públicas se orientó a mejorar el desempeño y la gobernabilidad, lo cual incluyó el escrutinio social en el quehacer institucional. Como consecuencia, se buscó innovar tanto su modelo jurídico, como administrativo, organizacional, procedimientos, forma de control y evaluación, para acercarse a un gobierno eficaz, eficiente y apto para atender los desafíos internos y los estándares internacionales. Siguiendo esta dinámica:

[...] la Administración Pública mexicana se encuentra en un proceso histórico de cambio institucional que representa una transición para pasar de un sistema de lealtades personales a un sistema institucional, basada en el fortalecimiento y apego a las instituciones, a partir de nuevas reglas en el ámbito gubernamental (Sánchez, 2009, p. 30).

Si bien las reformas en México fueron un avance significativo no constituyen una experiencia novedosa, pero sí registran profundas diferencias con las reformas previas a los años ochenta. La diferencia se encuentra en el contexto ideológico en el que se instauran y que las impulsan.

[...] las reformas previas a los ochenta le confieren al Estado un papel protagonista como mecanismo articulador de las relaciones sociales. Bajo el concepto de que el Estado es el eje central, empresario, regulador, empleador, el que subsidia y esos roles no constituyen objeto de cuestionamiento. De ahí que las reformas no plantean, por ejemplo, la supresión de empresas públicas o de subsidios, sino el fortalecimiento institucional y un mejor control en la asignación de estos. Es más, se propicia un intervencionismo estatal como voluntad deliberada de estimular el desarrollo económico y social (no como correctivo del mercado) (Ramírez, 2009, p. 120).

Las reformas que inician en los años ochenta van en sentido contrario, con un doble eje, desde el gobierno con el fin de combatir la crisis y siguiendo recetas neoliberales, centrado en la economía, y desde la sociedad impulsando un proceso democratizador.

Desde la sociedad fue el tiempo de la reinención democrática, mayor independencia de las organizaciones oficiales de la representación de intereses, impulsar un sistema competitivo de partidos, se redescubrió y valoró el espacio privado, y emerge una cultura ciudadana democrática incipiente; mientras que desde el gobierno busca sanear las finanzas públicas a través de la privatización de empresas, cancelación de programas, desregulación; que no solucionó los problemas sino llevó a una nueva crisis y problemática que se agudiza desde 1994 aunque se esperaba mejor con el tratado de libre comercio, y empeora a partir de 2006, con un neoliberalismo que se desprestigia cada vez más (Zamitiz, 2010). Ese neoliberalismo galopante transformó las relaciones entre gobierno y sociedad.

Esta crisis los factores que la ocasionan como las soluciones que se plantean, según Aguilar (1992) a tres grandes cambios que redefinieron en términos políticos y económicos al país: la reforma del proceso de gobierno o de la gestión pública; la reforma del Estado, cambios de régimen político que se expresan en cambios del proceso electoral y estructura y relaciones entre los poderes del Estado y de los tres niveles de gobierno; y la reforma del Estado, que rediseña el ámbito público y privado, por lo tanto las relaciones entre poderes del Estado y entre este y los ciudadanos.

En este periodo a la vez se desarrolla una creciente intervención de la sociedad civil, en particular de la Ciudad de México, que reclamaba más participación, lo que se vio beneficiado con la apertura política después de la elección de 1988. Esta participación recibe cierta influencia de la reforma económica, pero es más importante los elementos de la reforma política y de la gestión pública que se implementan desde la década de los noventa. Zamitiz (2010) lo atribuye a la reforma económica que modificó la relación entre el gobierno y la actividad económica, que hizo posible que “se transfiriera el poder político a la sociedad”. Sin embargo, si bien influye en la participación que tienen las organizaciones empresariales en el poder político, no necesariamente favorece la participación de otros sectores sociales. Es el entorno internacional que exige cambios democráticos y una nueva forma de administrar la cosa pública, que desde el gobierno se comenzó a implementar, lo que impacta más directamente en la emergencia y fortalecimiento de la participación política de la sociedad civil, especialmente cuando en la gestión pública se introducen los modelos post-burocráticos y en particular el de las políticas públicas. Sin embargo, son campesinos, sindicalistas, estudiantes, sectores populares, que le dan su punto de partida y lo vinculan posteriormente a la participación ciudadana (Olvera, 2009).

La sociedad civil entendida como un conjunto de actores y movimientos sociales y civiles independientes del Estado que luchan por derechos o por reivindicaciones específicas se materializó a lo largo de los años setenta y primera mitad de los ochenta del siglo pasado. Particularmente, la notable reacción autónoma de los habitantes de la ciudad de México ante el terrible sismo de 1985 trajo al foro público

la recuperación de concepto de sociedad civil como espacio de acción independiente del Estado (p. 6).

Merino (2010) señala que en México los antecedentes de la participación ciudadana institucionalizada está en las redes de política pública, con incipientes patrones, pero estables que cimientan los vínculos sociales entre actores interdependientes (públicos y privados) alrededor de los problemas o programas públicos (Merino, 2010). No obstante, Olvera (2009) precisa su origen en grupos y redes asociadas a la participación social, popular y estudiantil que se construye desde 1968 hasta los años ochenta. A ese planteamiento podemos agregar las formas comunitarias y vecinales ampliamente difundidas previamente en la Ciudad de México. Esta posición es la que se confirma en la evidencia al institucionalizarse como participación ciudadana formas ya existentes previamente, y las redes de políticas públicas inclusive se fundamentan en estas redes previamente existentes.

Desde el Estado, el discurso de la participación y luego su institucionalización empieza con Miguel de La Madrid (1982-1988), influido por la visión gerencial de la administración pública: hizo aprobar en 1983 la Ley Federal de Planeación, institucionalizando las “consultas populares” que realizó como candidato y creó un “Sistema Nacional de Planeación Democrática”, que sirvió de base para los 18 foros que dio lugar al Plan Nacional de Desarrollo, metodología que aún se utiliza; asimismo, se crearon comités y consejos consultivos en gran parte de la administración pública federal para impulsar la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo; participación que fue en términos democráticos, ficticia y de tipo corporativa asociada al PRI, con asociaciones civiles autónomas casi inexistentes (Olvera, 2009).

El otro antecedente, desde el gobierno, de la actual participación ciudadana institucionalizada, es el que se da en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) como parte de su proceso de legitimación posterior a la elección cuestionada de 1988. En este periodo se dio un giro del enfoque gubernamental de la participación ciudadana, a través del Programa Nacional Solidaridad, que fue un conjunto de políticas públicas que vinculó al gobierno con la sociedad, a nivel micro-

local, donde cada obra pública y proyecto tenían un Comité Solidaridad y utilizada las redes creadas como parte de esta política para construir una base social paralela a las del partido oficial, lo que terminó en fracaso (Olvera, 2009).

Otro de los antecedentes, en este proceso histórico, paralelo lo anterior, en los años noventa, fue desde la sociedad civil con las organizaciones no gubernamentales. Frente al conflicto de los partidos, actores civiles decidieron hacer presión social desde fuera, eran organizaciones provenientes de un catolicismo tradicional y grupos culturales urbanos, anclados al sector universitario y educativo, de vocación democrática, mientras que las organizaciones sindicalistas y campesinas derrotadas en los ochenta y la rutinización del sector popular, perdieron influencia; en tanto que las organizaciones empresariales fueron campo de disputa entre el PAN y el PRI; realidad que llevo al surgimiento de redes nacionales de ONG's como Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (1990), el Foro de Apoyo Mutuo (1992), la Red de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, los movimientos feminista y ecologista; mientras que los movimientos conservadores e movía más en redes privadas y de afinidad cultura; todo lo cual lleva a la formación de la Alianza Cívica (1994), movimiento social prodemocrático a nivel nacional, resultado de la coalición de múltiples grupos locales de varias ciudades, para supervisar las elecciones de 1994, con base a las redes anteriormente señaladas (Olvera, 2009; 2003).

Finalmente, paralelo al proceso civil que fue creciendo hasta la elección de 2000, el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), en el contexto de la devaluación de 1994 y el surgimiento del movimiento zapatista, abrió las puertas a la reforma electoral, dio lugar asociado a las políticas públicas algunos espacios de participación importantes, como la autogestión en áreas naturales protegidas, participación de las organizaciones solicitantes de vivienda y del movimiento popular urbano; en 1992 con la Ley Federal de Educación se crearon los Consejos Sociales de Participación en Escuelas Públicas que deberían permitir participación de la comunidad y padres de familias; a partir de 1997 se implementó la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE) a través de los Consejeros ciudadanos, que se extendieron a los

Consejos locales, lo que permitió incorporar personas de la sociedad civil prodemocrática; a la vez que con los cambios legales e institucionales en este gobierno, facilitaron algunas experiencias de participación ciudadana no controlada, con el fin de que se contribuyera a eficientar las políticas públicas.

Específicamente en la Ciudad de México, sin proceso de institucionalización a partir de 1997, en el gobierno de Cárdenas, el Equipo Pueblo con otras organizaciones civiles impulsaron proyecto de desarrollo local, la planeación participativa a nivel delegacional y el impulso de otras formas de participación en coordinación con el Centro de Estudios “Heriberto Jara” (CESEM), cuya éxito fue precario (Olvera, 2009; Bolos 2004; Olvera y Quiñonez, 2001); siendo exitoso en el caso de la participación impulsada en Tlalpan, especialmente con el presupuesto participativo (Fernández-Tapia, 2009). Estos son los antecedentes más cercanos la actual ley, práctica y visión de la participación ciudadana en la Ciudad de México.

Asimismo, en la Ciudad de México, como señala para otros espacios Stoker (1998): [...] surge las redes de política pública, en donde todas las organizaciones son dependientes de otras organizaciones a su vez, por la dependencia de recursos para lograr sus objetivos y tienen que intercambiarlos empleando estrategias dentro de reglas del juego conocidas”, también surgen en la Ciudad en el transcurso del presente siglo. Es actualmente, una de las formas de participación, que se asocia a los diversos programas que impulsa el gobierno de la ciudad.

Es a partir del 2000, tanto en el ámbito federal como local que la participación ciudadana se consolidó en el discurso como en la práctica de los gobiernos y su enfoque en sentido de fortalecimiento democrático se abre en el PAN, mientras que en la ciudad de México estaba más asociado a la gobernabilidad, legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública y pocas veces en términos de participación democrática (Olvera, 2009). Sin embargo, es era un enfoque novedoso y diferentes al tradicional en la forma de gobernar.

De este modo, en estas nuevas formas del quehacer de gobierno y gestión públicos, los gobiernos federal y locales, entre ellos el gobierno de la Ciudad de México, buscan fortalecer la gobernabilidad y ejercer el gobierno, con inclusión de organizaciones civiles. Organizaciones, que transitan de aquellas vinculadas a los partidos políticos que gobernaban y/o representaban en el Poder Legislativo, a organizaciones más independientes y hasta autónomas.

En este juego de cambios y tensiones no desaparece la gobernabilidad que se impone desde formas corporativas y clientelistas del poder, que se renuevan en el caso de la ciudad de México, para tener formas de gobernabilidad y legitimación (Fernández, 2017), pero también algunas experiencias de gobernanza democrática, pero que no son continuadas (Fernández-Tapia, 2007), hasta la actual en el cual la situación no ha cambiado mucho, no obstante el avance legal.

3.1.1. Los primeros espacios de participación ante las demandas ciudadanas.

La Ciudad de México, antes Distrito Federal, mantuvo una estructura política que dependía directamente de las autoridades federales, sin embargo, hoy tiene una autonomía política-administrativa con un régimen especial como capital de los Poderes del Estado mexicano lo que genera “una influencia recíproca entre la política nacional y la metropolitana” (Concha, 2016, p. 57). Sin embargo, los primeros vínculos de fin de siglo que se la literatura que vinculan con la participación ciudadana y la sociedad civil es la participación de los ciudadanos al ocurrir el sismo de 1985.

[...] a los trabajos de rescate y de apoyo a las víctimas: desde brigadas que removían escombros, proporcionaban asistencia médica o dirigían el tránsito vehicular, hasta grupos de acopio de víveres, ropa y medicinas para los damnificados. Estas movilizaciones, representadas en la prensa como espontáneas e independientes de los aparatos gubernamentales, entraron en la narrativa histórica de la Ciudad de México como “el despertar de la sociedad civil” y, por ello, como un evento crucial —incluso como un parteaguas— en el proceso de democratización no sólo de la ciudad, sino de todo el país (Tavera-Fenollosa, 1999).

La participación de la sociedad civil¹⁵ se distinguió por su respuesta y organización. La capacidad de respuesta de la sociedad civil de la Ciudad de México tuvo repercusiones claras y directas en la reorganización de la ciudad y en la participación de los ciudadanos (Calva, 2000; Carrillo et al, 1985).

Los años ochenta, en ese sentido, es considerado un periodo de resurgir de la participación ciudadana. Para algunos es de revitalización, de despertar organizacional de los habitantes de la ciudad con respecto a la organización autónoma y de la manifestación de sus demandas, necesidades e intereses (Olvera, 2009; Cuellar, 1993, Espinosa, 2004). Sin embargo, la construcción del proceso de participación ciudadana en los términos que hoy se conocen empieza en los años noventa y se consolida en el siglo XXI.

La crisis del régimen priista, el descontento ciudadano, el movimiento popular y la influencia del movimiento estudiantil de 1968, lleva a buscar alternativas populares, luchas populares se concentran principalmente en el área metropolitana de la Ciudad de México con organizaciones en todas las delegaciones, y a nivel nacional con 1983-1984; el sismo de 1985 contribuyó a dar un nuevo rumbo a la participación con base en la organización existente, otras nuevas como el Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (Coposore) cuyo objetivo fue apoyar el trabajo de los damnificados, impulsados por el Conamup y la Facultad de Arquitectura-Autogobierno de la UNAM y finalmente se organizan los afectados por el terremoto en diferentes barrios y colonias, dando lugar a la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la que llevó al Convenio para la reconstrucción en abril de 1986; más adelante incorpora reclamos y luchas más amplios en relación a la vivienda impulsada por la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (AB), organización que sigue su desarrollo en la segunda mitad de los ochenta; a la vez que aparece la asociación del movimiento urbano popular asociado al cardenismo

¹⁵ La idea de sociedad civil sustituyó a la de pueblo como la colectividad nacional legítima. Se convirtió en el símbolo de la colectividad nacional, expresando una nueva forma de conceptualizar a la colectividad nacional o la suma de ciudadanos, así como la pérdida de legitimidad de otras formas de pertenencia y acción colectiva con tintes políticos... la sociedad civil, que se va entendiendo como las acciones y las interpretaciones fuera de control del aparato gubernamental (Monsiváis, 2000, p. 21).

a partir de 1987 (Bautista, 2015), que se consolida hasta la llegada de Cárdenas a la jefatura de la Ciudad en 1997. Vínculo que da lugar a un desencantamiento en el presente siglo de las formas de participación más independientes; a la vez que un nuevo proceso de corporativismo y clientelismo asociado con la izquierda empieza.

Se abrieron grandes movilizaciones urbanas protagonizadas por el Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados, la Asamblea de Barrios, entre otras (Cuéllar, 1993, p. 23), que dieron lugar a canales alternativos de expresión política basado en su forma autónoma y solidaria de participación, que hicieron contrapeso al PRI en sus formas de lucha y gestión de sus necesidades. Los damnificados ganaron y su victoria impulsó a la vez a la Asamblea de Barrios, que se fortaleció haciendo contrapeso a la organización clientelar del PRI. Cabe recordar que, “hasta entonces, el partido y las instancias gubernamentales controlaban férreamente las estructuras de participación y expresión ciudadanas de los capitalinos” (Ziccardi, 1998, p. 39).

Estas formas de participación en los años ochenta, las tendencias hacia la reforma del Estado y modernización administrativa en el marco de una globalización emergente y la crisis del partido institucional en el gobierno, llevó a Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) a cambios con respecto al Distrito Federal, con el objetivo de brindar mayor gobernabilidad y garantizar espacios de participación ciudadana a la Ciudad de México, en este caso impulsados desde el gobierno.

Como resultado de esta primera reforma política en 1987 se introdujeron algunas modificaciones en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF) y se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Carmona (2023) lo sintetiza de la siguiente manera:

Se reforma la 3ª Base de la fracción VI del artículo 73 que faculta al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. [...] se crea una asamblea como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, integrada por 40 representantes uninominales y 26 plurinominales, electos cada tres años. El Congreso de la Unión continuará siendo el órgano competente para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, pero la Asamblea de Representantes contará con atribuciones para emitir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen

gobierno, en diversas materias (salud, educación, abasto, mercados, espectáculos públicos, ecología, agua, drenaje, vialidad, etcétera) [...]. Hasta esta fecha, el gobierno del Distrito Federal, al igual que su administración, había dependido de los poderes federales, careciendo en sentido material de una asamblea legislativa propia, [...]. En 1973, se introdujeron en el Distrito Federal dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular [...].

Entre sus características destacaron a pluralidad de representantes de la asamblea por su composición heterogénea, al ser designados sus miembros por los principios de representación proporcional y de mayoría relativa; y sus funciones como órgano deliberativo y reglamentario: “promover leyes y reglamentos en virtud del derecho de iniciativa popular en materia legislativa”, así como funciones de gestoría social y comunitaria, investigación y contraloría de la administración pública local; mientras que la reforma de 1993, artículo 122, convierte a la Asamblea de Representantes en un órgano de gobierno, que transita de facultades reglamentarias a legislativas, de tal modo que la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal adoptará la nominación de I Legislatura (Carmona, 2023).

La creación de la ARDF fue un paso decisivo para la democratización de la ciudad y la restitución de los derechos políticos de sus habitantes para elegir libremente a sus representantes. No obstante los cambios legislativos y la emergencia de la participación ciudadana en contraste a lo que era desde 1928¹⁶, como señala Espinosa (2004, p. 8): “no se logró modificar sustancialmente: el gobierno de la ciudad continuaba en manos del Ejecutivo Federal y la novedosa ARDF se sumaba a los inocuos órganos de representación ciudadana” (Espinosa, 2004, p. 8).

La ARDF, aunque no integralmente, logró institucionalizar la gestoría y atención de demandas ciudadanas, pero no plena autonomía, debido a estar subordinada completamente al Poder Legislativo Federal y a las propias disposiciones del Ejecutivo Federal. En este sentido, la creación de la ARDF fue “apenas una pequeña concesión del poder presidencial ante la exigencia creciente por parte de la oposición de crear un estado” (Bassols y Corona, 1993). El resultado fue: los derechos ciudadanos seguían impedidos, los espacios de participación y la actuación de nuevos actores en los asuntos públicos locales seguían limitados,

¹⁶ Véase a Mellado Hernández, Roberto. (2001). Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México. Plaza y Valdés, PyV Editores. ISBN 968-856-944-5.

prevalecía la opacidad y la discrecionalidad de las decisiones del Ejecutivo Federal sobre la Ciudad de México.

Los cambios logrados no incidieron en la autonomía Ciudad de México, ni en la elección de sus propios gobernantes, pero cimentó el primer cambio hacia la democratización de la ciudad. Tampoco tuvo como objetivo fomentar la participación ciudadana autónoma, sino que, por el contrario, renovó los mecanismos corporativos y clientelares del sistema político mexicano. Durante los primeros años de su funcionamiento, dicha instancia estuvo integrada mayoritariamente por políticos pertenecientes a la burocracia del partido único de gobierno o lo que es lo mismo, por representantes de organizaciones gremiales o sindicales controladas por el partido gobernante (Espinoza, 2004, p. 5).

[...] el modelo de participación ciudadana, con sus respectivas instancias operativas (CCCM, Juntas Vecinales, Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana), aunque fue duramente criticado por la gran movilización urbana popular de los años ochenta, no sufrió mayores cambios. Su estructura y, sobre todo, el tipo de relaciones corporativas y clientelares en él y por él afianzadas continuaron funcionando hasta muy entrada la siguiente década, estos órganos se convirtieron en efectivas plataformas electorales y/o comités de campañas proselitistas al servicio del partido gobernante. (Espinoza, 2004, p. 6).

Las reformas constitucionales de 1993 y 1997 modificaron la regulación de la ciudad al pasar del control administrativo del Ejecutivo al Poder Legislativo Federal. De este modo, el gobierno de la ciudad quedó a cargo del Congreso Federal, a través de órganos de gobierno, democrático y representativo: una Asamblea de Representantes (posteriormente Asamblea Legislativa), una Jefatura del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad, así como la elección por voto universal de la Jefatura de Gobierno.

Con la reforma constitucional de 2015 la Ciudad de México recibe autonomía política-administrativa como una nueva entidad federativa, con régimen especial como capital de los Poderes del Estado mexicano, manteniendo la Jefatura de Gobierno. De esta forma, tiene un Congreso Local, un Poder Judicial local y un

ejecutivo, siendo la participación ciudadana como un elemento importante de gobierno.

3.1.2. Los esfuerzos por una gobernanza local en la Ciudad de México.

Paralelo a los esfuerzos del gobierno y de los ciudadanos de la Ciudad de México, las Naciones Unidas (ONU) colaboran con el gobierno de la ciudad para desarrollar la gobernanza local con una visión de globalidad, con los siguientes objetivos:

- Determinar un concepto propio de gobernanza aplicable a lo local;
- Señalar la preponderancia de los gobiernos locales a nivel internacional; y
- Consecución de la Agenda 2030, específicamente en los objetivos referentes a la gobernanza.

Para 2021 se realizó una evaluación del cumplimiento de dichos objetivos, en la cual se señalan las principales áreas de avance respecto a su gobierno local:

Fortalecer la administración de ingresos; mejorar la responsabilidad financiera de las empresas estatales; mejorar las leyes y procedimientos de bancarrota; consolidar los fondos extrapresupuestarios en el presupuesto; mejorar la transparencia en los sistemas tributarios y arancelarios; reforzar la independencia del banco central; extender la supervisión bancaria prudencial; y mejorar las estadísticas económicas y financieras (Aceves, 2018, p. 126-127)

Siguiendo esta orientación, impulsar la consolidación de la Ciudad de México como actor internacional ha sido una de las finalidades principales del gobierno de la ciudad. En este sentido, mediante la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 26 de octubre de 2016, el Jefe de Gobierno dio a conocer el Programa Especial de Acción Internacional (2015-2018), que tuvo como objetivo generar redes de colaboración con organismo internacionales y gobiernos locales.

En materia de gobernanza local, el Programa reconoce la gran urbanización regional que se ha desarrollado en América Latina y el Caribe; sin embargo, destaca que no obstante este proceso, el PIB per cápita sigue siendo menor al de otras regiones, derivado de “la desigualdad económica y social, el acceso no universal a servicios básicos, insuficiente infraestructura, baja conectividad y bajos niveles de gobernanza (López Velarde, 2018, p. 44).

Para contrarrestar estos problemas, se busca trabajar en: “1. Urbanización, demografía y clase media emergente. 2. Creciente desigualdad. 3. Sustentabilidad (en el ámbito económico, ambiental y social). 4. Cambio tecnológico. 5. Clúster industriales y cadenas de valor global. 6 gobernanza local. Además, sus principales retos son: mejorar la calidad del aire y mitigar la escasez del agua” (p. 44). De esta forma la Ciudad de México se inserta sistemáticamente en la agenda global.

Asimismo, se observa que en el diagnóstico realizado la Ciudad de México ha sido impactada negativamente en las “categorías de atractivo global, capital humano condiciones institucionales desiguales y calidad de su capital físico”, por lo que el programa busca intervenir dando seguimiento de todos los ámbitos de la ciudad, para mejorar el capital humano, inversión y nuevas tecnologías, a la vez de generar intercambio de experiencias y buenas prácticas (López-Velarde, 2018)¹⁷.

Si bien los mecanismos de coordinación y evaluación internacionales son importantes para comparar el desarrollo de las ciudades, la forma como se plantea puede caber muy bien en una forma de intervencionismo externo y pérdida de soberanía. A la vez, que en términos que es una expresión de lo que se le ha llamado “gobernanza global”, en la que intervienen no ciudadanos de la ciudad sino sus gobernantes, ciertas élites y organismos internacionales o países de primer mundo, implantando políticas que responden a sus concepciones del mundo y del desarrollo, pero no siempre acordes con la realidad de la ciudad de México.

¹⁷ [...] el ranking mundial de ciudades, la Ciudad de México se ha visto afectada en las categorías de: atractivo global, capital humano, condiciones institucionales desiguales y calidad de su capital físico. Derivado de este diagnóstico, el Programa señala la importancia de impulsar una acción internacional que acompañe y potencie transversalmente las políticas públicas de la ciudad capital en temas tan diversos como movilidad urbana, seguridad y desarme, prevención de riesgos y desastres, conservación de patrimonio, medio ambiente y cambio climático, espacio público, salud, educación, desarrollo social, finanzas públicas, ciencia y tecnología, cultura y deportes, justicia y promoción de los derechos humanos, entre otros, a fin de generar movilidad estudiantil, capacitación de capital humano, inversión, así como el intercambio de experiencias, de buenas prácticas y de nuevas tecnologías, que beneficien tanto a las instituciones gubernamentales como a la ciudadanía. (López Velarde, 2018, p. 44).

Este diagnóstico impulsó el avance de del modelo de gobernanza global para la Ciudad de México e impactó en las políticas públicas en temas como:

[...] movilidad urbana, seguridad y desarme, prevención de riesgos y desastres, conservación de patrimonio, medio ambiente y cambio climático, espacio público, salud, educación, desarrollo social, finanzas públicas, ciencia y tecnología, cultura y deportes, justicia y promoción de los derechos humanos, entre otros (López Velarde, 2018, 133)

Asociado a estos procesos, también se desarrollan acciones de participación ciudadana que podrían estar afectando la gobernanza local a través de diversos actores como: dependencias, organismos desconcentrados, entidades del gobierno de la Ciudad de México, incluyendo a “organizaciones sociales, universidades, empresas, cámaras y asociaciones, entre otros”, dirigidos y coordinados por la Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI, s/f, p. 52), que participan en estos procesos, pero que excluye la representación de la mayoría de ciudadanos.

En este sentido, la CGAI tiene como misión fundamental a fortalecer e implementar estas relaciones:

[...] sustantivamente a fortalecer la presencia e influencia del Distrito Federal en el contexto internacional; es la encargada de organizar, apoyar, vincular, coordinar y dirigir los esfuerzos, actividades, proyectos y programas que las instituciones de Gobierno llevan a cabo con la comunidad internacional. [...] las relaciones de cooperación técnica y financiera con los organismos del sistema de Naciones Unidas y otras agencias bilaterales y multilaterales. A través de la CGAI, se han firmado Convenios Marco de Cooperación con seis agencias especializadas de Naciones Unidas a fin de afrontar y colaborar en la consecución de las agendas globales y el fortalecimiento de la gobernanza local” (Aceves, 2018, p. 54).

Estas agencias son Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ONU-Mujeres, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Alto

Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La cooperación es en casi todas las áreas, pero dando prioridad a la agenda de la ONU¹⁸.

En los Convenios Marco de Colaboración se establecen los mecanismos de cooperación técnica, programas, proyectos, etcétera, entre diversos órganos del Sistema de Naciones Unidas y la Ciudad de México, a fin de fortalecer la gobernanza local en materias como la pobreza, la desigualdad, la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, la inclusión social, la infancia y juventud, el empleo, la economía urbana, el empoderamiento de la mujer, la educación, la cultura, el patrimonio, entre otros; asimismo, el trabajo que desarrolla la Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI) del gobierno de la CDMX para crear vínculos y redes entre la ciudad, los organismos internacionales y otras ciudades, sin lugar a duda impulsa el reconocimiento de la capital mexicana como un referente mundial, pero sobre todo como una ciudad comprometida con la gobernanza local (López-Velarde, 2018).

Estos hechos son un esfuerzo de gobernanza en relación con actores externos en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible y el proceso de relación entre lo

¹⁸ La cooperación, a través de este acuerdo, se lleva a cabo particularmente en áreas de: planeación del desarrollo, políticas de desarrollo económico, medición de la pobreza y la desigualdad, evaluación de políticas y programas sociales, análisis de desigualdad socio-espacial, igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en contextos urbanos, políticas y programas de inclusión social para infancia y juventud, diversidad cultural y pueblos indígenas en ciudades, políticas de empleo y apoyo al ingreso en economías urbanas y políticas sociales comparadas en grandes ciudades”. Con referencia a la cooperación entre ONU-Mujeres y la Ciudad de México, se firmó un Acuerdo de Colaboración en 2008 y posteriormente se adoptó como el marco normativo para establecer Acuerdos Específicos de Colaboración, un Memorándum de Entendimiento, del 14 de noviembre de 2013, cuyo periodo de vigencia es del 10 de diciembre de 2013 al 31 de diciembre de 2018. Este Memorándum impulsa la colaboración de ambos entes para realizar acciones de “cooperación técnica, programas y proyectos en materia de empoderamiento de las mujeres e igualdad de género que contribuyan a la implementación de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres”. Estos acuerdos impulsan la participación del sector público y privado, así como de los ciudadanos, en la toma de decisiones en el marco de las funciones del gobierno de la Ciudad de México en materia de gobernanza local, siendo parte sustancial del marco institucional y jurídico que los regula. (López Velarde, 2018, p. 137)

global y lo local; sin embargo, los estudios no logran demostrar que exista un fortalecimiento de la gobernanza local y participación ciudadana a partir de esta cooperación. El fortalecimiento de la gobernanza global que se impone sobre la Ciudad de México es un hecho, sobre cuyas características y vinculación se hace necesario estudios específicos que den cuenta de tal problemática.

3.1.3. La participación ciudadana en la gobernanza local en la Ciudad de México: de la confrontación a los nuevos espacios de participación.

Hablar de gobernanza local es hablar de más actores que participan en y deciden sobre los asuntos públicos locales, principalmente ciudadanos y sus organizaciones. En este sentido, el gobierno local en la Ciudad de México generó nuevos espacios de participación que conllevaron a la promulgación y fortalecimiento de leyes y reglamentos, así como el reconocimiento e institucionalización de nuevas y viejas formas de participación. Ejemplo de ello son las leyes y reglamentos en materia de transparencia y rendición de cuentas, acceso a la información pública, derechos humanos, servicio público de carrera y, principalmente, de participación ciudadana.

En la práctica se observan que coexisten dos modelos de ciudad contrapuestos, que coexisten conflictivamente e influyen en los procesos de gobernanza local: el modelo que el gobierno propone y conforma, y el modelo que demanda la ciudadanía, que aun con mecanismos, legislación y organismos de participación, los ciudadanos no ven satisfechas sus demandas más apremiantes (Ziccardi, 2018). Es decir, en la práctica no se observa la vinculación entre gobernantes y gobernados para atender los problemas de la ciudad, ni siquiera de los que directamente afectan a los diversos actores que participan. A la vez que, la mayoría opta por no participar.

Si bien la gobernanza local de la Ciudad de México se puede inscribir en la noción de gobernanza de Joan Prats (2007), quien pone énfasis en la necesidad de construir espacios de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, no se ha logrado sino incipientemente, a pesar de las múltiples formas de participación impulsadas por el gobierno de la ciudad. Menos alcanza la noción de Luis Aguilar

(2010), en la que el componente central es la configuración de un patrón de comportamiento entre el gobierno y la sociedad, de tipo colaborativo, con una relación de proximidad entre gobierno y ciudadanía; tampoco se logra la coproducción de políticas públicas según Joan Subirats (2016) sino en espacios aislados con organizaciones sociales o empresas; tampoco logra que sea una patrón de cogestión, codirección y coguía según Kooiman (2005), más allá del presupuesto participativo. Lo que predomina es la participación dirigida en procesos de definición de presupuesto participativo y obra pública, cogestión en algunas demandas y de control sobre el gobierno en algunos sectores.

Se podría decir que la Ciudad de México sólo está enfocada en “una forma diferente de gobernar localmente que se caracteriza por el impulso otorgado a los procesos de innovación social” (Ziccardi, 2012) y de participación ciudadana consultiva. Aunque si tener en cuenta que:

Actualmente, existen posicionamientos e intereses abiertamente contradictorios entre una participación ciudadana madura y una gobernanza local con procesos de innovación social que giren en torno a la satisfacción de necesidades básicas, como el acceso al suelo, a la vivienda adecuada, a los servicios públicos, a la movilidad y el transporte, y la adopción de criterios mercantiles en los procesos de la producción y gestión de la ciudad. Por ello, alrededor de la gobernanza local actual en la Ciudad de México suele generarse un doble patrón de comportamiento entre el gobierno y la sociedad (Ziccardi, 2018, 5)

En este marco de gobernanza local en la Ciudad de México, la definición del concepto de participación ciudadana aún no es un asunto cerrado. Como afirma Pindado (2009), este concepto ha sufrido tal banalización, utilizándose para referirse a muy diversas cuestiones relativas a la relación entre administración y a la ciudadanía, que en él termina cabiendo cualquier cosa. Es poca la participación como parte de un proceso de gobernanza lo que sucede en la Ciudad de México, aunque existe una legislación avanzada al respecto, pero que necesita real cumplimiento.

En la Ciudad de México no se ha consolidado la participación ciudadana como proceso que conciben Uriarte, Bikandi, Atxutegi y Bernaola, (2016): “cooperativo,

inclusivo, transversal, continuo, escalable, planificado, transformador, coherente, corresponsable, distribuido y empoderador”. Podría decirse que está en construcción.

Aun son muy pocos los ciudadanos y ciudadanas, grupos o colectivos ciudadanos que tengan autonomía, libertad y corresponsabilidad en la participación de la cosa pública, que permita construir políticas o solución de demandas conjuntamente con el gobierno, como un patrón de gobierno y enfocado en el bien común. Las formas participativas tienen predominantemente una necesidad particular por resolver, lo que favorece el surgimiento o fortalecimiento de las nuevas formas de clientelismo en la ciudad. A esto se agrega que la participación ciudadana es limitada y focalizada por el gobierno en relación a las funcionalidades urbanas, intereses de mercado o a las exigencias de las élites políticas, principalmente de las que gobiernan y de sus aliados. Sin embargo, las objeciones, han construido una forma diferente de gobernar, con participación ciudadana (consultiva), más incluyente más cercana a los ciudadanos.

Durante los cuatro sucesivos gobiernos controlados por una coalición de partidos de izquierda (1997-2018) las políticas urbanas de Ciudad de México, que constituyen componentes claves de la gobernanza democrática local, comenzaron privilegiando un modelo de ciudad incluyente para todos sus habitantes y ciudadanos, un modelo que intentaba hacer efectivo el derecho a la ciudad pero a medida que se han refrendado sus triunfos electorales ha ido cediendo en favor de un modelo de ciudad en el que prevalecen los intereses empresarial en la producción de bienes y servicios urbanos y en la que las desigualdades estructurales se ven acrecentadas por las inequidades territoriales y urbanas lo cual no sólo tiene consecuencias urbanas sino sociales y políticas (Ziccardi, 2018).

Esta dinámica también ha impactado en la ausencia de un órgano permanente y especializado, responsable del proceso de planeación; por ello, en la práctica, se han tenido que emplear recursos e instancias que no están diseñados expresamente para fomentar o facilitar la participación ciudadana. Esto ha repercutido en que no estén suficientemente homologados los criterios y las metodologías para una planeación más integral coherente y que facilite la participación ciudadana. Tampoco puede obviarse que la participación ciudadana,

tal y como está ahora, resulte escasa y con insuficiente incidencia en la gestión pública: desde la planeación hasta la evaluación. Sin embargo, el gobierno de la Ciudad de México ha hecho esfuerzos para la preservación y protección de la naturaleza y que sean garantizadas por las autoridades de la ciudad en el ámbito de su competencia, promoviendo siempre la participación en la materia; a la vez que ha establecido convenios para vincular los programas con la participación:

Este convenio del gobierno de la Ciudad de México refleja el enfoque general de sus programas vinculados con la participación ciudadana: con enfoque a Derechos Humanos; igualdad de género; participación ciudadana; transparencia; innovación, ciencia y tecnología; sustentabilidad; desarrollo metropolitano y acción internacional. Así como sus ejes fundamentales: Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano; Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana; Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable; Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura; Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016, p. 188).

Asimismo, el gobierno de la ciudad buscó a través de la promulgación, modificación y reformas del marco jurídico, la creación de nuevos espacios de participación como las comisiones coordinadoras y consultivas, las comisiones de planeación para el desarrollo de los municipios, los comités municipales de desarrollo urbano, los consejos de participación, los consejos de colaboración municipal para obras y servicios públicos y las juntas de vecinos, por nombrar algunos. Sin embargo, según el estudio de Tejera (2015) estos mecanismos no logran el objetivo para el que están predestinados, han sido cooptados hasta corrompidos. De esta forma se alejan de formas autónomas o democráticas de participación.

El valor de la participación ciudadana en el gobierno local es la base sobre la que se sustentan todos los esfuerzos para un desarrollo de gobernanza local. Los argumentos a favor de la participación, aún desde el reconocimiento de sus límites, son claros si ésta se concibe sin ánimo de instrumentalización política por parte de los responsables públicos y se logra dar continuidad a sus dinámicas.

En México, la noción de participación ciudadana se confunde en ocasiones con las formas de “democracia directa”: referéndum, plebiscito e iniciativa popular; formas de participación que abren un espacio político a la expresión de las preferencias de

la ciudadanía, pero son utilizadas en condiciones políticas muy específicas, lo que lleva a ser de poca utilización. De tal manera que no se puede equiparar, constituyendo a la participación directa de los ciudadanos en sus asambleas, un error conceptual que limita el alcance del análisis de la participación. A la vez, que la participación ciudadana adquiere una alusión figurativa, una clara relación simbólica y práctica entre participación democratización, así como una gran brecha entre el discurso, las leyes e instituciones con la práctica de la participación ciudadana. Olvera lo plantea así:

En México la discusión sobre la participación está atrasada respecto de los debates latinoamericanos más relevantes. En realidad, hay un predominio de una confusión conceptual y política, de manera que los actores civiles y políticos hablan de participación en un sentido meramente figurativo, es decir, como una alusión a muy diferentes procesos en marcha. No se encuentra en el horizonte simbólico de los actores una idea clara acerca del papel de la participación en la democratización de la vida pública. [...]. La peculiar configuración de las relaciones entre sociedad, mercado y Estado que produjo el régimen de la Revolución Mexicana está en el origen de la "particularidad mexicana" en este campo, pero también el carácter tardío y prolongado de la transición a la democracia [...]. Pero esto no implica que el discurso de la participación y la creación de leyes e instituciones diversas para materializarla no haya sido una parte de la política normal. Por el contrario, México y la Ciudad de México, como referente, tiene una abundancia de discursos, leyes e instituciones formalmente participativas. Pero esta presencia discursiva y legal contrasta con la escasez de prácticas efectivas y con la generalización de la simulación como cultura política en todo lo concerniente a la participación ciudadana (Olvera, 2009, p. 4).

Los avances en participación ciudadana han tenido relativamente poco éxito. Por un lado, la creación de comités, consejos consultivos en la mayor parte de la administración federal; consejos sociales de participación en las escuelas públicas; programas comunitarios de mejoramiento barrial; comités vecinales, entre otras, al institucionalizarse unas o crearse otras, desde el gobierno, han transitado a prácticas cooptadas o dirigidas de participación. Por otro lado, la burocracia de la ciudad, que se rigen por formas tradicionales de hacer política, no es receptiva a este tipo de iniciativa, de allí que se mantengan el clientelismo y la cooptación política o en otros casos la desacreditación de las capacidades participativas y decisorias desde una tecnocracia que llegó con la modernización. Además, las

propuestas de innovación chocaron con los intereses políticos corporativos de los grupos en el poder, que consideran que políticas universales o basadas en criterios diferentes al control político clientelar-corporativo pueden dañar sus intereses y su capacidad de control sobre sus propias bases.

Gobiernos locales tanto del PRD como del PAN han puesto en práctica experimentos participativos, pero hay diferencias notables en su espíritu, aunque no necesariamente en su ejercicio. En campo del PAN, la participación, aparte de ser políticamente selectiva, es decir, que se dirige a los sectores de élite de la sociedad civil local, apunta básicamente a la eficacia y a la eficiencia gubernamentales y no a la democratización del ejercicio del poder público; se busca la construcción de *inputs societales* adecuados para la mejor definición de la política pública y en su caso el control *post-facto* del ejercicio de gobierno. Se trata de una lectura tecnocrática de la participación muy afín al discurso del Banco Mundial.

En el caso de la izquierda, en sus experimentos hay un intento de democratización de la vida pública, hay un esfuerzo de apertura del gobierno no sólo en la búsqueda de la eficacia y de la conexión gobierno-ciudadanía para la mejor gobernabilidad, sino un proyecto de participación ciudadana al ejercicio mismo del gobierno. No obstante, los resultados pueden no ser tan diferentes en un lugar y en otro, puesto que en todos los casos los promotores se toparon con la realidad de que los ciudadanos están poco organizados y que los propios funcionarios delegacionales carecen de la tradición y de las herramientas de canalización de esta participación ciudadana de una manera constructiva (Olvera, 2009; p. 22).

Es decir, se conjuntan dos visiones: la de los ciudadanos sin una participación organizada y eficaz, con una voluntad política sin continuidad en los diferentes periodos de gobierno, lo cual también impacta las dificultades estructurales para la continuidad de una participación ciudadana. A esto se agrega:

[...] el corto ciclo de los gobiernos municipales, de sólo 3 años, junto a la prohibición constitucional de la reelección de los alcaldes, crea la urgente necesidad para los gobiernos municipales de mostrar algún tipo de eficacia a corto plazo, pues el alcalde no podría continuar su carrera política de otra manera. Además, el carácter eventual de los empleos de gerencia en el gobierno municipal conduce a crear una mentalidad a corto plazo y a facilitar la búsqueda de rentas del Estado por parte de los funcionarios, así como a una actitud oportunista e igualmente corto-plazista de parte de los ciudadanos (Olvera, 2009, p. 23)

Estos factores administrativos, políticos e ideológicos, tecnocráticos, como la desorganización ciudadana y tecnocracia eficientista de influencia global o

funcionalidad y eficacia de corte clientelistas, impiden o limitan la participación ciudadana efectiva, autónoma y democrática. De esta manera, si bien “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 (sector privado, económico y social) en los asuntos públicos” (Camacho, 2018, p. 29), en la práctica no siempre sucede. Según Camacho (2018) esto 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, así como la falta de acuerdos, de coordinación y relaciones entre diferentes órdenes y poderes de gobierno en la atención de servicios públicos. (p. 29-30).

Los nuevos espacios que se gestan desde los ciudadanos, se institucionalizan o se construyen desde el gobierno de la ciudad, entran en conflicto con los actores de las viejas formas de participación corporativa (ciudadanos que pertenecen a un partido, partidos, organizaciones no gubernamentales que gestionan y tienen un provecho por ser intermediarios), quienes al ver amenazados su poder y beneficios, actúan en contra y buscan cooptar las nuevas formas participativas o evitar que sean funcionales.

Es preciso mencionar que, ni el gobierno ni la sociedad innovadora de formas participativas cuentan con todos los recursos para lograr sus objetivos. En el trayendo o evolución de estos procesos participativos, tienden a consolidarse o ser fallidos. En el caso de la ciudad, se observa una tendencia a la cooptación e inoperancia, como consecuencia a ser fallidos, a pesar de lo relativos logros alcanzados.

A continuación se sintetizan los ejemplos de gobernanza local en la ciudad:

Tabla 5. Avance de la gobernanza local en la Ciudad de México, 2014 – 2020

| Año(s) | Política, programa y/o mecanismo de participación | Gobernanza local |
|-----------|--|---|
| 2009-2012 | Coinversión para el desarrollo social del Distrito Federal | <p>“El programa Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal fomenta el trabajo corresponsable del Gobierno de la Ciudad de México y las Organizaciones de la Sociedad Civil, lo cual permite establecer nuevas líneas de acción y redefinir actividades de política pública en beneficio de la población de Ciudad de México” (Gobierno de la Ciudad de México, 2014).</p> <p>Entre 2013 y 2014 se financiaron 217 proyectos de los cuales correspondieron a 2014, 117.</p> |
| 2012-2014 | Programa comunitario de mejoramiento barrial “El rescate y mejoramiento de los espacios públicos y de la infraestructura social de los barrios, pueblos y colonias de la Ciudad de México a través de desarrollar un proceso participativo, integral y sostenido, con equidad de género (Gobierno de la Ciudad de México, 2014) | <p>“El programa va dirigido a las ciudadanas y ciudadanos residentes en la Ciudad de México que promuevan proyectos de recuperación de espacios públicos y mejoramiento de la imagen urbana, preferentemente en zonas de media, alta y muy alta marginación” (Gobierno de la Ciudad de México, 2014)</p> <p>Del 2012 al 2014 se mejoraron 656 barrios, en el 2014 fueron 208 (Subsecretaría de Participación Ciudadana, 2015).</p> |
| 2014-2020 | <p>Presupuesto participativo.- se desarrolla en el marco de acercamiento del gobierno a la ciudadanía, bajo la propuesta de incluirlos en la toma de decisiones en la decisión y elaboración de política pública frente a problemas locales. Fue la Ciudad de México que inicia el proceso en México, de una forma de participación desarrollada en Brasil y extendida en América del sur, iniciándose en el 2003, aún sin una ley que lo avale.</p> <p>En el caso mexicano difiere de otras partes de América Latina, siendo un</p> | <p>Facultad por el cual la ciudadanía tiene el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el gobierno de la ciudad, proponiendo proyectos de obras y servicios, infraestructura urbana, o cualquier mejora para sus unidades territoriales; antes de 2020 en un monto del 3% del presupuesto anual de las demarcaciones y en el 2020 de 3.25%; las propuestas antes eran, directas, registro de proyectos sin necesidad de diagnósticos y ausencia de sanciones por incumplimiento; desde 2020, diagnósticos mediante asambleas en las que se deben fundamentar los proyectos y con sanción</p> |

| Año(s) | Política, programa y/o mecanismo de participación | Gobernanza local |
|--------|---|--|
| | <p>proceso den dos fases primero: propuestos de proyectos y decisión a través de voto (Escamilla y López, 2021) y desde el 2020, tres fases: diagnóstico en asambleas, propuesta de proyectos con base en el diagnóstico y votación o decisión a través de voto, esto en el marco de la reforma legislativa de esta forma de participación.</p> <p>Programa de Acción Climática. Ciudad de México, 2014-2020. Se realiza en el marco del cambio climático planetario y de las políticas impulsadas globalmente.</p> | <p>en caso de incumplimiento (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2023).</p> <p>Uno de sus principios rectores es gobernabilidad y gobernanza, a la vez que son parte de sus objetivos; se especifica la realización de diagnósticos participativos con enfoque de género, a la vez que se convocará a la propuesta de proyecto con participación de la sociedad civil, empresarios y particulares, para garantizar la gobernanza.</p> <p>Sin embargo, queda en una propuesta, que no tiene avances reales en términos de participación y gobernanza para la toma de daciones y acciones conjuntas sociedad-Gobierno para tal efecto, siendo más bien un trabajo gubernamental y de los organismos internacionales con escasa o nula injerencia ciudadana en las decisiones (Gobierno de la Ciudad de México, 2014).</p> |

Fuente: elaboración propia.

3.2. Democratización en la ciudad de Lima: gobernar la descentralización y el gobierno de las demandas ciudadanas.

3.2.1. Del deterioro del sistema político peruano al rechazo ciudadano

El sistema político peruano históricamente ha tenido la recurrencia de conductas autoritarias y una desproporcionada concentración de poder, que en varios casos han terminado en una interrupción violenta o no de la democracia. Fragilidad democrática que sucede desde los años cincuenta del siglo pasado y que no ha mejorado, al contrario se agrava y que hunde sus raíces en: la profunda desigualdad

social entre Lima y provincias y el control del país por élites nacionales al servicio del capital nacional y transnacional, que se imponen ante la debilidad de las fuerzas democráticas del país, la ausencia de organizaciones ciudadanas capaces de sustituir a una élite económica y política corrupta que controla la economía, la política y los medios de comunicación. Esta élite minoritaria rompe el orden democrático siempre que sus intereses son amenazados, con el aval de las cúpulas militares, policíacas y de marina.

En los años sesenta los sectores emergentes demandan cambios en la estructura económica nacional; los campesinos en la tenencia de la tierra; los obreros participación en la gestión, propiedad y dirección de las empresas, estatización y nacionalización de la minería y petróleo, participación popular en el gobierno y; los empresarios, medios y otros actores, frente al centralismo limeño, reclaman descentralización del Estado; se vive una crisis que dio lugar a primeros intentos guerrilleros que Fernando Belaúnde logró derrotar en su primer gobierno, a la vez que favoreció la penetración capitalista extranjera; frente a lo cual, el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, con una visión de izquierda, en los años 70, buscó responder a las demandas sociales con diversas medidas, pero a partir de 1975 con Morales Bermúdez y luego con Belaunde fueron desmanteladas (Matos, 1986) y construyeron las bases del capitalismo de fines de siglo XX en el país.

Entre 1986-1990, con García Pérez, estalla la crisis económica, se fortalecen los movimientos armados de Sendero Luminoso (SL) y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), declarados terroristas en los años 90 por Alberto Fujimori. Este último, estableció un gobierno autoritario entre 1992-2001 e implantó un neoliberalismo radical, que agravó las desigualdades sociales y las disparidades entre Lima y provincias. La participación popular, ciudadana, en este periodo, no obstante invisibilizada por el gobierno y la subversión, fue muy importante en particular en las ciudades, aunque débil e incapaz de frenar a la dictadura.

La participación popular en los años setenta, con Velasco Alvarado, fue cooptada y la movilización popular fue tolerada solamente si aceptaba el control de la cúpula del gobierno; al no lograr solucionar los problemas, las fuerzas populares

autónomas buscaron responder a la problemática social de la realidad metropolitana: agua, alumbrado eléctrico, pavimentación de calles (encarpetado), locales públicos (Matos, 1986), escuelas, entre otras obras, ante la ineficacia estatal. Este proceso siguió siendo característico en los años ochenta.

No obstante la crítica existente al modelo de participación velasquista, es el primer intento de integrar la participación social y popular de los ciudadanos desde el gobierno. Se impulsa a través de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), que desde el gobierno se especifica que busca:

Lograr la consciente y activa participación de la población en las tareas del desarrollo económico y social. Para ello, estimula y apoya la organización del pueblo; informa a los organismos sociales de base sobre el sentido de las transformaciones sociales y su relación con la teoría revolucionaria, la sociedad actual y el modelo de organizaciones sociales propuesto por la revolución; canaliza las demandas populares hacia el Gobierno y, a la inversa, lleva a la base las acciones ejecutivas que estimulan y apoyan la participación popular libre y democrática (SINAMOS, citado en Martín, 2002, p. 199).

Al respecto, el propio Velasco frente a quienes se oponían afirmaba que: “participación es participación en la toma de decisiones o no es nada” (p. 201), insistiendo, en su discurso de 28 de julio de 1974:

Participar es el ejercicio de la capacidad de decisión y, por tanto, tener acceso a las expresiones reales de poder económico, social y político. Se participa para tener injerencia directa y personal en las cosas que afectan nuestra vida, en los asuntos que comprometen nuestro destino individual y colectivo, [...] [considerando que a esta noción de participación le son consustanciales los conceptos de justicia y libertad] [...] una sociedad participatoria se construye participando. Y participando desde ahora. Es decir, abriendo los cauces y creando las condiciones que hagan posible el acceso cada vez mayor de los ciudadanos a todos los niveles de decisión [...] no queremos que esas instituciones sean dependencias del Gobierno Revolucionario ni tampoco dependencias de otros centros de poder político. Queremos que dependan de las decisiones auténticamente libres de sus propios integrantes (p. 201-202).

Martín (2002), al referirse a la participación impulsada desde el gobierno militar de Velasco Alvarado, lo considera como una forma de participación ciudadana, aunque tanto los textos, programas y discursos de Velasco, utilizan la categoría

“participación social”, “participación del pueblo”, “participación plena”, “participación popular”.

Si bien es una experiencia de los años setenta, la forma cómo se define a la participación y como operó, con las limitaciones propias de un gobierno militar, es similar a lo que se conoce hoy como gobernanza. Después 1975, derrocado Velasco, se desmontó todo el proceso. Sin el apoyo gubernamental la participación popular entro en crisis y para atender sus necesidades colectivas, los ciudadanos lo hicieron desde sus organizaciones, tanto en el área rural como urbana. En ese proceso ante la crisis de dirección popular, frente a la debilidad de una izquierda democrática, fue cooptada en parte por Sendero Luminoso.

La participación popular en torno a gestión urbana de servicios, salud y mejoramiento de escuelas, como de atención comunitaria y popular, se mantuvo activa, y se vio fortalecida y re-articulada desde el gobierno, esta vez con el Alcalde de Lima Alfonso Barrantes Lingán, 1984-1986, con el Programa de Vaso de Leche desde la organización popular, las Juntas Distritales de Planeamiento, los programas municipales de vivienda, las Agencias municipales del Cercado de Lima (Pease, 1991); así como con los comedores populares en la década de los ochenta y comités de Vaso de Leche, surgiendo una ciudadanía activa, participativa (Espinosa y Condori, 2020). Es un segundo hito en el cual la participación tiene capacidad decisoria en ciertos espacios y en la planeación, por lo cual un antecedente de la gobernanza en Lima.

Desde fines de los años setenta y en los años ochenta, desde los sectores populares se cuestionó la sociedad tradicional y Estado oligárquico (Collier, 1978; Stoke, 1975; Dietz, 2000). Esto dio lugar, en lo particular en las periferias de la Ciudad de Lima, nuevas prácticas ciudadanas y de participación social, un replanteamiento de la relación entre ciudadanía y Estado, así como del rol del Estado y de los ciudadanos, politizados (Matos, 1986; Degregori et al, 2014; Espinosa y Condori, 2002). En dichas prácticas la participación de la mujer fue abundante y ganaron espacios ante la oposición de dirigentes hombres (Espinosa & Condori, 2002). Su participación fue protagónica, dinámica, fundamental y hasta

mayoritaria en varios espacios autónomos o vinculados a la iglesia católica. Esta participación creció, en algunos casos de manera autónoma, en otros de la mano de partidos de izquierda, organizaciones de la sociedad civil pro-ciudadanas y de la Iglesia católica.

Entre 1986 a 1990, con Alan García, el discurso de la descentralización fue un elemento importante, iniciándose un proceso de regionalización (1989-1991), que abrió los gobiernos regionales con integración territorial de diferentes departamentos y provincias, creándose once regiones. En este proceso se integró la participación de la sociedad civil en sus respectivos consejos regionales. Sin embargo, la regionalización se frustró en 1992 cuando el gobierno autoritario de Fujimori las canceló y creó los Consejos Transitorios de Administración Regional.

La Ley Marco de Descentralización promulgada en 1998, confirmó la permanencia de los consejos transitorios dirigidos desde la presidencia, reactivándose el proceso de regionalización con la Ley de Bases de la Descentralización del 17 de julio de 2002 y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 18 de noviembre de 2002, eligiéndose los gobiernos regionales el 20 de noviembre de 2002, uno por departamento (24), más uno por la provincia constitucional del Callao (25), a la vez que se dio a Lima metropolitana el rango de Región. En estos gobiernos se incluyeron las Asambleas Regionales como órganos consultivos, de las que Lima, tiene una: la Asamblea Metropolitana de Lima.

A partir de 1989 las preferencias ciudadanas hacia los partidos denominados tradicionales transitaron hacia movimientos independientes que empezaron a aparecer en todo el país. El descontento ciudadano y la guerra sucia contra Vargas Llosa llevaron al poder a Fujimori, debilitándose más el sistema político y entrando en crisis los partidos políticos. Todo esto en el marco de una débil institucionalidad política para “enfrentar con fragilidad la violencia política del terrorismo, a la acelerada informalización del sector laboral y al proceso hiperinflacionario de fines de la década” (Dietz & Myers, 2007).

El autogolpe de un presidente con popularidad el 5 de abril de 1992. Una élite congresal que no dejaba gobernar y facilitó la salida autoritaria. El gobierno de facto de Fujimori (1992-2001) llevó a la cooptación política de toda la institucionalidad, medios y los sectores ciudadanos populares y sus organizaciones, a través de la política asistencialista y control de las organizaciones ciudadanas, prebendas, sobornos y financiamiento de la prensa desde la presidencia de la república.

Sin embargo, pese al control del gobierno, se mantuvo una participación social barrial no absorbida por el fujimorismo y otro sector que se articuló a los diferentes programas de gobierno. La participación no cooptada que ganó terreno entre los ciudadanos fue la asociada al Vaso de Leche, comedores populares y comités de vecinos, pero surgieron nuevas como las asociaciones civiles, participación en redes sectoriales y planes de desarrollo concertado; pero organizaciones de sectores pobres fueron sometidas por el gobierno fujimorista.

Fujimori desarrolló un discurso anti-político, creó una alianza del gobierno con sectores corruptos de la comunidad de la inteligencia militar y concentró la mayor parte de los recursos estatales asignados a los programas sociales en la oficina de la Presidencia, para establecer relaciones de clientelismo con los estratos más necesitados de la población (Dagnino et al, p. 51).

Después de Barrantes, se puede decir que se da el segundo punto de inflexión en la institucionalización de la participación social, no en la forma de participación ciudadana libre y con decisión, sino al contrario, como corporativización clientelista desde el Estado, cuya centralidad estaba además en su persona.

Una tercera forma de canalizar a participación popular, pues la primera fue la velasquista, la segunda la de Barrantes Lingán en Lima; fue la apro-fujimorista. Con Alan García, inicia una forma de participación condicionada y articulada al poder, con la diferencia que el Fujimorismo optó por un autoritarismo clientelista totalizador. Cuya herencia pasó al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MINDES) y continúa a través del Fondo Nacional de Compensación Social (FONCODES), ahora "Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social".

Con la creación del Ministerio Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) fue incorporado a este, que en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”; que trabaja cinco ejes, también se incorpora FONCODES: Nutrición infantil (Programa Juntos); Desarrollo Infantil Temprano (Programa Cuna Más); Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia (Programa Qali Warma); Inclusión económica (Programa FONCODES); Protección del adulto mayor (Programa Pensión 65). En todos estos programas hay un involucramiento de la participación dirigida (o controlada desde el Estado), sobre todo en la parte ejecutoria y de vigilancia.

De retorno a la democracia, como parte del proceso de descentralización se establece la realización de los planes regionales concertados, que tienen sus antecedentes en los planes de desarrollo departamentales concertados de 2001-2002.

Los PDDC sirvieron a su vez de base a la formulación de una cartera de proyectos prioritarios 2003-2006 y los presupuestos participativos de nivel departamental/regional para el presupuesto 2003 dentro de un proceso que se denominó como la “operación piloto” de presupuesto departamentalizado participativo” (Arnillas & Grey, 2002).

Estos planes implican procesos participativos en la planeación del desarrollo local y regional. Sin embargo, las disparidades permanecen y la participación y gobernanza con verdadero arraigo ciudadano no sucede plenamente. En palabras de Hernández (2018):

Desde la caída del régimen fujimorista en el 2001, se sostuvo de forma reiterada que la inestabilidad y baja institucionalización del sistema político eran consecuencia de su carácter «cerrado» y su propensión a dificultar la participación política. A partir de tal diagnóstico, se implementaron diversas medidas que buscaron dotar al sistema político de una mayor dinámica representativa y, con ello, darle la anhelada legitimidad para su arraigo ciudadano (p. 54)

Según Hernández (2018), además, después el 2001 al 2018 se mantiene la retórica de la descentralización como solución, pero dicho proceso ha generado nuevos problemas con evidente fragmentación del modelo y su falta de organicidad, a pesar del incremento participativo y se vuelve el 2018 con un nuevo proceso de reforma

del Congreso de la República. No obstante las reformas, permanece el elitismo racista, clasista y excluyente, no se logra una plena y plural participación, ni la inclusión de las provincias. Asimismo, en Lima, el Estado sigue estando ausente en el desarrollo, las élites concentran el poder económico y político y el gobierno se realiza de espaldas a las necesidades populares; con islas de participación autónoma o de cogestión incluyente. A la vez, la participación dirigida y clientelista predomina en los espacios de gobierno; desactivando la participación ciudadana autónoma cuando no conviene a los gobernantes de turno.

La crisis política y de partidos políticos, la representación y la democracia, prosigue (Hernández, 2018), mientras que el espejismo de representación de los partidos que creen estar representando a la sociedad (González, 1999), se mantiene desde los años ochenta cuando fueron desbancados los partidos tradicionales.

El quinto periodo, en el cual se busca el control de los mecanismos de participación y su manipulación u obstaculizar su realización corresponde a la crisis que se ha agravado entre 2016 a 2020. Se caracteriza con golpes de estado de nuevo cuño y la sucesión de cinco presidentes en un periodo de cinco años, ante una clase política tradicional, golpista y corrupta, heredera del autoritarismo fujimorista, y una izquierda fragmentada, desciudadanizada y de espaldas a las necesidades ciudadanas. Este periodo no tiene mayor impacto en los gobiernos locales, más allá de ser un contexto de inestabilidad política, que afecta de manera particular a Lima, que es donde se realizan las protestas masivas contra el gobierno central.

Los partidos “fracasaron en el manejo de la cosa pública” (Hernández, 2018, p. 59); también los movimientos independientes y la centroizquierda con Ollanta Humala y los ministros de organizaciones no gubernamentales y exfuncionarios de organismos internacionales, como de la élite izquierdista, conocida en Perú como la “izquierda caviar”. Llegaron con el falso discurso de representar al pueblo y gobernar para el pueblo, para instalados en el poder, gobernar para las élites económica.

Con el paso de los años ha permanecido y permeado todo el sistema político las reformas fujimoristas inscritas en la Constitución de 1993 y sus formas de

participación condicionadas al sistema político-económico establecido, cuyo objetivo político:

[...] se plasmó en la consagración de diversos mecanismos de consulta y participación ciudadanas en el art. 31° de la Constitución Política de 1993. El autoritarismo competitivo es un tipo de régimen híbrido en el cual las instituciones y normas democráticas son funcionales, pero son sistemáticamente violadas por los gobernantes y la oposición es objeto de vejaciones y fraudes (Hernández, 2018, p. 59).

Siguiendo la dinámica constitucional fujimorista se emitió la Ley N.º 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que se constituyó como una alternativa de participación política, pero que en la práctica no aportó al fortalecimiento de la participación ciudadana y que la desplaza a través de mecanismos de democracia semidirecta, a los que se limita la ley: iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en la formación de leyes, Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, Revocatoria de Autoridades, Remoción de Autoridades, Demanda de Rendición de Cuentas; y otros mecanismos de participación establecidos en la misma ley para los gobiernos municipales y regionales (aunque no se especifica).

3.2.2. Las primeras aproximaciones a nuevos espacios de participación: de lo nacional a lo local y sus conflictos jurisdiccionales.

Para los años noventa se minó a las organizaciones políticas nacionales que no lograron absorber políticos locales para consolidar su presencia regional y local.

A partir del 2001 y siguiendo la corriente regional de reformas institucionales de los sistemas políticos para contrarrestar los problemas de legitimidad de los partidos y la clase política en general—, en nuestro país se impulsó un conjunto de reformas orientadas a «inaugurar» el sistema político y lograr su plena «democratización», superando en forma definitiva la otrora «dictadura» fujimorista y su generalmente asumido carácter cerrado, impositivo, vertical y centralista. Con este propósito, se incorporaron propuestas en el discurso político: i) el nuevo impulso al proceso de descentralización del Estado por medio de la creación de gobiernos subnacionales elegidos por voto popular; ii) la implementación de diversos mecanismos de participación ciudadana en los niveles subnacionales de gobierno regional y local (12); la elaboración de los presupuestos participativos y iv) las reiteradas propuestas para reformar la Constitución de 1993 (Hernández, 2018, p. 60)

Después de un periodo de debilidad institucional, en la primera década del Siglo XXI, el Perú, al igual que la ciudad de Lima, experimentó un proceso de sucesión democrática desde el 2002, que perduró hasta el 2016; con una descontenta ciudadanía que en cada elección eligió una propuesta de cambio al fujimorismo y su modelo económico, pero que quienes fueron elegidos traicionaron el mandato ciudadano, para gobernar para las elites que terminaron cooptando los gobiernos de Toledo, García y Ollanta Humala (2002-2016), allanando el camino para el regreso de la derecha oligárquica al poder en el 2016, que terminaron peleándose entre ellos originando una crisis política que aún no termina.

En Lima Metropolitana la sucesión a la alcaldía transitó hacia los movimientos políticos emergentes la mayoría, con excepción del Partido Acción Popular: Alberto Andrade Carmona de Somos Perú (1995-2003), Luis Castañeda Lossio de Solidaridad Nacional, postulando por Unidad Nacional(2003-2010), Marco Parra Sánchez de Unidad Nacional (2010-2011), Susana Villarán de la Puente, de Fuerza Social (Izquierda) (2011-2015), Luis Castañeda Lossio de Solidaridad Nacional (2015-2019) y Jorge Muñoz Wells (2019-2022) de Acción Popular. La mayoría de derecha, con excepción de Villarán.

El gobierno de la Municipalidad de Lima Metropolitana está compuesto por un concejo municipal y un alcalde. El Concejo Municipal está conformado por el alcalde y 39 regidores, y cumple funciones fiscalizadoras y de control, además de aprobar y monitorear los planes y programas de la municipalidad. La alcaldía por su parte, es el órgano ejecutivo del gobierno municipal y preside el Concejo Municipal. (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2020).

En la actualidad, Lima capital cuenta con una población más de nueve millones de habitantes (Instituto Nacional de Estadística e Informática, INAI, 2020), lo que representa un poco más de un tercio de la población total del país. Dicha ciudad ha tenido un proceso de crecimiento no planificado desde la década de 1940 que provocó una expansión urbana hacia los conos. Esto dio pie a “una división entre una ciudad formal y otra informal que ha dado paso a una ciudad policéntrica, de múltiples capas” (Mattos, 2002, p. 3).

La complejidad y falencias institucionales del contexto nacional también las sufre la ciudad de Lima, que “observa en el diseño institucional administrativos y no funcional, no toma en cuenta las interdependencias entre Lima y Callao, lo que condiciona el alcance de las políticas públicas y la capacidad de gobierno de esta área metropolitana” (Bensa, 2015, p. 243).

Desde 2002, las provincias de Lima pasaron a formar parte de la Región Lima con una administración y un gobierno independiente y autónomo, distinto a Lima Metropolitana. La provincia de Lima o Lima metropolitana tiene 43 distritos que cuentan con gobiernos autónomos elegidos democráticamente por un período de cuatro años, con funciones, competencias y presupuesto para planificar y ejecutar sus propias políticas públicas, las que deben de coordinarse con el gobierno de la ciudad siguiendo el principio de subsidiariedad.

Dada la fragmentación administrativa desde 2007, se aprobó la Ley de Mancomunidades (Ley 29029) que permite a las municipalidades limítrofes asociarse para poner en marcha proyectos de inversión pública y aprovechar economías de escala. En Lima se crearon siete mancomunidades distritales: la Mancomunidad Municipal de Lima Norte, Mancomunidad Municipal de Lima Este-Carretera Central, la Mancomunidad Lima Este (AMAESTE), la Asociación de Municipalidades del Sur de Lima (AMASUR), la Mancomunidad de los Distritos del Litoral Sur de Lima, la Mancomunidad Lima Centro, y la Mancomunidad Municipal Lima-Rímac. La función de estas mancomunidades, sin embargo, se ha orientado a proyectos concretos de inversión pública vinculados por ejemplo a temas de seguridad ciudadana, como el patrullaje coordinado de sus serenazgos municipales (vigilantes municipales contratados) o la gestión de residuos. Sin embargo, no incluye una planificación integral y articulada del desarrollo urbano. Por otra parte, en 2011, Lima y Callao conformaron la Junta de Coordinación Interregional Litoral Central que tenía en su agenda una serie de temas clave, tales como la constitución de una autoridad única del transporte público, la construcción de una línea de metro o tren eléctrico que una Lima y Callao de norte a sur, la gestión del manejo del agua y de las cuencas, la acción sobre el ordenamiento territorial del macro-región y sobre el déficit de vivienda, entre otros (Bensa, 2012)

Sin embargo, el avance no es rápido pues buena parte de las competencias para enfrentar los problemas señalados en la agenda se encuentran en manos del gobierno nacional. A ello hay que añadir que la distribución de competencias y funciones municipales en Perú no es del todo clara y en la práctica presenta

duplicidades y solapamientos (Bensa, 2012). Así, la Ley Orgánica de Municipalidades distingue entre competencias exclusivas y compartidas de las municipalidades provinciales y distritales, pero señala que:

La asignación de dichas competencias y funciones ocurrirá de manera gradual y de acuerdo con la normatividad de la materia; es decir, se definirá sectorialmente. Sin embargo, no todos los sectores del gobierno cuentan con una Ley Orgánica de Funciones que permita clasificarlas para identificar cuales corresponden a cada nivel de gobierno y a cada tipo de municipalidad. Adicionalmente la normativa establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima en materias municipales y regionales y que en casos de discrepancia por el fenómeno de conurbación provincial la decisión final corresponde a Lima Metropolitana. (Municipalidad de Lima Metropolitana, 2014)

Además, el gobierno de la ciudad de Lima ejerce jurisdicción en las materias de su competencia sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima, atribuyéndole una lista de competencias y funciones metropolitanas especiales, régimen especial, según establece la Ley de municipalidades.

La municipalidad de Lima, como las de sus distritos, tiene espacios de participación en la planeación concertada, en los programas sociales vinculados a las mismas y en los prepuestos participativos.

Así, sólo las municipalidades con capacidades para convertir las propuestas aprobadas en el presupuesto participativo local (distrital o provincial) en proyectos de inversión pública (técnicamente viables y validados por el SNIP) podrán ejecutar dichas obras aprobadas por el proceso participativo (Bensa, 2020).

No obstante, a la par de los espacios de participación que abren las municipalidades, las organizaciones vecinales y ciudadanas, barriales y distritales, sobre todo de distritos de sectores populares, así como organizaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, desarrollan sus propias plataformas participativas de gestión, autogestión y cogestión, para atender necesidades sociales y/o urbanas a las que no llega el gobierno central o municipal.

El reto para Lima es ejercer el rol metropolitano que le corresponde para articular las políticas y el desarrollo de la ciudad, y, con ello, incluir a los ciudadanos en más que sólo obras públicas; coordinando y gestionando la integración de los distritos en los proyectos de la ciudad; no obstante, estos últimos tienen sus propios presupuestos y dependen financieramente del gobierno central, no de Lima metropolitana. Por lo tanto, esto juega en contra de los planes metropolitanos, pero sobre todo la debilidad del gobierno de Lima metropolitana está en la superposición de competencias del gobierno nacional sobre la ciudad, en el marco de un proceso de descentralización nacional inconcluso, que viene implementándose desde 2002 después de la restauración democrática. “Sólo en el caso de Lima, las transferencias se encuentran estancadas, y para 2013 sólo se habían transferido 49 de las 185 funciones” (Morales, 2014), que es el inicio del periodo para el presente estudio.

Ésta demora se explica porque Lima concentra el 35% de la población del país, por tanto, el traspaso de competencias requiere unas capacidades técnicas y políticas que no necesariamente tiene el gobierno local. Pero, sobre todo, la concreción de las transferencias implicaría un fuerte desbalance fiscal vertical para el gobierno municipal, por lo tanto, los incentivos de los alcaldes de Lima para recibir las competencias sin un presupuesto adecuado son muy pocos. Mientras que de parte de los diferentes sectores del gobierno nacional tampoco hay un interés muy marcado por desprenderse del 35% de sus funciones y poder. (Iguñiz, 2012).

Por tanto, es necesario reformas constitucionales que tomen en cuenta la condición de la ciudad de Lima, a fin de pasar de un régimen especial como capital a una ciudad con autonomía política, administrativa y presupuestal. O al menos dotarle con presupuesto especial para la construcción de infraestructura y desarrollo institucional que permita la realización de las nuevas competencias en el marco de la descentralización y su régimen especial que le dota de capacidades de gobierno regional

Una autonomía, tal vez no como el caso de la Ciudad de México, pero con la normatividad mínima para atender los asuntos públicos locales que afectan a la ciudad, sin que tenga que gestionar con el gobierno central para presupuestar y, luego, nuevamente gestionar para tomar acciones para atender el problema. Este

conflicto jurisdiccional afecta también los espacios de participación en un escenario local dónde la gobernabilidad por legitimidad e instituciones públicas fuertes es prioridad.

En este contexto político e institucional, la participación ciudadana y los espacios de gobernanza, tienen tres niveles: el nacional, el provincial o metropolitano y el distrital (de cada uno de los 43 distritos). El gobierno nacional tiene sus propios espacios articulados a sus respectivos ministerios de Estado, en particular el de las políticas sociales, que está centralizado desde el fujimorismo, ahora a través del MINDIS, pero también desde la presidencia; los que se vuelven más proactivos en tiempos de crisis política o periodos electorales.

Lima metropolitana tiene sus propios espacios en política social, desarrollo urbano y los diversos espacios de la gestión de la ciudad; a la vez los gobiernos distritales, cada uno con sus propios intereses de gobierno y políticos, que con frecuencia pueden ser contrarios a los de Lima metropolitana y a los ciudadanos. Asimismo, dependiendo de la concepción y modelo de gobierno de cada administración, se amplía o restringe la participación ciudadana, se fortalece su independencia o favorece el clientelismo, con periodos de avances y retrocesos de la participación y de los espacios de gobernanza.

Así, se puede señalar que después de la participación iniciada por Barrantes en Lima y diversas formas de participación en todo el país, asociadas a organizaciones populares, agrupaciones de izquierda, la Iglesia católica, ONG's, que se mantuvieron en los años noventa, permanecen aunque con menos protagonismo político después del 2002, pero si participando localmente. La institucionalización, contradictoriamente, se da con el fujimorismo, a la vez que la participación democrática entra en tensión con el gobierno central que va poco a poco cooptando todo lo local; por lo tanto la participación ciudadana libre se desarrollada asociada a las ONG democráticas, que son a la vez las que trabajan con las organizaciones populares en Lima y en todo país, en procesos de concertación para el desarrollo, conjuntamente con gobiernos locales, con experiencias exitosas (Ballón, 2003).

Ballón (2003) establece una tipología aproximada de estas formas de concertación:

Tabla 6. Tipología de experiencias de concertación

| Por grupos involucrados | Por las funciones que cumplen | Por su temporalidad | Por su forma organizativa |
|---|---|--|---|
| Coordinación de instituciones, personalidades y algunas organizaciones: la población es vista como beneficiaria de su acción. | Espacios de negociación y formulación de propuestas. | Concertación para acciones puntuales. | Comités sectoriales. La concertación y participación vistas como un método. |
| Confluencia de instituciones y organizaciones sociales: la población interviene en las decisiones a través de ellas. | Espacios que ejecutan proyectos. | Concertación de larga duración con fines estratégicos. | . Mesas de concertación de desarrollo. La concentración y la participación como estrategia. |
| Confluencias de instituciones, organizaciones sociales y ciudadanos: la población interviene abiertamente en sus decisiones. | Espacios que formulan propuestas, planifican y gestionan proyectos, y comparten agenda pública. | Concertación institucionalizada. | Mesas y consejos de desarrollo. La concertación y participación como proceso. |

Fuente: Ballón (2003, p. 18).

En estos procesos los principales actores son autoridades locales, sectores públicos sociales, las ONG y las organizaciones sociales más fuertes; son espacios con institucionalidad débil y dispersa, pero instancias deliberativas y decisorias, otras de carácter operativo, la mayoría de las experiencias más visibles en distritos de más de 50000 habitantes (Ballón, 2003).

Las mesas de lucha contra la pobreza en la primera década del siglo XXI fueron las primeras vinculadas a un diálogo ciudadano-Estado de amplia generalización, presentes también en Lima. Aunque con participación restringida fueron de gran importancia y se extendieron del ámbito distrital al departamental; en Lima existió una por distritos; las mesas departamentales fueron la base para los nuevos gobiernos regionales y se convirtieron en instrumentos de negociación con el gobierno central, las que terminaron en financiamiento y sirvieron como base para

la institucionalización de los presupuestos participativos y los planes de concertación regional y local; contribuyeron también a la mejora de la gobernabilidad local, así como para la legitimidad y mejora de la gestión de muchos alcaldes y el fortalecimiento como instrumento con la participación de ONG que trabajan con ese fin (Ballón, 2003). Estas formas de participación eran abiertas a quienes quisieran participar y abordaban la problemática local. De esta manera articularon en procesos de gobernanza participativa a gobiernos locales, sector económico y tercer sector.

Asimismo se avanzó en la legislación, a través de ordenanzas:

Tabla 7. Tipos de ordenanza local que regulan la participación en Lima

| Tipo de ordenanza | Municipalidad | Contenido |
|--|-------------------------|---|
| Reconocimiento jurídico y dotación de personería municipal a las organizaciones sociales como sujetos de participación vecinal. | Lima metropolitana | Registro de organizaciones sociales |
| | Miraflores | Juntas de vecinos que eligen a sus representantes |
| Creación de comisiones mixtas de diverso tipo para elaborar proyectos de ordenanzas o gestionar áreas específicas de acción municipal. | Lima metropolitana | Comisión mixta de comercio ambulatorio. |
| Mecanismos de desconcentración y descentralización de la gestión municipal | Villa María del Triunfo | Municipio de agencias municipales |
| | Villa El Salvador | Municipio de agencias municipales |

Fuente: Ballón (2003).

En los años siguientes, las ordenanzas metropolitana y de los distritos más importantes en relación a la participación y la gobernanza serán las que regulan el presupuesto participativo como mecanismo de participación y las subsecuentes del proceso anual del mismo, que en el periodo 2014-2020 de manera interrumpida se hace cada año.

Los procesos participativos que se institucionalizan están también los Concejo de Coordinación Local (CCL) (Distrital y Provincial) y Consejo de Coordinación Regional (CCR) (Meléndez, 2006). En el periodo de 2012 a 2020 el nuevo órgano de consulta y coordinación es la Asamblea Metropolitana de Lima. No obstante, su

importancia y darle un acento ciudadano al gobierno, en estos espacios las decisiones más importante son de las autoridades, el Alcalde de Lima y los alcaldes de los distritos. La ciudadanía no tiene real representación en estos espacios en la segunda década del siglo XXI.

Otras elementos limitantes son carácter consultivo, el incumplimiento de sus acuerdos y ausencia de mecanismos para su cumplimiento, la falta de recursos, desequilibrio de participación y decisión de las autoridades con la de los ciudadanos o sus organizaciones que solo tienen voz (Remy, 2011). Asimismo, Remy (2011) considera que son poco efectivos y hasta negativos para la democracia representativa. Sin embargo, en el caso peruano los procesos de concertación han demostrado ser valiosos y aportan elementos de gobernanza (Ballón, 2002). No obstante, en la segunda década del siglo XIX se han debilitado y elitizado. Se puede decir que la perspectiva que domina entre autoridades es precisamente la que manifiesta Remy y que no son órganos de participación ciudadana relevante.

Los planes de desarrollo concertado de Lima metropolitana, local y regional, son resultado de procesos consultivos y son de algún modo herederos de las mesas de concertación. En el Plan Regional Concertado 2012-2025 participaron 18254 personas, con 20 mesas temáticas y dos foros realizados los sábados y domingos. Además:

[...] durante el mes de julio 2012, se realizaron reuniones con actores metropolitanos cuya actividad trasciende a más de un área interdistrital y tienen una visión más amplia de la ciudad de Lima. Se logró convocar un total de 345 personalidades de Lima: empresarios y representantes de grupos empresariales, congresistas de la República que representan a la Provincia de Lima, directivos de las ONG's, líderes de sindicatos, representantes de los colegios profesionales, universidades, institutos especializados, grupos religiosos, colectivos de activistas, entre otros (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013, p. 20).

En cambio el Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima Metropolitana 2016 con visión al 2030, es el resultado del trabajo en conjunto entre la Comisión de Planeamiento Estratégico presidida por el Alcalde Luis Castañeda Lossio y el Equipo Técnico de Planeamiento Estratégico, nominado a través de la Resolución

de Alcaldía N° 079” (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2016), presentado a los diversos actores involucrados según especifica el mismo documento. El plan de gobierno 2019-2022, siguió la misma lógica, a cargo de un equipo técnico, buscando una ciudad:

Segura, Moderna y Humana; estableciendo vínculos transversales en la necesidad de tener una Ciudad ecológica, cultural e inteligente, considerando los problemas de la sociedad no atendidos, como la LIMA DE LOS CERROS [...] modernizar la Administración pública [...], promover la participación concertada [...], con las diferentes instituciones, públicas y privadas, organizaciones sociales de base [...] Priorizar proyectos y programas destinados a formular políticas de desarrollo local, articulándolos con la política regional y nacional que permita plasmar un desarrollo a largo plazo (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2019)

De este modo, los planes de concertación en Lima, con excepción del de Villarán, 2012-2015, que involucró de manera sistemática la participación ciudadana, aunque no logró posteriormente tener el apoyo de gran parte de la población y tuvo la hostilidad permanente de los que salieron derrotados y de sectores conservadores, mantuvo ciertos espacios de participación. Es a la vez la única administración que se logró tener la evaluación final de plan, aprobado recién el año 2022 (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2022). Los conflictos jurisdiccionales y superposición de competencias con una omnímoda presencia del gobierno central son obstáculos que se señalan en el mismo.

3.2.3. Lima y el dilema de la gobernanza local: ¿de la gestión pública eficiente a nuevos espacios de participación?

Existe en el proceso de gobierno de la ciudad de Lima una orientación hacia la modernización y digitalización de la administración pública, la gestión de urbano desde los ejes de infraestructura, economía y ecología en el marco de los objetivos 2030, así como a procesos de inclusión social, pragmáticos, que en las dos últimas gestiones navegan alejados de la ciudadanía, con gobiernos de élites¹⁹, pero que

¹⁹ Las elites políticas, empresariales y académicas son grupos de poder que desde los años noventa tomaron fuerza en el contexto nacional y regional debido al gobierno fujimorista de los noventa y se consolidaron en los gobiernos inestables y con corrupción de las dos primeras décadas del Siglo XXI. Estas elites coordinadas y en red de compadrazgos se han enfocado en mantener privilegios

contradictoriamente son elegidos por sectores populares. Estos grupos no tienen en cuenta a las clases bajas como sujetos de participación más allá de procesos electorales, de participación operativa (ejecución de obras) y en los programas de asistencia. Con estas élites y sus gobiernos se consolida una gobernabilidad que busca legitimidad social en la participación, pero no participación decisoria vinculante de la población.

Existe una legislación e institucionalización para el desarrollo de planes estratégicos concertados con participación ciudadana, pero estos han devenido en letra. Asimismo, los consejos de coordinación local y la asamblea metropolitana y los diferentes espacios de participación institucionalizada no vinculantes en sus acuerdos, con escaso o nulo impacto en el gobierno; son figuras decorativas para la legitimidad de las autoridades locales.

La Ley No. 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, es limitada. En los últimos años desde el congreso se ha bloqueado los procesos participativos que no convienen al régimen, a la vez que los reclamos de participación para modificación constitucional vía de iniciativa constitucional ha sido desoída. A nivel de Lima, el presupuesto participativo es la forma institucionalizada mejor lograda y las organizaciones populares son cooptadas de alguna manera vía los programas sociales (Vázquez, 2020), nacionales o locales.

El Plan de Desarrollo Regional Concertado es un instrumento para orientar la acción de los actores públicos y privados que viven, producen, laboran, crean, y desarrollan diversas actividades sociales, políticas económicas, culturales de la región. Se basa en la capacidad de observación, anticipación, adaptación, diálogo y concertación de las personas y sus organizaciones e instituciones públicas y privadas frente a los desafíos y oportunidades que generan tanto el entorno externo como su realidad interna, asegurando el cumplimiento de sus respectivos roles en función del bien común [...] que involucra la capacidad de todos los actores sociales [...] (Arnillas & Grey, 2002).

de clase, contratos y obras públicos, y el desarrollo exclusivo de investigación en gestión pública y gobernabilidad, excluyendo temas que no forman parte de la agenda de las elites.

Asimismo, Arnillas y Grey (2002) explican el proceso:

- *Formulación*: incluye el diagnóstico y elaboración del plan, se realiza de manera participativa (actores públicos y privados) de acuerdo a las reglas establecidas para ese fin.
- *Integración y Armonización*: articulación de propuestas y planes locales, y armonización con el nacional, se realiza a través de las instancias de coordinación metropolitana o regional.
- *Consulta*: presentación a la opinión pública para su conocimiento y aportes.
- *Aprobación*: el Consejo regional o Consejo metropolitano aprueba,
- *Ejecución*: por las diferentes áreas de la región o gobierno metropolitano.
- *Seguimiento*: permanente por la áreas responsables.
- *Evaluación*: anualmente, para medir resultados e impactos, de acuerdo a indicadores establecidos.
- *Actualización y reformulación*: en consulta con actores involucrados se hace un ajuste.

La participación ciudadana efectiva en este proceso depende de que el gobierno de turno considere que es importante. Por lo general, en el periodo estudiado predominó la ausencia de un proceso participativo que pueda ser catalogado de gobernanza, con excepción del periodo de Villarán y ciertos espacios aislados en torno al presupuesto participativo, las mesas de concertación y planes concertados y algunas formas autónomas de participación.

Susana María del Carmen Villarán de la Puente (2011-214), a través de grupos focales formados por ciudadanos recogieron las iniciativas y proyectos orientados a la niñez, juventud, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, microempresarios, población LGTB, entre otros. En los eventos interdistritales permitieron la socialización de los resultados preliminares de estas iniciativas.

El resultado de este proceso fue un plan de casi 500 páginas cuya elaboración se convirtió en una política en sí misma y ocupó casi la mitad de los asuntos públicos de la ciudad de Lima. Sin embargo, no hubo oportunidad de poner en marcha el

plan en su integridad. Por su parte, los planes de desarrollo distritales (que deberían enmarcar sus actuaciones en las grandes líneas desarrolladas por el plan de Lima, no hacen ninguna referencia a este plan y a pesar de que los distritos fueron incluidos en su proceso de elaboración (Bensa, 2020, p. 252). Este ejemplo, permite observar que los ciudadanos si participan con calidad si se les permite, pero también que las élites políticas y económicas impiden estos procesos. A la vez, la gran mayoría de limeños prefieren un pragmatismo en relación al gobierno de la ciudad, avalando aun actos de corrupción si estos les traen algún beneficio, que fue otro de los obstáculos al proyecto de Villarán.

Hasta el 2005, por una parte, en Lima hay una amplia participación vecinal, barrial, en torno a sus necesidades, en particular en los sectores populares (Fernández-Tapia, 2007; Ballón, 2003; Remy, 2011). Desde la municipalidad de Lima, por otra parte, si bien la participación decisoria y de gobernanza se limita fundamentalmente a los presupuestos participativos y relativamente en los planes de desarrollo concertado, se tienen diversos programas asociados a la política social, el fomento de cohesión comunitaria y participación de los jóvenes en consejos de jóvenes (Municipalidad de Lima, 2020); así como participación organizada de niños, adolescentes y jóvenes en torno a ONG's que promueven su participación política o social. Sin embargo, la participación no es de la mayoría, así un estudio sobre el tema de Patumbo *et al* (2002), señala: la incidencia ciudadana en los asuntos públicos es irrelevante: 83,7%; el bajo interés de participación en los asuntos públicos: 62.4%; el 68.4% señala que los mecanismos de participación ciudadana son inaccesibles y sobre la influencia de la participación ciudadana en las decisiones públicas el 68.4% dijo que es baja.

Las normas del sistema nacional establece que cualquier ciudadano puede ejercer su derecho de participación a través de la: iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en la formación de las leyes; referéndum; iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; consulta previa; revocatoria de autoridades; remoción de autoridades; consejos de Coordinación Regional; presupuestos participativos; demanda de rendición de cuentas; acceso a la información pública,

entre otros (Valdiviezo, 2013, p. 10). Sin embargo, la participación ciudadana enfocada a influir en la vida pública y ligada a la gobernanza es excepcional y estos mecanismos, con excepción de la revocación de mandato no se aplican.

Es importante señalar que el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC, 2018), evaluó e hizo las siguientes recomendaciones relativas a la participación ciudadana en la gobernanza local en la ciudad de Lima:

- Fortalecer los mecanismos para garantizar el acceso a la información pública.
- Complementar los mecanismos de consulta existentes, estableciendo procedimientos que permitan la oportunidad de realizar consultas públicas con anterioridad al diseño de políticas públicas y a la aprobación final de disposiciones legales.
- Fortalecer los mecanismos para estimular la participación ciudadana en la gestión pública y derogar normas que impidan la participación.
- Fortalece mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública (Chevarría, 2010)

Como respuesta a tales recomendaciones, el gobierno buscó implementar: el Programa Nacional de Fortalecimiento de Capacidades para la lucha contra la corrupción; la ética y transparencia en la gestión pública; reportes de cumplimiento de obligaciones de transparencia; la Ley de Acceso a la Información; campaña de difusión del Derecho de acceso a la información; investigación sobre mecanismos de participación ciudadana; difusión de la Convención Interamericana contra la Corrupción y el uso del Portal de Transparencia homogéneo (Chevarría, 2010). Sin embargo, en relación a la corrupción es un asunto pendiente en el caso peruano.

También se ha señalado que en algunos casos los presupuestos participativos y los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) no constituyen instrumentos de gestión real de los gobiernos locales, y que hay poca coherencia entre los planes operativos anuales de las municipalidades vinculadas a su pliego presupuestario y los planes

de desarrollo concertado que aparecen como grandes orientaciones de principios; otro asunto son las dificultades para articular y alinear los planes concertados de los diferentes órdenes de gobierno (pueblo, distrital, municipal, provincial, regional) (Red Participa Perú, 2006), lo que ocurre por ejemplo en el caso de Lima y sus 43 distritos. Finalmente, son planes ambiciosos que se cumplen muy limitadamente.

En conclusión, puede afirmarse que las deficiencias del diseño institucional, la superposición de competencias y el estancamiento del proceso de descentralización (junto con la ausencia de un presupuesto adecuado y el limitado impacto de los mecanismos participativos mandatorios sobre la gestión integral de la ciudad) tienen un efecto negativo sobre la gobernabilidad y se manifiestan en una limitada capacidad para poner en marcha políticas públicas claves. A esto, se agrega que con más actores en escena se eleva la complejidad, por lo que las autoridades prefieren evitar la participación ciudadana.

A continuación se sintetizan los avances de la participación ciudadana en la gestión y política pública, destacando los procesos o no de gobernanza.

Tabla 8. Avance de la gobernanza local en Lima, 2000 – 2020

| Año / período | Contexto político e institucional | Gobernanza local |
|---------------|---|---|
| 1990-2000 | Régimen autoritario A. Fujimori | Inestabilidad y baja institucionalización del sistema político. Institucionalización de la participación ciudadana y social, que si afecta al ámbito local, como el caso de las organizaciones sociales de base y la participación ciudadana. |
| 2001- 2006 | Reforma a la composición del congreso, sin solucionar realmente el problema de la representación en el Congreso, sin cambios sustantivos y necesarios. Gobiernos de transición y de restauración democrática, postdictadura fujimorista. | Implementaron diversas medidas que buscaron dotar al sistema político de una mayor dinámica representativa y pluralismo. A nivel local no tuvo impacto de importancia. Favorece el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local y regional. Presupuesto participativo institucionalizado. Mesas de concertación y planes de desarrollo local y regional, concertados. |

| Año / período | Contexto político e institucional | Gobernanza local |
|---------------|--|--|
| 2018 | <p>Revisión de Políticas Nacionales vigentes e Inventario”, que de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) cada ministerio deberá cumplir con el envío de este reporte durante un año regular. La política nacional se permea en las municipalidades y en su retos y desafíos.</p> | <p>No fue posible determinar cuáles son las formas de participación y de gestión asociadas.</p> |
| 2002-2020 | <p>Las provincias de Lima pasaron a formar parte de la Región Lima con una administración y un gobierno independiente y autónomo. Lima es considerada región y tiene régimen especial.</p> <p>El gobierno municipal cuenta con dos gobiernos autónomos, elegidos democráticamente, con competencias y un presupuesto propio: los distritales y el de la provincia de Lima, que tiene a la vez competencias de región. Esto los pone con frecuencia en caminos diferentes de gobierno. A la vez que el gobierno central tiene funciones que se superponen sobre los del gobierno de Lima.</p> | <p>La gobernanza local ha establecido diversas normas del sistema jurídico nacional para que cualquier ciudadano pueda ejercer su derecho a la participación ciudadana, pero también hay ordenanzas locales que regulan formas de participación, a la vez que también hay una importante participación vecinal, popular y social informal, aunque débil. Las formas de participación, aparte del presupuesto participativo y planes de desarrollo concertado, se hacen en torno a obras públicas y programas sociales, siendo principalmente de carácter consultivo.</p> |

Fuente: elaboración propia.

Capítulo IV. La participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México, 2014 – 2020: consolidación de la participación en la Constitución local.

El presente capítulo analiza el avance de la participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México, de 2014 a 2020, a fin de describir la evolución legislativa de la participación ciudadana, sus mecanismos institucionalizados y sus órganos de representación en el gobierno local hasta su consolidación en la nueva constitución local y la última Ley de Participación Ciudadana de 2019.

La Ciudad de México ha tenido una institucionalización significativa en temas de participación ciudadana y sus mecanismos. De tal forma que, sin dejar de lado el análisis crítico del estudio de caso, la experiencia de la Ciudad de México en participación ciudadana institucionalizada es un referente que permite a los ciudadanos un camino adecuado a sus demandas y a una participación efectiva en el gobierno local.

4.1. Los primeros pasos de participación ciudadana institucionalizada y el avance de los mecanismos de participación en la Ciudad de México, 1997 – 2013.

Establecida la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) el 10 de junio de 1995, se promulgó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). Estableció solamente la elección de jefes de manzana, de acuerdo con la vieja tradición municipal, e introdujo la figura de “consejeros ciudadanos” pero la participación fue mínima” (Olvera, 2009, p. 6). La ley refleja una enorme pobreza (Fernández, 2017, p. 148), debido a que no es vinculante, tampoco obligaba a las autoridades a respetar los acuerdos con los ciudadanos y estaban ausentes los mecanismos de plebiscito e iniciativa popular. Además, su diseño no fue resultado de un debate legislativo y no incluye cuota de género. Si bien es un paso importante, se mantienen formas de operacionalización antidemocráticas y en la práctica no contribuyó a una participación efectiva y democrática.

Los mecanismos de esta ley son: los consejos de ciudadanos (con una dieta por reunión para los consejeros), la Difusión pública, Colaboración ciudadana, Consulta vecinal, Quejas y denuncias, Recorridos periódicos del delegado y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional (artículos 1) y la audiencia pública, para llegar a ciertos acuerdos o actos, convocada por el Delegado a petición de representantes de elección popular. El Consejo de ciudadanos y los representantes de los sectores que realicen actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y bienestar social (artículos 3-9); la difusión pública; la colaboración ciudadana (artículos 15, 16, 17); la consulta popular que lo pueden realizar desde el gobierno como desde los consejos ciudadanos; las quejas y denuncias (artículo 25-30); los recorridos de los delegados para hacer peticiones, informar a la autoridad sobre y presentar alternativas, como hacer observaciones sobre obras y servicios (artículos 31-34).

Tabla 9. Avances y limitaciones de la 1era. Ley de Participación Ciudadana 1995

| Avances | Limitaciones |
|---|--|
| <p>Mecanismos de participación antes mencionados y órganos de representación como el Consejo de ciudadanos y los representantes de los sectores que realicen actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y bienestar social (artículos 3-9)</p> <p>Sobre la difusión pública, que implica alguna forma de participación de los ciudadanos para hacer llegar sus dudas, observaciones y comentarios por escrito, obligándose de alguna forma la autoridad a responder.</p> | <p>No se contempla en la ley el plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa ni revocatoria. Tampoco se contempla mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos. En el caso de la audiencia no puede solicitar la audiencia cualesquier ciudadano, aunque estos pueden participar en posteriores reuniones en relación al tema si la autoridad considera pertinente.</p> <p>La difusión pública (de obras y servicios) como comunicación que debe realizar las autoridades, no cumple los requisitos de ser una forma de participación ciudadana- Es una obligación básica de todo gobierno.</p> |
| <p>La colaboración ciudadana como forma para enfrentar los problemas comunes en el ámbito local, se legisla en los artículos 15, 16 y 17.</p> | <p>La limitación es que la decisión de si se considera pertinente la colaboración, no lo deciden los ciudadanos o en asamblea como ellos, sino las autoridades.</p> |

| Avances | Limitaciones |
|--|--|
| <p>La consulta popular como órgano de apoyo para tratar y priorizar los problemas, obras y servicios que se necesitan, que lo pueden realizar dese el gobierno como desde los consejos ciudadanos.</p> | <p>No fueron vinculantes.</p> |
| <p>Las quejas y denuncias se legisla para un abanico amplio respecto a obras, servicios para subsanar las posibles deficiencias e irregularidades (artículos 25-30)</p> | <p>El problema está en que no se informa de su existencia y cómo debe hacerse, de tal modo que la población no conoce plenamente, aun siendo su ejercicio no complicado.</p> |
| <p>Los recorridos del Delegado como espacios para hacer peticiones, informar a la autoridad sobre algo y presentar alternativas, y hacer observaciones sobre obras y servicios (artículos 31-34); es un buen ejercicio para la participación informativa o consultiva.</p> | <p>No son vinculantes y no se ponen candados para evitar su uso con fines políticos partidista o de clientelismo político.</p> |
| <p>Es la ley de los Consejos ciudadanos: se especifica desde sus integrantes, la comisión que dirigirá el proceso de elección, la elección y las funciones, así como derechos y deberes. Hace a la participación ciudadana remunerada: una dieta por reunión.</p> <p>La elección del consejo es por voto secreto y por listas.</p> | <p>Los Consejos ciudadanos (capítulos I y II) implica una organización que se ha a través de la Comisión de Integración de los Consejos ciudadanos, que se estructuró de tal forma que el partido que tenga mayoría en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal designe tenga la mayoría, no los ciudadanos. De ser el mismo partido que gobierna, tendría asegurado un representante adicional, lo que hace de su conformación imparcial y cuestionable el proceso de elección. Aunque se supone que la presentación de los partidos con registro nacional buscaban equilibrar la equidad y transparencia interna, lo cual no necesariamente era posible.</p> <p>La forma de participación se encuadra dentro del marco tradicional de gobierno, que favorece al partido en el poder y los partidos son los que direccionan la participación.</p> <p>La asignación de dieta por consejero, hace de cada ciudadano representante en el consejo un servidor público más, pervirtiendo la organización y representación.</p> |

| Avances | Limitaciones |
|---|---|
| <p>Los órganos de representación vecinal se regulan para la elección en marzo de los representantes de manzana colonia, barrio y unidad habitacional. Tiene una conformación más ciudadana en su elección y decisiones, siendo la base de la pirámide de la participación. Sin embargo no tienen real autonomía, porque son órganos consultivos y de apoyo en la supervisión, con excepción de los presidentes y las jefaturas de Manzana que tenían función de gestoría para solicitar acciones al gobierno con el fin de atender las necesidades de la comunidad.</p> | <p>La participación es jerárquica piramidal y sus decisiones vienen desde el gobierno del Distrito Federal, con una participación semiautónoma de los consejos ciudadanos. No se observa una real autonomía de los participantes y se organiza bajo el mismo estilo de la organización y funcionamiento del modelo electoral mexicano, en donde los partidos políticos son actores influyentes en las decisiones y en todo el proceso de participación, conjuntamente con el gobierno de la ciudad, actores que puede influir si lo desea en todo el proceso.</p> <p>Una desventaja adicional es que no considera cuota de género en los órganos directivos para la representación de la participación ciudadana a las mujeres.</p> |

Fuente: elaboración propia.

La segunda Ley de Participación Ciudadana (1997-1998) fue aprobada en diciembre de 1998. La novedad es la inclusión de los mecanismos de democracia directa (referéndum, plebiscito e iniciativa popular) y más instrumentos de participación que la LPCDF de 1995.

La consulta vecinal se institucionaliza por ley y tiene un carácter vinculatorio. Sin embargo, según Olvera, es un elemento más de carácter político y de clientelismo. El carácter antes fundamentalmente ciudadano, adquiere características similares a lo que hacen los partidos políticos en periodos electorales. La colaboración también es un mecanismo ya existente, que se institucionaliza. Está sujeta a que la administración decida si procede o no, por lo tanto, es una gestión más que realizan los vecinos.

4.2. Consolidación de la participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México, 2014 – 2020.

La ley que rige en el periodo de estudio, 2014 hasta el 11 de agosto de 2019, es la Ley de Participación Ciudadana del 17 de mayo de 2004, con sus respectivas reformas en los años siguientes a su publicación. Esta ley tuvo hasta el 30 de

diciembre de 2009 seis reformas menores; en el 2010, se realiza una reforma mayor, el 27 de mayo (la principal), el 30 de noviembre y 30 de diciembre; siete reformas menores los años 2011 y 2013. Esta ley empieza a regir el 2014, año en el que se realizan tres reformas; el 2016, dos; el 2017, dos, con 25 modificaciones (la segunda mayor después de 2010) y el 2019, otra más.

Tabla 10. Leyes de participación ciudadana, 2014 – 2020

| Año(s) | Leyes de participación | Sobre sus mecanismos |
|-----------|--|--|
| 2014-2019 | Nueva Ley de Participación Ciudadana de 2004, última modificatoria de 2014. | Impulso a la participación ciudadana y una gobernanza local limitada a ciertos espacios. Las formas consultivas son las que dominan en su aplicación, con relativo éxito en su aplicación. |
| 2019-2020 | Nueva Ley de Participación Ciudadana, 2019 , 2020 | Impulso a la participación ciudadana y gobernanza local en ciertos espacios. Los mecanismos son fundamentalmente consultivos y la ley busca cubrir todas las formas de participación, controlando casi todas las formas posibles de participación. No es posible valorar su eficacia en menos de dos años de vigencia. |
| 2003-2017 | Ley orgánica de seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal/Ciudad de México, última reforma de 2017. El contexto de la ley se realiza en el marco del gobierno del PRD con Andrés Manuel López Obrador, y rige durante los siguientes gobiernos Marcelo Ebrard, Miguel Ángel Mancera y Claudia Sheinbaum Pardo. | Promueve la participación ciudadana en el ámbito de seguridad ciudadana, pero es principalmente informativa, no decisoria o de gobernanza. El ámbito de seguridad en estos gobiernos no recibe un gran impacto de la participación ciudadana como sucede en otras áreas, aunque si se considera. Es de reconocerse que también que ha habido cambios a la normatividad del desarrollo social, que busca institucionalizar la política social y la participación ciudadana generando normas y agencias especializadas, junto con mecanismos de participación de la sociedad. |

| Año(s) | Leyes de participación | Sobre sus mecanismos |
|-----------|---|--|
| 2002-2020 | Ley de Protección de los animales del Distrito Federal, 2002 y 2021 | En la ley establece en su artículo 1, V: “El fomento de la participación de los sectores público, privado y social, para la atención y bienestar de los animales domésticos y silvestres”; del cual quedan obligados por ley El Consejo Consultivo Ciudadano del Distrito Federal (artículo 1, VIII), como órgano de participación y colaboración ciudadanas; Los Consejos Ciudadanos Delegacionales (artículo 1, IX); artículo 5, V, artículos 8,v; 9, II, IV, VIII; 10, V; 11, i. IV, XII; la participación social: capítulo III. Se establecen formas de gobernanza articulando gobierno y sociedad civil para el caso de la protección de los animales. |
| 2002-2020 | <p>Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, 2002; Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, 2014, reforma del 2018; Reglamento de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, 2017.</p> <p>El contexto político institucional corresponde al periodo que va desde el gobierno de López Obrador, pasando por Marcelo Ebrard, Miguel Ángel Mancera y Claudia Sheinbaum Pardo.</p> | <p>Promueve la participación social en el artículo 1, V: “en protección civil y en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas en la materia, para que las acciones de los particulares y las instituciones de Gobierno del Distrito Federal, contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades establecidos por dichos programas y proyectos”; la participación de voluntarios (art. 6, X; 6, XVIII: promover la incorporación activa y comprometida de la sociedad, individual y colectivamente; 7, II: Incorporar a la Unidad de Protección Civil para su integración y participación en la toma de decisiones;</p> <p>Asimismo, en el artículo 11, IX: “participación de la sociedad en la formulación de la política de protección civil, la aplicación y evaluación de sus instrumentos, en acciones de información y vigilancia y en todo tipo de acciones de protección civil que emprenda la Administración Pública del Distrito Federal”; artículo 13, la participación de organismos privados y de carácter social para prevención, protección, auxilio y recuperación de la normalidad de las personas y sus bienes; capítulo II, de participación social; que insiste en lo mismo; el 24, IV: “Fomentar la participación</p> |

| Año(s) | Leyes de participación | Sobre sus mecanismos |
|--------|------------------------|--|
| | | <p>activa y corresponsable de todos los sectores de la sociedad del Distrito Federal en la formulación, ejecución y evaluación de los programas destinados a satisfacer las necesidades preventivas de protección civil de la población"; en el artículo 30, V, se establece como permanente la Comisión de Participación Ciudadana. De manera similar se establece para las respectivas delegaciones, hoy alcaldías (Gobierno del Distrito Federal, 2002) Lo que aparece de manera similar en la ley de 2017 y en su reglamento, aunque en este último se da una mayor perspectiva de participación ciudadana, a diferencia de las leyes que su enfoque es de participación social.</p> <p>De alguna forma se insiste en el involucramiento también en toma de decisiones, sin embargo el problema es la viabilizarían en la práctica.</p> <p>Una limitación importante que la ciudadanía desconoce estas formas de participar.</p> |

Fuente: elaboración propia.

Para el año 2014, por lo tanto, se aplica la ley de 2004, con todas sus reformas de 2010 que tuvo 187 modificaciones; mientras que en el periodo de estudio las modificaciones fueron apenas 58. Por este motivo para efectos de comparación resulta interesante la ley de 2004 con sus reformas de 2010 y con la nueva ley de participación ciudadana de 2019. Es preciso aclarar, que para el periodo en estudio, rige la ley de 2010, con algunas reformas menores entre 2013 y 2019 y, 20 meses y medio entre 2019 a 2020 rige la Ley de Participación Ciudadana de 2019, posterior a la Constitución de la Ciudad de México, que reemplaza a la ley de 2004.

La Ley de Participación Ciudadana del 27 de mayo de 2010 define a la participación ciudadana como: “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno” (artículo 2). En el mismo artículo se señala que se orienta a la solución de problemas, mejorar la convivencia y a la gobernanza. Textualmente dice:

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital.

Sus principios según el artículo 3 son: “I. Democracia. II. Corresponsabilidad. III. Pluralidad. IV. Solidaridad. V. Responsabilidad Social. VI. Respeto. VII. Tolerancia. VIII. Autonomía. IX. Capacitación para la ciudadanía plena. X. Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas. XI. Derechos Humanos”.

Según el artículo 4, los mecanismos o instrumentos de Participación Ciudadana son: I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa Popular; IV. Consulta Ciudadana; V. Colaboración Ciudadana; VI. Rendición de Cuentas; VII. Difusión Pública; VIII. Red de Contralorías Ciudadanas; IX. Audiencia Pública; X. Recorridos del Jefe Delegacional; XI. Organizaciones ciudadanas, y XII. Asamblea Ciudadana”. Sus órganos de representación en las colonias del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, establecidos en el artículo 5 fueron: El Comité Ciudadano, El Consejo Ciudadano, El Consejo del Pueblo y el Representante de Manzana. Cambios que prevalecen en las reformas subsiguientes hasta el 2019. Sin embargo, en el 2015 se añade como principio la perspectiva de género; asimismo en el 2013 se legisla el acceso a la información y transparencia de los servicios y obra pública en los sitios web del gobierno de la ciudad y sus delegaciones, incluyendo a los recursos aplicados al presupuesto participativo, así como los informes de los presupuestos participativos a cada Comité Ciudadano y Consejo de los Pueblos (artículo 54).

De acuerdo a la reforma de 2017, los informes obligatorios del Jefe de gobierno, diputados del congreso, alcaldes y concejales, según el artículo 55; los recursos del presupuesto participativo para las colonias y pueblos indígenas, la destinación de 3% para ese fin y la especificación de los rubros: “obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, deportivas y culturales”, cuyo presupuesto el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa están obligados a incluir y aprobar; según las reformas de 2014, sobre:

[...] las erogaciones con cargo al Capítulo 4000 las Delegaciones, deberán emitir la autorización sólo cuando sean sobre bienes que no pertenezcan al dominio del poder público del Distrito Federal, dicha autorización contará con los lineamientos necesarios para ejercer el Presupuesto Participativo del año fiscal que corresponda, en los proyectos que resulten ganadores en la Consulta Ciudadana de conformidad.

[...] las erogaciones a que se refiere el párrafo anterior, deberán realizarse en apego con lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del año correspondiente en lo relativo al ejercicio directo de los recursos por las Delegaciones.

Asimismo, en el 2016, el artículo 83 se legisla sobre actuación la Contraloría General, la Auditoría Superior, la Secretaría de Finanzas y el Instituto Electoral, la aplicación aplicarán y en su caso sanción en el marco de sus atribuciones lo conducente, a efecto de reducir la posibilidad de registrar el mismo hecho en los ejercicios del presupuesto participativo.

El presupuesto participativo permite la participación de los ciudadanos en la elaboración de proyectos y elección, principalmente. El artículo 84, según la reforma de 2016 especifica:

Artículo 84.- Para efectos de lo establecido en el artículo anterior y con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente y demás normatividad aplicable, el Instituto Electoral convocará en la primera semana de abril de cada año, a la consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo, cuya Jornada Consultiva se realizará el primer domingo de septiembre del mismo año. El objeto de la consulta ciudadana será definir los proyectos específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal inmediato en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal

En el artículo 199, en la reforma de 2017 se precisa que “El presupuesto participativo es aquel sobre el que los ciudadanos deciden respecto a su aplicación en las colonias y pueblos que conforman el Distrito Federal, y que se haya establecido en los artículos 83 y 84 de la presente”. Al respecto, es la materia de presupuesto participativo el único instrumento en la que participación es más autónoma y se puede hablar de una real gobernanza.

El 2017 se añade en el artículo:

Los rubros específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal, de conformidad con los resultados de la consulta ciudadana que sobre la materia remita el Instituto Electoral. Corresponderá a la Contraloría General y las Contralorías Internas conocer y sancionar en materia de presupuesto participativo, en términos de la Ley de la Materia.

En el 2017 se incorpora en al artículo 12 los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal a:

I. Participar con voz y voto en la asamblea ciudadana; II. Integrar los órganos de representación ciudadana que señala el artículo 5 de esta Ley; III. Promover la participación ciudadana a través de los instrumentos y mecanismos que establece el Título Cuarto de esta Ley; IV. Aprobar o rechazar mediante plebiscito los actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, salvo las materias señaladas en el artículo 20 de esta Ley; V. Presentar iniciativas populares a la Asamblea Legislativa sobre proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma y en los términos de esta Ley; VI. Opinar por medio de referéndum sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación, de leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa; excluyendo las materias señaladas en el artículo 34 de esta Ley; Ser consultado, mediante la consulta ciudadana o consulta popular, según sea el caso, sobre temas de trascendencia en sus distintos ámbitos temáticos o territoriales...

En el artículo 14 se añaden los cambios en relación a las autoridades, incluyendo a El Congreso de la Ciudad y las Alcaldías, que reemplazan en su denominación a las anteriores Delegaciones del Distrito Federal. Se añaden como instrumentos de participación ciudadana: la consulta ciudadana, la iniciativa ciudadana, la consulta

popular y la revocación de mandato; el capítulo 5 de la colaboración, ciudadana, en particular el artículo 51, que especifica:

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.

Sobre los comités ciudadanos en la reforma del 2013 se establece en el artículo 92:

“En cada colonia se elegirá un Comité Ciudadano conformado por nueve integrantes, salvo lo dispuesto en el inciso i) del párrafo segundo del artículo 112 de esta Ley”; mientras que en la reforma de 2014 se añade: “La representación será honorífica y el tiempo de duración de los cargos del Comité Ciudadano será de tres años. Los integrantes de los Comités Ciudadanos podrán ser reelectos hasta por un periodo inmediato posterior cumpliendo con los requisitos y procedimientos que establece la presente Ley”. Asimismo, que para conformar un comité ciudadano, según el artículo 95, V, “No haber sido sentenciado mediante sentencia ejecutoriada, por delito doloso”, los requisitos previos se habían legislado los otros requisitos en el 2013: “I. Ser ciudadano del Distrito Federal en pleno ejercicio de sus derechos; II. Contar con credencial para votar con fotografía, con domicilio en la colonia correspondiente; III. Estar inscrito en la lista nominal de electores; IV. Residir en la colonia cuando menos seis meses antes de la elección”. En el 2013 también se añade como coordinación de trabajo al interno de los consejos ciudadanos a la “Coordinación de Desarrollo, Movilidad y Servicios Urbanos”; así como que debe agregarse al menos una persona joven bajo obligación y no registrar la fórmula si no se cumple tal requisito (artículo 112, d). El mismo artículo, además, especifica:

e) A la fórmula con más votos en la elección tendrá cinco integrantes del comité ciudadano, entre ellos al presidente; f) la que ocupe el segundo lugar, ganará dos lugares, conforme al orden de prelación; g) las que obtengan el tercer y cuarto lugar se les otorgará un lugar, que ocupará quien se haya registrado como presidente de fórmula; h) si se registra un empate en primer lugar, el comité se conformará por el presidente, secretario y el primer vocal de cada una de las fórmulas empatadas. Los

tres espacios restantes se otorgarán: uno a cada una de las fórmulas que ocupe el segundo, tercero y cuarto lugar; el presidente será elegido en la primera sesión del consejo; i) si en alguna colonia solo se registre una fórmula, el comité ciudadano se integrará por cinco miembros, es decir, la totalidad de la fórmula registrada; j) si se registren dos fórmulas, la que tenga más votos tendrá cinco integrantes y la otra cuatro; k) si se registran tres fórmulas, a la ganadora se le asignarán cinco integrantes, al segundo y tercer lugares dos integrantes a cada una; en caso de sustitución se optará por un integrante de la misma fórmula de acuerdo al orden de prelación, de no subsanarse quedara vacante el lugar.

Otras modificaciones en las reformas de 2013 que rigen para el periodo 2014-2020 es sobre las coordinaciones del trabajo del comité ciudadano, capítulo III de la ley, en el cual se incorpora:

VI. Desarrollo, Movilidad y Servicios Urbanos, deberá: a) Conocer y opinar en relación con los planes, programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo, movilidad y servicios urbanos, a cargo de la administración pública; b) Detectar las necesidades de su colonia o pueblo en cuanto a desarrollo, movilidad y servicios urbanos se refiera, a fin de hacerlas del conocimiento de la administración pública; c) Promover la participación de los habitantes de la colonia en los planes programas, proyectos y acciones en materia de desarrollo, movilidad y servicios urbanos; d) Evaluar las acciones de la administración pública relativas al desarrollo, movilidad y servicios urbanos.

En esta perspectiva, la participación ciudadana se busca tener presencia en todos los sectores de gobierno, que es lo que unen las coordinaciones. De esta manera desde los comités de manzanas, que son elegidos en asamblea convocados por los comités ciudadanos, como la base, para subir a los comités y los consejos del pueblo y de allí a los Consejos delegacionales, son órganos de representación ciudadana para abordar los problemas de las manzanas, colonias, delegaciones y Distrito Federal, hoy Ciudad de México. Estos a su vez participan a través de los diferentes mecanismos de participación, que son fundamentalmente consultivos y de opinión, sin observarse cuestiones vinculantes establecidas, con excepción del presupuesto participativo.

4.2.1. De los mecanismos de participación y sus órganos representación en la Ciudad de México.

La ley de participación ciudadana de 2004, en la reforma hecha en el 2010, recupera la diferenciación entre vecinos, habitantes y ciudadanos. Son vecinos los habitantes residentes por más de seis meses en la colonia, pueblo, barrio, fraccionamiento o unidad habitacional (artículo 8); son habitantes del Distrito Federal a todas las personas que residan en sus territorios (artículo 7) y ciudadanos las mujeres y los varones que son ciudadanos mexicanos y que además sean vecinos u originarios del Distrito Federal.

Los habitantes tienen derechos de proponer actos en los órganos ciudadanos y en audiencia pública, a ser informado de los asuntos públicos y de gobierno, recibir servicios públicos (artículo 10, reforma de 2010); ser informados y tener acceso a la información y a la transparencia (artículo 10, reforma 2013). Sus obligaciones: cumplir las disposiciones y derechos de la presente ley, así como respetar las decisiones que se tomen en las asambleas ciudadanas y los otros órganos de participación ciudadana.

Como ciudadanos, los derechos incluidos en el 2010 son: “Ser consultado, mediante la consulta ciudadana o consulta popular, según sea el caso, sobre temas de trascendencia en sus distintos ámbitos temáticos o territoriales” (artículo 12, VI, reforma de 2017), los ya existentes: participar con voz y voto en la asamblea; integrar los órganos de participación ciudadana; aprobar o rechazar en plebiscito los actos o decisiones del Jefe de gobierno, de acuerdo a ley; opinar por referéndum sobre aprobación modificación, derogación o abrogación de leyes correspondientes a la Asamblea Legislativa; presentar iniciativas populares a la Asamblea Legislativa proyectos, creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de acuerdo a lo establecido por ley; ser informado de las acciones y funciones de la Administración Pública local; participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno de acuerdo a la presente ley y otras disposiciones jurídicas vigentes; hacer uso de acuerdo a ley de los instrumentos, órganos y mecanismos de participación ciudadana establecidos; así como lo que establezca el ordenamiento jurídico federal y del Distrito Federal

Artículo 12). Sus obligaciones son: cumplir con las funciones de representación ciudadana para el que sean elegidos, ejercer sus derechos y toda la disposición legal vigente (artículo 12).

Es el Instituto Electoral quien es el responsable de organizar, desarrollar y hacer el cómputo de los instrumentos de participación ciudadana (artículo 16, reforma 2016): plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, consulta popular, revocación de mandato, presupuesto participativo, elección de los comités ciudadanos.

No obstante la vocación participativa promovida desde los gobiernos del Distrito Federal, hasta 2016 solo existieron plebiscito y referéndum. Es en la reforma de junio de 2017 que se incluyen la consulta ciudadana, iniciativa ciudadana, consulta popular y revocación de mandato (artículo 16). El plebiscito era posible de solicitar al Jefe de Gobierno en los siguientes supuestos: 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; el 10% de los Comités Ciudadanos; al menos 8 de los Consejos ciudadanos delegacionales (artículo 17, reforma de 2010). Según la reforma de 2010, la petición de plebiscito debe tener el acto de gobierno que se pretende someter a plebiscito, la exposición de motivos y cuando lo solicitan los ciudadanos o alguna de sus organizaciones, el Jefe de Gobierno solicitará al Instituto Electoral certificar que se cumplieron los requisitos de procedencia de la solicitud; los nombres de los integrantes del Comité Promotor y su domicilio; solo los que tengan credencial de elector expedida por lo menos sesenta días antes y que estén registrados en la lista de electores (artículo 19 y 24); pero quedan excluidos de este mecanismo lo que materia de carácter tributario, fiscal o de egresos; Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; otros que determine la ley (artículo 20); y el Jefe de gobierno quien debe convocar 90 días antes de fecha de su realización (artículo 21).

El referéndum también es modificado en varios de sus apartados, como su definición, a la que se señala en el artículo 28: “El referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa” (reforma de 2010). La misma reforma

de 2010 especifica que es facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa decidir por acuerdo de las dos terceras partes; está sujeta a las reglas siguientes: solicitar a la Asamblea Legislativa por uno o varios diputados, en cualquier momento antes de la aprobación de la ley o decreto (artículo 28); también podrán hacerlo de los ciudadanos: 0.4% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, 10% de los Comités Ciudadanos; u ocho de los Consejos Ciudadanos Delegacionales (artículo 30); los requisitos de la solicitud deben contener los mismos requisitos que para el plebiscito (artículo 31); la convocatoria lo hace la Asamblea Legislativa, que será publicada 30 días antes de la fecha de realización; la convocatoria contendrá: la fecha en que habrá de realizarse; el formato mediante el cual se hará la consulta; la indicación precisa del ordenamiento, precisando los artículos que se someten a referéndum; el texto que pretende aprobar, oficiar, reformar, derogar, abrogar; la presentación de los argumentos (artículo 33); no se pueden someter a referéndum los mismos casos que para el plebiscito (artículo 34).

La iniciativa popular, en las modificaciones de 2010, queda en su definición de la siguiente manera:

La iniciativa popular es un instrumento mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana a que hace referencia el artículo 5 de esta Ley, presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.

Se especifica que no podrán ser sujetas a iniciativa popular: materia tributaria, fiscal o de egresos; Régimen Interno de la Administración Pública, Regulación interna de los órganos del poder judicial local y las demás que determine la ley (artículo 41); pueden presentarla los ciudadanos, cumpliendo los mismos requisitos de los casos anteriores (artículo 41); la presentación es ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, ante la Comisión de Gobierno, se hará de conocimiento del pleno o a la Diputación permanente y se turnara a la Comisión Especial (artículo 43), la que verificará si se cumplen los requisitos, quien aceptará o rechazará (artículo 43); entonces la Asamblea Legislativa deberá informar al Comité promotor sobre el dictamen y se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en al menos uno de los diarios de mayor circulación de la Ciudad (artículos 44 y 46). Al ser admitida

se dará procedimiento a su realización, de acuerdo a ley (artículo 35). El proceso tiene muchos candados, lo cual sería un desmotivador para ser utilizada.

La consulta ciudadana, con la reforma de 2010, se define en el artículo 47 como:

Es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.

La consulta popular puede, según el artículo 48, ser dirigida a:

I. Los habitantes del Distrito Federal; II. Los habitantes de una o varias demarcaciones territoriales; III. Los habitantes de una o varias colonias; IV. Los habitantes en cualquiera de los ámbitos territoriales antes mencionados, organizados por su actividad económica, profesional, u otra razón (sectores sindical, cooperativista, ejidal, comunal, agrario, agrícola, productivo, industrial, comercial, prestación de servicios, etc.); V. Asambleas Ciudadanas, Comités Ciudadanos de una o varias colonias o Demarcaciones Territoriales y al Consejo Ciudadano.

La convocatoria puede ser por el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, los Jefes Delegacionales (hoy alcaldes), las asambleas ciudadanas, las autoridades tradicionales en coordinación con el Consejo del pueblo, los comités ciudadanos y los consejeros ciudadanos, de manera individual o conjunta (artículo 49); “Los resultados de la consulta ciudadana serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante” (artículo 50).

La consulta popular es un mecanismo sujeto a cambios legislativos el 2017. Su definición según el artículo 50 BIS:

Es el mecanismo a través del cual los ciudadanos, la Jefatura de Gobierno, el Congreso Local, los Alcaldes, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, los Consejos de los Pueblos o Barrios Originarios, y Comunidades Indígenas, por sí o en colaboración, a través del Instituto Electoral, someten a consideración de la ciudadanía en general por medio de preguntas directas, cualquier tema que tenga impacto trascendental en todo el territorio de la Ciudad de México.

Se puede hacer conjuntamente con las elecciones de los órganos representación popular de la Ciudad de México (artículo 50 BIS), lo que no es parte de las reformas de este periodo.

En el caso de la Consulta Popular las y los ciudadanos tienen derecho a la misma sobre temas de trascendencia de la Ciudad solicitándola al Congreso Local con 100 días previos a la celebración de las elecciones políticas electorales locales (artículo 50 BIS, Reforma de 2017).

En el 2017 se legisla: “En el caso de la Consulta Popular las y los ciudadanos tienen derecho a la misma sobre temas de trascendencia de la Ciudad solicitándola al Congreso Local con 100 días previos a la celebración de las elecciones políticas electorales locales” (artículo, 50 BIS). “El comité promotor debe integrarse de cinco personas que funjan como representantes comunes de la consulta y recibirán asesoramiento de la Procuraduría de Participación Ciudadana, para el ejercicio plenos de sus derechos” (artículo 30 TER; Reforma de 2017); se precisa que las sanciones por infracciones cometidas en el procedimiento de consulta popular serán de acuerdo a ley (artículo 50 QUINQUIES) y de acuerdo a la Ley General en Materia de Delitos Electorales y otras normas aplicables (artículo 50 SEXIES).

Si bien la consulta es de importancia y tiene impacto para procesos en los que los ciudadanos pueden influir en cuestiones públicas, está de manera muy confusa, a diferencia de los otros mecanismos, a la vez que el largo proceso que de algún modo implica, no es un instrumento atractivo de realizar porque los ciudadanos buscan tomar decisiones prácticas en sus asambleas y luego hacer llegar sus acuerdos a los órganos correspondientes.

En el 2017 se agrega modificaciones en torno a la colaboración ciudadana, entre ellas la definición del artículo 51, que reza así:

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 persona.

En el artículo 52, establece que la solicitud debe presentarse por escrito o firmada por el (los) ciudadano (s) solicitantes, los miembros del Comité Ciudadano, del Consejos del Pueblo o del Consejo Ciudadano, representantes de organizaciones

ciudadanas, especificando su nombre y domicilio. Se añade en el 2017 que debe señalarse la aportación que se ofrece o tareas que se proponen aportar.

La propuesta será aceptada o rechazada según consideren las dependencias públicas correspondientes según disponibilidad financiera o capacidad operativa, para aportar los recursos que hagan posible la ejecución, lo que se debe fallar en 15 días naturales (artículo 53). Finalmente, los ciudadanos solo pueden proponer y gestionar o cabildar para lograr su obra o servicio. La decisión queda en manos de la administración pública.

La rendición de cuentas es otro mecanismo sujeto a cambios en 2010 y 2013. En la reforma de 2010, según el artículo 54, se define como:

El derecho de recibir de las autoridades señaladas en las fracciones I a III del artículo 14 de esta Ley, los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Asimismo, las autoridades locales del gobierno rendirán informes por lo menos una vez al año y al final de su gestión para efectos de evaluación sobre su desempeño por parte de los habitantes del Distrito Federal.

Sobre el presupuesto participativo y gasto público (artículos 82 y 84) debe ser enviado “un informe pormenorizado sobre el ejercicio del presupuesto participativo, el cual deberá ser enviado en un plazo no mayor a treinta días naturales posterior a la ejecución” (artículo 54). Según el mismo artículo, modificado, se especifica que “los informes generales y específicos [...] se harán del conocimiento de los Comités y Consejos Ciudadanos”. Estos dos puntos se añaden en la reforma de 2013.

Las evaluación también podían hacerlo los ciudadanos en sus asambleas ciudadanas y si detectaban delito o irregularidad administrativa hacer de conocimiento de las autoridades competentes. En 2010 se especifica que de igual forma se procederá si las autoridades omitan el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo anterior (artículo 55). El 2017 se agrega que los diputados del Congreso Local, el Jefe de Gobierno, los Alcaldes y Concejales, rendirán informes una vez al año y al final de su gestión, en relación a su plataforma electoral (artículo BIS); precisándose que de haber omisión relativa a los informes por parte de las autoridades, la misma se publicará en la Gaceta oficial de la Ciudad de México y en dos medios de mayor circulación local (artículo 55 TER).

En suma, sobre la rendición de cuentas se logra establecer por ley la capacidad de evaluación y seguimiento de obras, pero sobre todo de la obligación de las autoridades de rendir cuentas. No se especifica si los ciudadanos pueden denunciar ante los órganos de control o de justicia en caso de delitos, sino solamente informar, restando importancia al protagonismo de la ciudadanía en la parte más importante, porque no es lo mismo informar que tomar decisiones de control y denuncia en caso de delitos e irregularidades.

La difusión pública, sufre algunos cambios en sus artículos 56, 57, 58 y 59 en el 2010. La difusión según el artículo 56 es la obligación de las autoridades del gobierno local a “establecer un programas semestral de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo en los términos de este capítulo; de acuerdo al artículo 57, el programa será aprobado por el Jefe de Gobierno, teniendo en cuenta las opiniones de los Jefes delegacionales, los Consejos ciudadanos, los Consejos del pueblo y los Comités ciudadanos, y contendrá información sobre planes, programas, proyectos y acciones de la Administración Pública; cuando correspondan a toda la ciudad o que impliquen a más de una demarcación territorial, lo realizará la Administración Pública del Distrito Federal (artículo 58); con la aclaración de que tales comunicaciones no tendrán efectos de notificación para procedimiento administrativo o judicial alguno (artículo 50).

Cabe señalar, que no es en sí una forma de participación sino se legisla la obligación de difundir la información por parte de las autoridades, que al no hacerlas, viabiliza que los ciudadanos la soliciten o exijan tal difusión.

La Red de Contralorías Ciudadanas, que tenían operación desde el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal (Fernández-Tapia, 2007), con la reforma de 2010 queda la siguiente definición:

Artículo 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.

Según la reforma de 2010, los ciudadanos que participen en la red son contralores ciudadanos y los acredita el Jefe de Gobierno de la Ciudad (artículo 62); estarán organizados e integrados de acuerdo a los lineamientos del Programa de la Contraloría Ciudadana de la Contraloría General, quien las coordinará y supervisará (artículo 63); la designación lo hace la Contraloría General, de dos contralores ciudadanos por cada órgano colegiado de la Administración Pública, con un encargo por dos años (artículo 64); los derechos de los contralores son: integrar la red y participar en sus grupos de trabajo; recibir formación, capacitación, información asesoría (artículo 65);

Ser convocados a las sesiones de los órganos colegiados en que hayan sido designados; participar con voz y voto de las decisiones de los órganos colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal, y 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

Las obligaciones se pueden resumir en asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias de los órganos colegiados; conducirse con respeto y veracidad; vigilar el cumplimiento de las normas legales establecidas; votar sobre los asuntos de los órganos colegiados; conocer la adquisición de bienes y servicios de la administración, supervisar las obras y servicios públicos, evaluar el cumplimiento de los programas de gobierno, y las demás que le asigne la Contraloría General a través del Programa de Contraloría Ciudadana (artículo 66).

Un estudio específico sobre el rol e importancia, así como de su efectividad, es importante para futuras investigaciones, porque tienen un rol decisorio, de control y de vigilancia, que tiene elementos de gobernanza de alto nivel. El estudio de Fernández-Tapia (2007), señala el rol decisivo que jugaban en el caso de evitar irregularidades. El poder que tienen es relevante en el proceso de la realización de obra y oferta de servicios, siempre y cuando no caigan en corrupción.

La audiencia pública, es definida como “el instrumento de participación por medio del cual los habitantes, los ciudadanos, los Comités Ciudadanos, el Consejo del Pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas del Distrito

Federal podrán (artículo 67, modificado 2010): podrán proponer diferente obras de manera directa a las autoridades, recibir información sobre actuaciones de los órganos de la Administración Pública, presentar peticiones, propuestas y quejas, evaluar junto con las autoridades locales los programas y actos de gobierno. No es una forma de planeación conjunta ni de gobernanza, sino de comunicación, consulta, sugerencia, gestión o propuesta, en el mejor de los casos, sin ser vinculantes de ningún modo.

Según el artículo 68, que también tiene algunas modificaciones, lo pueden solicitar los órganos ciudadanos establecidos; representantes de sectores económicos, de prestación de servicios, bienestar social ecológico y otros grupos organizados; representantes de sectores populares; aunque no se menciona a la academia, aunque no necesariamente significa que no puedan hacerlo. Su convocatoria corresponde al Jefe de Gobierno, por el titular del órgano administrativo y por los titulares de las dependencias de la administración; debiendo según el artículo 72, levantar el registro, determinar los plazos en que será analizado y resolver las cuestiones planteadas o asumir los compromisos mínimos para enfrentar la problemática planteada. También se establecen cambios en los procedimientos, especificando lo que debe contener la solicitud, la cual en la respuesta se especificará si fue aceptada en los términos planteados, debe ser modificada o sustituida (artículo 69); deberá responderse en siete días naturales (artículo 70), misma que se realizará en forma verbal o escrita en un solo acto, a la cual podrán asistir: los habitantes y vecinos del lugar, El Jefe de Gobierno o su representante, el Jefe Delegacional o su representante, los órganos ciudadanos interesados en la audiencia, a la vez que puede invitarse a funcionarios públicos de la demarcación territorial (artículo 71).

Los recorridos del Jefe delegacional, según la reforma constitucional queda del siguiente modo:

Artículo 74.- Los recorridos de los Jefes Delegacionales son un instrumento de participación directa para los habitantes de una demarcación, que les permiten formular a éste, de manera verbal o escrita, sus opiniones y propuestas de mejora o solución sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos

y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés

Según lo que se establece desde las leyes anteriores, se especifica que la solicitud pueden realizarlo los órganos ciudadanos, los representantes de los sectores de la demarcación (industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social y representantes de elección popular; en cuya solicitud se debe mencionar objeto y lugar o lugares que deben ser visitados la respuesta debe ser por escrito precisando la fecha y hora del recorrido. En la reforma de 2010 se menciona que las medidas que se tomen como resultado del recorrido, lo realizarán el o los servidor(es) público (s) que designe el titular como responsable, lo que se hará de conocimiento de los habitantes del lugar (artículo 76).

La participación colectiva y las organizaciones ciudadanas sin fines de lucro, son reconocidas como parte de la participación ciudadana organizada (artículo 77); las que a su vez según el mismo artículo no deben hacer proselitismo político. Sus derechos: obtener registro de acuerdo al artículo 79; participar en los diferentes instrumentos de participación ciudadana, participar en las reuniones de las asambleas ciudadanas con voz y voto a través de un representante, recibir información de los órganos de gobierno sobre el ejercicio de sus funciones y acción pública local, opinar sobre los planes, programas, proyectos y acciones de gobierno y presentar propuestas sobre los mismos, recibir capacitación del Instituto Electoral y participar por invitación y en coordinación con este organismo en los programas de educación, capacitación, asesoría y evaluación, de acuerdo al artículo 16 de la misma ley. Según la reforma de 2010, es el Instituto Electoral que hará el registro y otorgará la constancia correspondiente.

Este proceso integra a las organizaciones de la sociedad civil en los espacios de participación, además de su reconocimiento que ya tienen como parte de sus actividades a las que se dedican. Su protagonismo se fortalece y de algún modo les otorga mayor ventaja que las organizaciones vecinales o ciudadanas, porque operan sin financiamiento o con escaso en el mejor de los casos.

De las Asambleas Ciudadanas, de acuerdo a las reformas de 2010, queda del siguiente modo:

Artículo 80.- La asamblea ciudadana será pública y abierta y se integrará con los habitantes de colonia, los que tendrán derecho a voz y con los ciudadanos de ésta que cuenten con credencial de elector actualizada los que tendrán derecho a voz y voto. [...] Artículo 81.- En cada colonia habrá una asamblea ciudadana que se reunirá a convocatoria del Comité Ciudadano, al menos cada tres meses y de forma rotativa en las distintas manzanas, que en su caso, compongan la colonia. Artículo 82.- En la asamblea ciudadana se emitirán opiniones y se evaluarán los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de su Demarcación Territorial y del Gobierno del Distrito Federal en su colonia; así mismo, se podrán realizar las consultas ciudadanas a las que se refieren ésta y otras leyes

Lo ya establecido anteriormente, especifica quiénes y cómo pueden participar

La asamblea ciudadana será pública y abierta y se integrará con los habitantes de la colonia, los que tendrán derecho a voz, y con los ciudadanos de ésta que cuenten con credencial de elector actualizada, los que tendrán derecho a voz y voto. También podrán participar de manera colectiva las personas congregadas por razón de intereses temáticos, sectoriales o cualquier otro cuyo domicilio corresponda a la colonia en la que se efectúe la asamblea ciudadana. Esta participación tendrá carácter consultivo.

Según el mismo artículo, los participantes pueden aprobar o modificar el programa general de trabajo del Comité Ciudadano, así como los programas de trabajo específicos; así como los diagnósticos y propuestas de desarrollo integral y lo relacionado con presupuesto participativo (artículo 82); sobre los cuáles en la reforma de 2014 y 2017 se precisan que es sobre el presupuesto es lo que los ciudadanos y pueblos originarios deciden y se especifica que es sobre obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, deportivas y/o culturales (artículo 83). En otro apartado se aporta más al respecto de estos cambios y alcances, sin embargo es preciso señalar que es estos dos instrumentos y en relación al presupuesto participativo sobre lo cual hay más participación autónoma y aporta a espacios de gobernanza reales, al menos legalmente.

Las asambleas ciudadanas se convierte en un órgano de gobierno entre el gobierno delegacional o del Distrito Federal y los vecinos de las colonias, porque según los cambios de la reforma de 2010, en su artículo 86: “Las resoluciones de las

asambleas ciudadanas serán de carácter obligatorio para los Comités Ciudadanos y para los vecinos de la colonia que corresponda”. Asimismo, la Asamblea elige una Comisión de vigilancia, integrada por cinco ciudadanos, que pueden ser representantes de manzanas y por un periodo de tres años (artículo 87).

La participación libre, voluntaria y permanente de los habitantes, vecinos y ciudadanos, se fomentará mediante la creación de comisiones, en la asamblea, con temas específicos a su cargo y coordinadas por el Comité ciudadano, comisiones que rendirán cuentas a la asamblea ciudadana (artículo 88). Es preciso mencionar que la asamblea tiene reuniones ordinarias cada tres meses y en los pueblos originarios por el Consejo del pueblo en coordinación con la autoridad tradicional; y reuniones extraordinarias solicitud de 100 ciudadanos en cada colonia o por el Jefe de Gobierno y los jefes delegacionales en casos de emergencia, desastre o riesgo social. El añadido en el 2010, especifica que la convocatoria lo hace el coordinador del Comité ciudadano y estar firmada por la mitad más uno de sus integrantes. La convocatoria debe ser abierta con avisos en las zonas de mayor afluencia de público y con diez días de anticipación (artículo 90, reforma 2010).

Representación ciudadana; se especifica en la reforma de 2010 que, “el Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia” (artículo 81, reforma 2010); cada colonia tendrá un comité con nueve integrantes (reforma 2013), con representación honorífica y con un periodo de tres años, pudiendo ser reelectos a un periodo inmediato, según la reforma de 2014 (artículo 92).

Sus funciones, según el artículo 93, son: representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia; así como conocer, integrar, analizar y promover soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos; operacionalizar las decisiones de la Asamblea Ciudadana; elaborar y proponer programa y proyectos de desarrollo comunitario; ayudar al desarrollo de los programas de desarrollo; participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral de la colonia, los pueden desarrollarse de acuerdo al prepuesto participativo; dar seguimiento a las obras y servicios; evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios ofrecidos por el gobierno; promover la participación ciudadana a través de información,

educación y capacitación; promover la participación democrática para solucionar los problemas locales; promover las actividades de comisiones elegidas en las asambleas; convocar y presidir las asambleas; opinar y supervisar los programas de seguridad pública y procuración de justicia; acuerdos con otros comités ciudadanos; recibir capacitación, asesoría y educación de acuerdo al artículo 16 de esta ley; entre otras que permitan la ley (Véase también capítulo IV). Sus reuniones serán por lo menos una vez por mes y convocada por mayoría simple o por la coordinación interna (artículo 100, reforma 2010); sus controversias serán dirimidas internamente y en segunda instancia por el Instituto Electoral (artículo 103, reforma 2010); su elección por voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos con credencial de elector y registrados en la lista nominal de electores (artículo 106, reforma 2010); los Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos serán electos cada tres años en una Jornada Efectiva única en la misma jornada de consulta para presupuesto participativo (artículo 107, reforma 2016) e iniciarán funciones en la primera quincena del mes de enero del año inmediato posterior de realizada la elección (artículo 107, reforma de 2016).

Las coordinaciones del Comité Ciudadano, de forma enunciativa más no limitativa, (reforma 2010) son:

I. Coordinación Interna. II. Coordinación de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. III. Coordinación de Desarrollo Social, Educación y Prevención de las Adicciones. (Reforma 2010). IV. Coordinación de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente. V. Coordinación de Presupuesto y Planeación Participativa y de Desarrollo Económico y Empleo. VI. Coordinación de Desarrollo, Movilidad y Servicios Urbanos (reforma 2013). VII. Coordinación de Capacitación y Formación Ciudadana y de Comunicación y Cultura Cívica. VIII. Coordinación de Fomento a los Derechos Humanos. IX. Coordinación de Fomento a la Transparencia y Acceso a la Información. X. Coordinación de Equidad y Género.

La ley establece la coordinación de comités para temas y problemas regionales (artículo 127), lo cual debe ser informado a sus respectivas asambleas para su evaluación (artículo 128), modificaciones de 2010.

Con excepción del presupuesto participativo, estas asambleas no tienen espacios de gobernanza, salvo lo que ellos por su propia cuenta puedan hacer, porque su participación en la escala de gobierno local es informativa y consultiva, lo mismo el

comité. Las funciones son demasiadas para un cargo honorífico, que finalmente los termina convirtiendo en intermediario al servicio de los gobiernos de la ciudad y delegacionales. Tienen opinión a lo mucho, pero no es vinculante

Los consejos ciudadanos delegacionales, según la reforma de 2010, según el artículo 129, “es la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas con las autoridades de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal”. Su integración se estipula en el artículo 130:

Los consejos ciudadanos delegacionales se integrarán con el coordinador interno de cada uno de los comités ciudadanos, los coordinadores de concertación comunitaria de los Consejos del Pueblo, las autoridades tradicionales y los representantes de cada una de las organizaciones ciudadanas debidamente registradas en la demarcación territorial que corresponda

Con las reformas de 2010, sus funciones quedan de la siguiente manera:

- I. Emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial;
- II. Informar a las autoridades [...] sobre los problemas que afecten a sus representados;
- III. Proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios;
- IV. Participar en las consultas ciudadanas que establecen los artículos 83 y 84 de esta Ley; (reforma 2010)
- V. Conocer y opinar sobre los anteproyectos de presupuesto de egresos de las Delegaciones;
- VI. Participar en las consultas ciudadanas que establecen los artículos 83 y 84 de esta Ley; (reforma 2010)
- VII. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las Delegaciones;
- VIII. Conocer y opinar sobre los informes trimestrales que acerca del ejercicio de sus atribuciones les presenten los Jefes Delegacionales en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre; (reforma 2010)
- IX. Solicitar información a las autoridades Delegacionales para el mejor desempeño de sus atribuciones;
- X. Solicitar la presencia de servidores públicos Delegacionales;

XI. Recibir cada tres meses la visita del Jefe Delegacional para que exponga los informes trimestrales a que se refiere la fracción VIII de este artículo, y

XII. Las demás que establezca la presente Ley. (Reforma 2010)

Artículo 132.- Los Consejos Ciudadanos Delegacionales funcionarán en Pleno o en Comisiones de Trabajo. (Reforma 2010). El pleno del Consejo ciudadano sesionará por lo menos una vez cada tres meses; en reunión extraordinaria se podrá reunir de acuerdo a la mayoría cuando sea necesario (artículo 132, reforma 2010); asimismo, entre sus integrantes y por mayoría de votos de los coordinadores ciudadanos y de los consejos de los pueblos a una mesa directiva integrada por un presidente y cinco vocales, quienes dirigirán las sesiones y representarán al Consejo, mesa que se renovará anualmente y se elegirá bajo la instrumentación del Instituto Electoral, por voto secreto y libre de los miembros del consejo, no podrán reelegirse y se buscará equidad de género (reforma 2011), también se designará un secretario ejecutivo (artículo 132, reforma 2010) y según el artículo 134, “Para el mejor funcionamiento y operación de los Consejos Ciudadanos, se conformarán comisiones de trabajo por tema y/o territorio, considerando, al efecto, la división territorial de cada una de las Delegaciones”, cuyas atribuciones se regirán por el Título Décimo Segundo de la presente Ley (reforma, 2010).

Los representantes de manzana, según las modificaciones de la reforma de 2010, son los comités ciudadanos los que convoquen a asambleas de manzana para elegir un representante que integre la respectiva colonia (artículo 136): quienes se reunirán, no por iniciativa propia sino a convocatoria del Comité Ciudadano (artículo 137); entre sus atribuciones contribuirán con el Comité Ciudadano o con el Consejo del Pueblo en los pueblos originarios para supervisar el desarrollo, ejecución de obras sociales, servicios, actividades del gobierno en sus diferentes niveles (artículo 138); dar opinión sobre la orientación del presupuesto participativo (artículo 129) y canalizarán la demanda de los vecinos al Comité Ciudadano (artículo 140). Su labor es de vínculo jerárquico de arriba hacia abajo, no como representación horizontal de sus vecinos, como en algún momento fue, en años anteriores era con las organizaciones de vecinos, antes de la cooptación política, o en el periodo del movimiento popular y del descontento político con el PRI y la esperanza en una

participación ciudadana autónoma con la llegada del PRD. Este órgano de representación deja espacios para la cooptación y clientelismo político de nuevo cuño.

Si bien es muy sofisticada la estructura de la participación ciudadana, no existen espacios para toma de decisiones conjuntas con la administración del Distrito Federal. Tampoco se observa en la ley que los acuerdos de la Asambleas, Consejos ciudadanos y Consejo ciudadano Delegacional tengan real impacto en las decisiones del gobierno de sus colonias y delegaciones, hoy alcaldías; ni en la práctica. La participación es más bien un proceso de legitimación del gobierno que a través de la legislación ha cooptado a las formas vecinales y ciudadanas de participación autónoma, dejándolos sin espacios de dirección propia para pasar a una participación tutelada desde la ley, el gobierno de la ciudad y sus delegaciones y desde el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Organización de pueblos y barrios, al respecto se profundiza la institucionalización de estas formas de participación el 2010. Así, según el artículo 141: “El Consejo del pueblo es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios que se encuentran enlistados en el artículo transitorio décimo tercero, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales”. A la vez se deja autonomía de acuerdo a sus órganos tradicionales de gobierno, así se especifica: “artículo 142.- El Consejo del pueblo contará con las mismas condiciones que enmarca esta ley para los Comités Ciudadanos, con excepción de las aplicables”. Cuya convocatoria para su elección, según la propia ley, lo realiza la autoridad tradicional.

Las funciones del Consejo del pueblo, de acuerdo al artículo 143, son similares a la de los consejos ciudadanos, con la diferencia de: trabajar de manera articulada con la autoridad tradicional de pueblos originarios; las que se complementan con sus derechos y obligaciones del capítulo III, similares también a los de los comités ciudadanos. Sus funciones y atribuciones son muchas, pero todas quedan en el carácter consultivo con respecto al gobierno de la ciudad, aunque en relación a la autoridad tradicional puede ser más proactiva o también de conflicto, sobre lo cual

es preciso abordar en otro estudio. Es preciso mencionar, que aunque se menciona organización en barrios en el título, no se aborda en la ley.

Los comités ciudadanos, constituyen la organización base conjuntamente con el Consejo del pueblo como órganos de los pueblos originarios. Su elección está a detalle en el título noveno, capítulo I, aunque es repetitiva con otras partes de la misma ley. La organización interna y del pleno del Comité ciudadano se legisla en el capítulo II del título noveno; así como las funciones de su Coordinador y sobre el desarrollo de sus reuniones y de su coordinaciones del trabajo; entre ellas la de Desarrollo, Movilidad y Servicios, integrada con las reformas de 2013. A la vez que, en el capítulo IV del título noveno se especifica que las asambleas ciudadanas es el máximo órgano de decisión en cada colonia; las que son convocadas por los comités ciudadanos, teniendo las autoridades locales la obligación por ley de facilitar los espacios para que se realicen las asambleas (artículo 172).

Un caso importante es la participación de niños y jóvenes que contempla la ley (artículo 178); asimismo, los comités ciudadanos participan en los diferentes instrumentos de participación ciudadana (plebiscito, referéndum, iniciativa popular) (artículos 193-196), Rendición de cuentas (artículo 197), difusión pública (artículo 198), en los Presupuestos participativos (artículos 199-204), con los aportes de las reformas de 2016 y 2017 aunque limitados, porque se levanta sobre lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana de 2004; a la vez que, son los comités los que coordinan las relaciones entre ellos sobre temas y problemáticas locales (artículos 205-2097). Se establece un amplio proceso para las diferencias internas, las responsabilidades, sanciones y procedimiento sancionador, cuya primera instancia está en los propios comités, una segunda instancia el Instituto Electoral, pero también en algunos casos se realiza ante el órgano de participación ciudadana de la Asamblea Legislativa (artículos 208-226); esto puede resultar funcional para motivar el trabajo con responsabilidad o desfavorecer la participación porque es honorífica; no obstante, es importante que existan ciertas reglas y sanciones específicas para garantizar un buen trabajo al interior de los comités, sin llegar a privilegiar la impunidad pero tampoco caer en ser punitivamente limitante.

Los consejos del pueblo, se abordan en el título décimo, especificando su funcionamiento, organización, atribuciones, similares que los de los comités ciudadanos, pero estas específicamente para los pueblos originarios; asimismo, el título décimo primero detalla sobre la organización, funciones y atribuciones de los representantes de manzana, que determina su participación en los comités ciudadanos, asambleas y presupuestos participativos; el título décimo segundo sobre la organización y fundamento de los consejos ciudadanos delegacionales, cuyos cargos son honoríficos y sus integrantes son jerárquicamente iguales; se especifica los derechos y obligaciones de los integrantes del Consejo Ciudadano; así como del pleno del Consejo Ciudadano y de sus comisiones de trabajo; también se explicita sobre las diferencias internas, sanciones y procedimiento sancionador. Las reformas de 2014 a 2017 precisan y complementan todo este proceso, pero las reformas más amplias corresponden al 2010.

4.3. La Nueva Ley de Participación Ciudadana 2019 en la Constitución Política de la Ciudad de México: la participación en la constitución local.

La nueva ley se inscribe en el espíritu de la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017. Tiene por objeto reconocer y promover las distintas modalidades de participación ciudadana; establecer y regular los mecanismos de democracia directa, los instrumentos de democracia directa y los instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública, con participación de los ciudadanos; a la vez que establece la obligación de las autoridades de la ciudad a garantizar la participación ciudadana desde una perspectiva de inclusión ciudadana (artículo 1).

Según la reforma de 2016 se especifica que: “La discusión y votación de las propuestas de integrantes de la comisión de vigilancia se regirán por lo establecido en los artículos 178 y 179 de esta Ley” (artículo 182). Los artículos señalados se refieren a la participación de niños, jóvenes, vecinos y ciudadanos en la reunión, la forma de moderación y votación posterior. De esto destaca como relevante la incorporación de la participación de los niños y jóvenes, un elemento innovador.

La concepción de participación ciudadana porque de entrada la participación es un conjunto de actividades relacionadas a la administración pública y el gobierno, pero no en sí misma como un derechos en la toma decisiones; le da un sentido más general, siendo su máximo nivel incidir en la formulación de política públicas y en la gestión y planeación. Textualmente dice:

Artículo 3. La participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.

Asimismo, incluye como sus modalidades: participación institucionalizada, la que lo impulsa el gobierno desde las leyes; no institucionalizada, la que se organiza e interviene al margen de las instancias gubernamentales; la sectorial, la que se organiza desde grupos y sectores organizados diversos a partir de su condición étnica, sexual, género, etnia o cualquier otra referida a necesidades particulares de un grupo, no es territorial sino general; temática: relacionada a un tema o campo de incidencia para abordar problemas cotidianos prácticos; participación comunitaria: conjunto de acciones desarrolladas por diversos sectores comunitarios para resolver problemas o necesidades específicos (artículo 3). De esta manera se aleja de una perspectiva de la participación social y vecinal.

El artículo 4, asimismo, fija la obligación de las autoridades en su deber de informar, consultar, realizar audiencias deliberativas y rendir cuentas a personas y sus comunidades sobre los recursos y políticas. No se finca obligación en términos de hacer partícipes a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas en estos casos.

Los principios también varían: accesibilidad, corresponsabilidad, equidad, interculturalidad, inclusión, legalidad, libertad, no discriminación, respeto, solidaridad, tolerancia, deliberación democrática y transparencia y rendición de cuentas; y sus ejes rectores son: capacitación y formación para la ciudadanía plena, cultura de la transparencia y rendición de cuenta, protección y respecto de los

derechos humanos e igualdad sustantiva (artículo 5). En lugar de pluralidad es interculturalidad, inclusión reemplaza a responsabilidad social, deliberación democrática por democracia, perspectiva de género desaparece como principio y aparece como un eje: igualdad sustantiva y desaparece autonomía. Es relevante resaltar la desaparición de autonomía, porque es de suma importancia para la participación y entre los pueblos originarios.

En el artículo 7 se clasifica los instrumentos de participación en tres grupos, a la vez que aumentan de 12 a 19, que son los siguientes:

- A. Democracia directa:
 - I. Iniciativa ciudadana.
 - II. Referéndum
 - III. Plebiscito
 - IV. Consulta ciudadana
 - V. Revocación de mandato

- B. Democracia participativa
 - I. Colaboración ciudadana
 - II. Asamblea ciudadana
 - III. Comisiones de participación ciudadana
 - IV. Organizaciones ciudadanas
 - V. Coordinadora de Participación Comunitaria
 - VI. Presupuestos participativo

- C. Gestión, evaluación y control de la función pública
 - I. Audiencia pública
 - II. Consulta pública
 - III. Difusión Pública y Rendición de cuentas
 - IV. Observatorios ciudadanos
 - V. Recorridos barriales
 - VI. Red de Contralorías Ciudadanas
 - VII. Silla Ciudadana.

Mantiene la relación de tres categorías de miembros de la comunidad de la Ciudad de México, con la diferencia que al utilizar el llamado “lenguaje inclusivo”, cambia por las siguientes categorías: personas originarias (nacidas en la ciudad y sus descendientes en primer grado), personas habitantes, personas vecinas y personas

ciudadanas, aunque se equivocan en el título donde ponen vecinos y ciudadanos (Título Segundo, Capítulo I, artículo 9). Sin embargo, hay un desliz discriminante porque si antes los pueblos indígenas eran los que recibían la diferenciación de personas originarias, hoy esa distinción que les daba un sentido de inclusión y valía diferenciada, será de uso general, porque no reconoce la ley ninguna categoría como personas indígenas.

Los deberes y derechos de vecinos y habitantes se mantienen, no obstante es más específica y se agrega “Intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno en los términos de la presente ley (artículo 10, VII) y “Al buen gobierno y la buena administración pública y a la Ciudad” (10, VIII). Sucede de manera similar con los derechos de los ciudadanos, con excepción de: “XII. Participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno en términos de la presente Ley, la Ley de Planeación de la Ciudad de México y demás disposiciones que así lo contemplen” (artículo 12). Los deberes no tienen cambios.

Se especifica mejor las autoridades en torno a los mecanismos de participación a) Autoridades de democracia directa: Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; b) El congreso; c) Las alcaldías, d) El Instituto Electoral, e) El Tribunal Electoral, f) La Secretaría de la Contraloría General y, g) La Sala Constitucional (artículo 14). Se explicita bien que las autoridades están obligadas a promover, capacitar y construir en ciudadanía y democracia, así como fortalecer las organizaciones sociales, comunitarias y ciudadanas (artículo 15).

En el título cuarto y capítulo único se refiere a los tipos de democracia, en este caso, democracia directa, representativa y participativa (artículos 16-18). En cuanto a lo que define como mecanismos de democracia directa, se sintetiza, en uno solo apartado, los requisitos (artículo 21), sin cambios en el contenido con relación a la ley que rigió el periodo 2010-2019. El proceso que sigue es la verificación de requisitos y si se cumple el paso siguiente es solicitar al Instituto Electoral el inicio del procedimiento por parte del Comité Promotor. Con excepción del referéndum,

los procesos de impugnación lo resolverá el Tribunal Electoral (artículo 26). Estos mecanismos no tienen mayores cambios en sus procedimientos (artículos 19-72).

El título sexto aborda los instrumentos de democracia participativa. Sobre la colaboración ciudadana se mantiene el mismo procedimiento, con excepción de que los recursos de la colaboración deben ser identificables. Siendo también la autoridad local la que acepta o rechaza la colaboración y se aplicará de acuerdo a la disponibilidad de recursos para el gasto complementario desde el gobierno, a la vez que se verificara el origen de los recursos (artículos 73-75).

En relación a las Asambleas, en el artículo 76, serán públicas y abiertas; en ella se elimina la participación de niñas y niños, como se contemplaba en la ley anterior, para solo contemplar mayores de 18 años; permitiendo la participación solamente de 16 y 17 años con voz, con su Clave Única de Registro de Registro Nacional de Población e Identificación Personal y que acrediten su domicilio en la jurisdicción. Asimismo, se agrega:

La documentación y actas de la Asamblea Ciudadana serán firmadas en 9 copias originales que se entregarán a todos los integrantes de la Comisión de Participación Comunitaria, para que en acuerdo de Asamblea, se defina el integrante que deberá remitirlas al Instituto Electoral de la Ciudad de México, y demás integrantes tengan copia de resguardo. El Instituto Electoral de la Ciudad de México deberá publicar la documentación en versión pública. También podrán participar las personas congregadas por razón de intereses temáticos, sectoriales o cualquier otro, a título personal, cuyo domicilio corresponda a la unidad territorial en la que se efectúe la asamblea. Esta participación tendrá carácter consultivo.

En el mismo artículo se especifica que se tomarán medidas correspondientes para que las personas con discapacidad puedan tener acceso a una participación plena. Entre sus atribuciones que se enfoca un rol decisorio sobre asuntos propios de su jurisdicción, se puede resaltar:

[...] II. Promover la organización democrática de las personas para la toma de decisiones, deliberación sobre asuntos comunitarios y resolución de problemas colectivos de su unidad territorial; III. Establecer comisiones temáticas en materia de Vigilancia; diagnóstico participativo, proyectos, planeación participativa y desarrollo comunitario; Educación, formación y capacitación ciudadana y las otras que la misma establezca; IV. Aprobar o modificar el programa general de trabajo de

la Comisión de Participación Comunitaria, así como los programas específicos de las demás Comisiones de seguimiento; V. Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre sus actividades, comisiones y la Comisión de Participación Comunitaria; y VI. Diseñar y aprobar diagnósticos y propuestas de desarrollo integral, presupuesto participativo, seguimiento y evaluación de programas y políticas públicas y otros a desarrollarse en su unidad territorial, con acompañamiento de instituciones públicas educativas y de investigación, conforme se establece en la presente Ley (artículo 78).

Se agrega que: “Las personas habitantes son libres de integrarse a una o varias comisiones, así como dejar de participar en ellas” (artículo 78). Sus reuniones ordinarias de las asambleas serán cada tres meses, al igual que la Ley de 2010.

El Comité Ciudadano desaparece, en su lugar nace la Comisión de participación comunitaria, quien es la que convoca a las asambleas cada tres meses. El artículo 83 señala:

En cada unidad territorial se elegirá un órgano de representación ciudadana denominado Comisión de Participación Comunitaria, conformado por nueve integrantes, cinco de distinto género a los otros cuatro, electos en jornada electiva, por votación universal, libre, directa y secreta. Tendrán un carácter honorífico, no remunerado y durarán en su encargo tres años.

Las atribuciones de la Comisiones de Participación Comunitaria son las que antes tenían los Comités ciudadanos, de las que se pueden destacar ser promotoras de ciudadanía, democracia y participación en su ámbito territorial; desarrollar diagnósticos y hacer propuestas para solucionar problemas de su jurisdicción; Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario; participar en las diferentes reuniones y espacios de participación que establece la ley, incluyendo la seguridad pública; establecer acuerdos con otras comisiones, recibir información de los órganos de gobierno y hacerlas llegar a sus ciudadanos; entre otras (Véase artículo 84 y 91); sus integrantes son jerárquicamente iguales (artículo 86); sesionarán por lo menos cada dos meses y convocadas por lo menos por tres de las personas integrantes (artículo 88). En este caso hay variación, los comités al menos en la ley se reunían una vez por mes y la convocatoria debería ser por la mitad más uno de sus miembros. Según al artículo 87, las comisiones privilegiarán el consenso, de no ser posible sus decisiones serán por mayoría.

Otro cambio importante es que la reglamentación interna del funcionamiento de las Comisiones de Participación Comunitaria no será establecida por sus miembros o por la Asamblea ciudadana o el órgano legislativo local, sino tendrá un reglamento hecho por el Instituto Electoral (artículo 92); sus miembros tendrán que ser neutrales políticamente a los partidos así como de apoyar propuestas de proyectos para el presupuesto participativo, no recolectar credencial de elector sin causa justificada, no usar de programas sociales con fines electorales, tampoco deben otorgar permisos o concesiones a nombre de los habitantes de su jurisdicción territorial ni tramitar o gestionar programas sociales; de cometer estos ilícitos implicaría la remoción del cargo (artículo 93). Asimismo, sus controversias ya no pueden resolverlas internamente en primera instancia, sino en primera instancia en el Instituto Electoral y en segunda en el Tribunal Electoral (artículo 94).

Esto es significativo, teniendo en cuenta que Tejera (2015) había encontrado en un estudio que los comités si había clientelizado, así como las votaciones a los proyectos de gobierno e incluso corrompido, lo que puede ser una solución. Pero también estos órganos pierden casi la totalidad de su autonomía, para ser un órgano más de la administración, pasando de su vinculación con la Asamblea Legislativa a depender más del poder judicial local; aunque el artículo 95 señala que los integrantes de estas comisiones “no son representantes populares ni funcionarios públicos ni tienen carácter de personas servidoras públicas del Gobierno de la Ciudad o del Instituto Electoral”, especificando que el rol del Instituto Electoral es solo como colaborador. Sin embargo, todo el andamiaje legal y operativo que ha se ha construido muestra lo contrario, es decir que estas organizaciones ya no son autónomas. De este modo por un lado se legisla que la participación ciudadana es deliberativa y se participa en la toma de decisiones y elaboración y ejecución de políticas públicas, por otro lado, se elimina la autonomía ciudadana y aumenta el control desde el órgano electoral.

Sobre el procedimiento de elección y periodo de cargo, no hay variación el proceso está a cargo del Instituto Electoral, con el agregado de que en las controversias, con la nueva Ley interviene el Tribunal Constitucional (artículos; 95 -108).

Sobre la participación activa y organizaciones ciudadanas, no hay mayor variación, sin embargo vale mencionar que además de ser organizaciones sin fines de lucro y que su ámbito de actuación esté en una unidad territorial de la ciudad, además de que en su estatuto especifique la participación ciudadana o la democracia (artículo 109); candados que permiten esa vinculación tanto a la acción político-ciudadana como al territorio en la que participan. Además, el mismo artículo prohíbe que tengan actividad a favor de partidos políticos. Sobre sus requisitos, derechos y obligaciones se mantienen las de la ley de 2010.

A los Consejos delegaciones se les reemplaza por la Coordinadora de Participación Ciudadana, que se define como:

Artículo 114. En la primera sesión de instalación de la Comisión de Participación Comunitaria correspondiente se seleccionará por insaculación a quien será representante ante la Coordinadora, durará en el cargo por el periodo de un año. Dicho proceso de elección será el mismo durante los años posteriores, no podrá reelegirse.

Se reunirá cada tres meses, es de carácter consultiva y sus atribuciones se resumen en emitir opinión, proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos de la Alcaldía, informar a los órganos de participación ciudadana de sus jurisdicción sobre sus actividades y cumplimiento de acuerdos, conocer y opinar sobre los programas, proyectos e informes de las Alcaldías, solicitar información a las autoridades, la presencia de funcionarios públicos en sus reuniones, entre otras que la ley establezca (artículo 115).

Sobre el prepuesto participativo no hay variación en sus fines y rubros a que va destinado y será del 4% del presupuesto anual de las demarcaciones (116). Sin embargo, hay especificaciones importantes como:

Los objetivos sociales del presupuesto participativo serán los de la profundización democrática a través de la redistribución de recursos, la mejora de la eficiencia del gasto público, la prevención del delito y la inclusión de grupos de atención prioritaria

[...] Respecto de los proyectos del presupuesto participativo que se ejecuten en unidades habitacionales, se deberá aplicar en el mejoramiento, mantenimiento, servicios, obras y reparaciones en áreas y bienes de uso común. [...] Los proyectos podrán tener una etapa de continuidad al año posterior, siempre y cuando cumplan el proceso establecido en esta Ley” [...] En ningún caso el ejercicio del recurso deberá modificarse a nivel partida específica en más de un 10% respecto a la propuesta que haya resultado ganadora de la consulta (artículo 117),

Asimismo, se establece dos métodos de su distribución con sus respectivos criterios:

I. El 50% de los recursos asignados se distribuirá de forma alícuota entre las colonias, pueblos y barrios de la Ciudad. II. El 50% restante se distribuirá de conformidad con los criterios que a continuación se enumeran: a) Índice de pobreza multidimensional de acuerdo con la metodología del órgano encargado de la evaluación de la política de desarrollo social; b) Incidencia delictiva; c) Condición de pueblo originario; d) Condición de pueblos rurales; e) Cantidad de población, de acuerdo con la información más reciente reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; f) Población flotante en las Alcaldías que tienen impacto por este factor

Además, la aplicación de los recursos debe estar alineados con la Ley de Planeación de la Ciudad de México y de los instrumentos de planeación tanto del gobierno central y de las alcaldías, como por lo establecido en la Ley de Austeridad, Transparencia en remuneraciones, Prestación y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México (artículo 18).

Según el artículo 119, la ciudadanía a través de un Comité de Ejecución está obligada a ejercer el recurso, presentar la documentación de comprobación, a la vez se expresa que las alcaldías pueden designar mayor presupuesto del que se hace a través del índice de asignación; los proyectos no deben depender de recursos adicionales.

En el artículo 120 se detalla el procedimiento del presupuesto participativo; las asambleas ciudadanas participaran de acuerdo al inciso b del artículo 120 para el

diagnóstico y el debate (artículo 121); la consulta del presupuesto es presencial y está a cargo del Instituto Electoral (Artículo 122); a la vez que las alcaldías tienen titulares responsables del presupuesto participativo para incluirlos en los programas operativos y anteproyectos anuales (artículo 125). Varía la conformación del equipo técnico para la validación de la viabilidad de los proyectos, esta estará integrada por:

- a) Cinco especialistas con experiencia comprobable en las materias relacionadas con los proyectos a dictaminar, provenientes de instituciones académicas, que serán propuestos por el Instituto Electoral de la Ciudad de México [...].
- b) La persona Concejal que presida la Comisión de Participación Ciudadana, o en caso de no existir dicha Comisión, será la o el concejal que el propio Concejo determine;
- c) Dos personas de mando superior administrativo de la Alcaldía, afín a la naturaleza de proyectos presentados;
- d) La persona titular del área de Participación Ciudadana de la Alcaldía, quien será la que convoque y presida las Sesiones. Desde el momento de la instalación del Órgano Dictaminador, con voz y sin voto: a) Un Contralor o Contralora Ciudadana, designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México; b) La persona contralora de la Alcaldía.

La contraloría juega también un rol importante y es en este aspecto en el cual se puede observar el mayor esfuerzo de la presente ley, pues detalla los actores, autoridades, procedimiento, órgano técnico y el rol de la contraloría como de sus contralores ciudadanos, para garantizar la viabilidad de los proyectos, la participación ciudadana y el buen destino de los recursos. El detalle de todo el proceso incluye los artículos desde el 113 al 134, este último especifica que “Las inconformidades sobre el presupuesto participativo serán resueltas por la Secretaría de la Contraloría General y la Secretaría de Administración y Finanzas, según sea el caso”

Finalmente, la ley aborda los instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública. Estos, de manera precisa sintetizan lo que se explicó para el caso de la Ley de Participación Ciudadana del periodo 2010-2019. La Audiencia Pública contempla los mismos fines y procedimientos, con la diferencia de que uno de los posibles solicitantes ya no son los Comités ciudadanos sino las Comisiones de participación comunitaria, además se incluye la posibilidad de hacerla de manera virtual (artículos 137-144).

La consulta pública (artículos 145-148), se especifican los objetivos y procedimiento, que son similares a la ley anterior. En este mecanismo se acepta la participación de menores de edad con su identificación CURP. La entidad convocante puede asesorarse con el Instituto Electoral; una vez convocada, el órgano convocante debe difundir en el territorio donde se llevará a cabo la consulta y en el portal electrónico, entre otros aspectos, lo siguiente:

I. Tema o planteamiento del problema II. Ámbito territorial; III. Trascendencia del ejercicio; IV. Lugar y fecha de realización del mismo; V. Periodo y mecanismos para recabar la opinión; VI. Etapas de la consulta; VII. Mecanismo de difusión de los resultados; VIII. Forma en que se incorporarán los resultados en la decisión de gobierno (Artículo 145).

La difusión pública (artículos 149-152), se considera como una obligación de todas las autoridades y de los órganos ciudadanos. Se puede resaltar en la Ley de 2019, lo siguiente: “Esta disposición también aplicará para cuando se trate de obras o actos que pudieran afectar el normal desarrollo de las actividades en una zona determinada o de quienes circulen por la misma” (artículo 152); es decir, es obligación difundir aquello que genere peligro o riesgo.

La rendición de cuentas (artículos 153-159), es la obligación de las autoridades locales. Esta ley aporta;

Artículo 154. La Asamblea de Rendición de Cuentas podrá ser convocada por: I. Por lo menos cincuenta por ciento más uno de las y los integrantes de las Comisiones de Participación Comunitaria del ámbito territorial de que se trate; II. Cualquier persona que recabe al 10% de la Lista Nominal de Electores de las personas ciudadanas que residan en el ámbito territorial a través de la plataforma digital del Instituto; o III. Por la persona funcionaria pública representante de alguna de las autoridades señaladas en esta Ley. 57 Artículo 155. Podrá asistir a la Asamblea de Rendición de Cuentas cualquier persona, contando con derecho a voz, siempre y cuando, se acredite como habitante del ámbito territorial de que se trate. La acreditación se podrá hacer de manera presencial o por medio de la plataforma digital del Gobierno de la Ciudad.

Sin embargo, es una de aquellas leyes que se establecen para que los ciudadanos soliciten, al mismo tiempo que ponen candados. Es importante, pero al ser una obligación de los gobiernos, como específica la misma ley, debe ser dada desde

la Jefatura de Gobierno como desde las alcaldías, sin necesidad de solicitudes. No obstante es un instrumento interesante que puede ser utilizado, pero no debe ponerse requisitos que incluya recoger firmas o porcentaje de la lista de electores.

Asimismo, el documento institucionaliza **los observatorios ciudadanos**, reconociéndolos como órganos de análisis y difusión de las actividades de los funcionarios públicos o de cierto tema sectorial o de interés para el grupo que lo promueve (160-164). Sin embargo, más que impulsarlo como un órgano de controlaría ciudadana hacia el gobierno, es un mecanismo de control desde el gobierno de la ciudad y el Instituto Electoral a los observatorios. Algo similar sucede con el presupuesto participativo, que antes se observaba más abierto y libre, pero que se establece una serie de requisitos, que no necesariamente se puede orientar a mayor eficiencia sino a mayor control y burocratismo.

Los recorridos de los delegados, anteriormente, en la nueva ley son **los recorridos barriales**, son los que lo hacen los Alcaldes y se consideran una obligación, es de tipo consultiva; también lo pueden ser solicitados por los ciudadanos y tener carácter petitorio, propuesta o evaluación (artículos 165-166).

La red de contralorías ciudadanas (artículos 167-181), la Ley de Participación Ciudadana de 2019 detalla mucho este mecanismo, detallando los requisitos de los que deseen ser contralores ciudadanos voluntarios, sus atribuciones y el procedimiento de su trabajo. Su objetivo fundamental es “vigilar y supervisar que el gasto público sea implementado de forma transparente, eficaz y eficiente” (artículo 167) y su derecho de mayor peso es “V. Participar con voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados de la administración pública de la Ciudad” (artículo 175), lo que se conserva desde su inicio en la primera década del siglo XXI. Este mecanismo da capacidad de decisión a los ciudadanos y es efectivo en la administración de la ciudad, según expone un estudio de Fernández-Tapia (2007).

La silla ciudadana, es un nuevo instrumento que consiste en la participación en la sesión del cabildo de la ciudad o de las alcaldías con derecho a voz, previa inscripción e insaculación de haber muchas personas que desean participar (artículos 182-183). Es limitativa porque solo pueden participar pocos por reunión. Es preferible recuperar los cabildos o asambleas abiertas y libres, con derecho a voz para quienes deseen participar.

Finalmente, se presenta las plataformas de participación (188-193):

Artículo 188. Las plataformas de participación digital son una herramienta para que las autoridades establecidas en esta Ley y las personas ciudadanas, vecinas y habitantes de la Ciudad interactúen entre sí. Artículo 189. Las plataformas de participación digital fungirán como repositorio digital y contendrán información desde su inicio hasta su conclusión, incluyendo la publicación de información documental y datos en formatos abiertos y visualizaciones

Es un aporte importante para el contexto digital en que vivimos. Sin embargo, no debe limitarse a la interacción y acceso a información o crítica, sino constituirse en espacios de consulta y participación en políticas y toma de decisiones, lo que abriría la participación. Esto permitiría a través de la gestión con base en datos, a partir de los aportes ciudadanos se pueda construir política pública. En este caso, estarían las plataformas del Gobierno de la ciudad, de la Asamblea Legislativa, del poder judicial local, del instituto electoral, los cuales además deberían estar vinculados para los efectos que sea posible, con el fin de facilitar la participación de los ciudadanos. Así, los avances legislativos son significativos, pero la participación es reducida, aún en materia de participación en los presupuestos participativos.

Capítulo V. La participación ciudadana institucionalizada en la ciudad Lima, 2014 – 2020: la participación en el gobierno local.

El presente capítulo analiza el avance de la participación ciudadana institucionalizada en la ciudad de Lima, de 2014 a 2020, a fin de describir la evolución legislativa de la participación ciudadana, sus mecanismos institucionalizados y sus órganos de representación en el gobierno local hasta las últimas reformas constitucionales, de leyes generales y reglamentos locales, vigentes, que determinan las formas de participación.

El análisis parte de un panorama general de la participación ciudadana en el Perú, lo que permite dar contexto de la importancia de las reformas constitucionales en materia de participación y la homologación de las leyes generales y las locales en la misma materia. Esto se debe a que a diferencia de la Ciudad de México, que es una entidad federativa con su propia constitución local en una federación, la ciudad de Lima es una provincia departamental, sujeta a un gobierno central que se rige por una única constitución y por leyes para todas las provincias, siendo las leyes locales la fuente más cercana al gobierno local para regular la participación de los ciudadanos conforme a ley.

5.1. La participación ciudadana institucionalizada en el Perú: un panorama general

Según la vigente Constitución Política del Perú el gobierno en el país es unitario, representativo y descentralizado y se organiza por la separación de poderes (artículo 43). Sin embargo, las municipalidades, provinciales y distritales, son los órganos del gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia de acuerdo a ley (194 constitucional). Si bien en el caso de Lima la complejidad de instancias, al estar el gobierno autónomo de Lima provincia, la región Lima y la provincia constitucional del Callao, en un territorio que les es común para su desarrollo y funciones, como la autonomía de los municipios,

es el gobierno que administra la zona más poblada del país, dinámica y compleja, pero también constituye el órgano de gobierno más cercano a los ciudadanos.

Respecto del gobierno, de acuerdo al artículo 194 de la Constitución Política y los artículos 33 y 34 de la Ley de Municipalidades, el Concejo Municipal (integrado por el Alcalde y regidores) es el órgano normativo, fiscalizador y que aprueban y/o modifican los planes de desarrollo, y la Alcaldía, que es el ejecutivo del poder local. La participación en la gestión es articulada como participación vecinal, pero no se especifica en la ley, la gobernanza. Sin embargo, la iniciativa y actividades de cogestión o autogestión históricamente han realizado los ciudadanos desde los años setenta en el Perú. A continuación, la evolución legislativa

La participación ciudadana en Lima Metropolitana (Provincia de Lima) o Ciudad de Lima, entendida como los espacios y mecanismos abiertos desde el Estado a través de sus distintos ámbitos de gobierno, tiene según Fernández-Tapia (2023) cinco momentos de institucionalización identificables, los que se sintetizan a continuación:

La primera fase, el gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975), que se desmontó en el gobierno militar contra-revolucionario de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) y el de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), que se abordó en el capítulo III.

La segunda fase, corresponde al periodo 1984-1992, que empieza con el gobierno del Alcalde de Lima Alfonso Barrantes Lingán (1984-1986) con el Programa Vaso de Leche con su brazo social los Comités de Vaso de Leche y la integración de organizaciones populares de base en su implementación, y la legalización por el Estado entre 1985-1991, proceso de institucionalización que continúa en relación a la política social hasta el 2001.

La tercera fase, corresponde al periodo autoritario de Alberto Fujimori (1993-2000), en el que se dan dos fenómenos contradictorios: por un lado, la legislación sobre los derechos humanos (incluyendo la de los derechos de los niños, niñas y adolescentes) como un eje para la acción del Estado y la institucionalización de la participación ciudadana formalmente; por otro lado, la cooptación corporativa

partidaria de las organizaciones sociales y populares, así como la persecución de las que eran opuestas al régimen fujimorista.

La cuarta fase, corresponde al proceso de transición hacia la democracia, el proceso de descentralización vía la municipalización y regionalización, que va desde el 2001 con el ascenso al poder de Valentín Paniagua hasta 27 de julio de 2016, que culmina el mandato de Ollanta Humala Tasso.

La quinta fase, desde el 28 de diciembre de 2016, que se inicia con la asunción al poder de Pedro Pablo Kuczynski por la oposición que asumió como una cuestión política y personal contra el gobierno al haber perdido por escaso margen en las elecciones de ese mismo año. El Congreso peruano impuso desde entonces un régimen controlado desde este órgano legislativo constituyendo en principal promotor de ingobernabilidad y en busca continúa de la destitución de los presidentes de turno, en contra del mandato ciudadano de las urnas. Dio así inicio a un proceso que no es materia del presente estudio: un sistemático atentado contra la constitucionalidad, la institucionalidad democrática y los mecanismos de participación de democracia directa de la Ley 26300, en particular de la iniciativa de reforma constitucional, bloqueando los intentos de cambio de la constitución neoliberal impulsada y aprobada por la dictadura fujimorista.

Estas etapas, sirven para poder comprender mejor el proceso del presente estudio, por lo que se retoman para analizar y profundizar en el análisis de la participación ciudadana. El año 1984 es el parteaguas (punto de quiebre) para el inicio e institucionalización de la participación ciudadana, que se realiza a través de gobiernos democráticos y autoritarios, que rigen el periodo 1980-2020.

5.2. Los primeros pasos de la participación ciudadana institucionalizada en la ciudad de Lima, 1997 – 2013.

5.2.1. La primera fase de participación, 1984 – 1993.

La institucionalización de la participación ciudadana inicia con el Programa de Vaso de Leche el 30 de marzo de 1984, para atender los problemas de nutrición de niños y madres lactantes y gestantes. Fue una promesa de campaña que se materializó con éxito (García-Naranjo, 2001; Suárez, 2003; Cerna, 2015), extendiéndose a toda Lima metropolitana a partir de 1985, ya con el soporte de la Ley 24059. En su artículo 1 crea el Programa Vaso de Leche en todos los municipios provinciales, destinada a población infantil de 0 a 6 años, madres gestantes y lactantes; en el artículo 2 se establece que las municipalidades provinciales estarán a cargo de la organización, ejecutar y controlar las acciones necesarias para su cumplimiento, especificando “contando para ello con el concurso activo de las organizaciones de la comunidad”. El artículo 3 crea el Fondo de Vaso de Leche con base en los recursos del Presupuesto de la República, los aportes de cada Municipalidad y las donaciones de la cooperación internacional, garantizado el recurso.

Se puede considerar que tanto la política que regula el Programa de Vaso de Leche de la municipalidad de Lima, sus comités y la inclusión de Comedores Populares y Clubes de Madres, en los gobiernos municipales que van de 1984 a 1993 (que es como empieza la institucionalización y su reconocimiento legal y asignación recursos), tiene poca importancia para la participación ciudadana. Sin embargo no es así, porque el soporte social de esta política está en las organizaciones populares de base (ciudadanas) y su participación activa. Este proceso, además, constituye el fundamento de una participación organizativa metropolitana y de incidencia en los gobiernos municipales de Lima y del Estado peruano, en torno al Programa de Vaso de Leche, las necesidades de las familias, primero, y su participación e incidencia políticas después, como se observa en los estudios y textos que se analizan y, se mencionan, a continuación.

Los comités del Vaso de Leche crecieron en número entre 1986 a 1991 y formaron una gran base organizativa y de participación. Conformaron una Coordinadora Metropolitana, que representó a los beneficiarios en los espacios de negociación, participación y gestión ante las autoridades municipales y nacionales. Suárez (2003, p. 15), señala:

Los comités de Vaso de Leche se fueron multiplicando en Lima hasta constituirse en una enorme organización reglamentada por la municipalidad de Lima, logrando en el transcurso de su primer año el reparto de un millón de vasos de leche, lo cual requirió la conformación de 7 mil 400 comités en los barrios donde el Programa funcionaba.

Su participación activa e involucramiento en los espacios en torno al programa y otros en las que decidían participar, tuvo como base la organización popular de mujeres, no institucionalizadas y autogestionarias, que ya existían.

Por entonces la presencia organizada de las mujeres de los sectores populares ya se había hecho sentir en la escena pública desde fines de los 70, con la organización de los Comedores Populares (1979) ante las primeras manifestaciones de la crisis económica, pudiendo involucrarse rápidamente ante la convocatoria a participar de los Comités de Vaso de Leche (Suárez 2003, p. 15).

La Ley No. 26059 no nace por una dádiva gubernamental o porque reconocieron la necesidad sentida de la población, sino que fue el resultado de la organización de las mujeres y sus protestas masivas para que se legislará como permanente el programa y la implementación real del financiamiento, que comenzó a realizarse a partir de 1986. Esta organización y lucha continuó en los años noventa, con nuevos objetivos, involucrándose en la política nacional, en la defensa de la democracia frente al autoritarismo fujimorista, entre otras acciones; pero también fueron víctimas de la presión y clientelismo político de Fujimori, quien buscó cooptarlas, logrando dividir las y clientizar un sector de sus organizaciones y corromperlas políticamente, minando su autonomía. Suárez (2003, p. 15) expresa al respecto:

El éxito de esta iniciativa hizo que poco tiempo después, en diversos lugares se empezaran a formar grupos de iniciativa para poner en marcha el mismo programa. La movilización alrededor de este objetivo fue sumamente dinámica y persistente en diversos lugares del territorio nacional, de modo que la institucionalización del Vaso de Leche se transformó en una exigencia de derecho para millares de madres. Esto

se reflejó en una demanda al gobierno central y al Congreso para que legislen en el sentido de hacer permanente el programa que había nacido como de emergencia y convertirlo en una propuesta nacional. Así el 5 de diciembre de 1984, las calles de Lima albergaron la movilización de 25 mil mujeres de 33 distritos que reclamaban la ley del Vaso de Leche.

Sus luchas en las calles y la incidencia participativa frente al gobierno central lograron la inclusión del programa Vaso de Leche en el presupuesto con legislación de soporte, así como una Ley para las organizaciones de base, en un periodo que va desde 1985 a 1991, del cual se pueden destacar tres momentos:

El 17 de agosto de 1985 el Teatro Segura fue escenario de la realización de la I Asamblea Metropolitana de los Comités de Vaso de Leche. Participaron en este evento 1,200 madres coordinadoras de 33 distritos metropolitanos, quienes acordaron exigir la aprobación del reglamento y el financiamiento de la ley, así como el reconocimiento de los comités del Vaso de Leche en los programas de bienestar social del gobierno central. Cuatro meses más tarde, el 6 de diciembre, las madres volvieron a marchar insistiendo en el financiamiento para lo dispuesto en la ley 24059. Dicha movilización fue decisiva para que en la ley de presupuesto del 86 quedase incluido el artículo 225 que establecía que a partir de esa fecha el MEF estaría obligado a transferir partidas a todos los municipios para sustentar el Programa del Vaso de Leche. En 1991, dentro de la ley de presupuesto de ese mismo año, el Programa fue incorporado al Sistema Nacional de Compensación y Desarrollo Social cuya finalidad era formular, coordinar, ejecutar y evaluar proyectos en materia de alimentación, salud y empleo temporal productivo, destinados a los sectores más pobres del país (p.16).

Sus objetivos, a la vez, trascendieron a los iniciales de nutrición y salud, que habían originado el programa como una respuesta política del Alcalde de Lima, que las mujeres lo hicieron una lucha propia y contundente; pasando luego a abordar la parte política, gestión y autogestión, en un proyecto más amplio, que lograron concretizar. Suárez (2003) señala:

Si bien la ley 24509 fue un avance para la institucionalización del Programa, las mujeres de los comités habían alcanzado ya una visión mucho más amplia de las posibilidades de su organización. En sus documentos señalaban como sus propósitos hacer de la iniciativa contra el hambre una lucha por cambiar la realidad que estaba condicionando la miseria extendida, trabajar por la mayor participación de las mujeres y la comunidad en modalidades de autogestión y cogestión, como después efectivamente se concretó (p.17).

Aunque, de acuerdo a Cerna (2015), la burocracia del gobierno central con el fin de tener el soporte organizativo para la distribución fue lo que llevó a recurrir a las organizaciones de mujeres. Expertos entrevistados por Chávez manifiestan que “fue una respuesta política a un problema social, más que una aproximación técnicamente válida para enfrentar sus objetivos reales de “reducir la desnutrición de grupos vulnerables”. De esta forma minimizan sus alcances. Sin embargo, el programa dio origen no solo a una forma de atender un problema social de nutrición y de lucha contra el hambre, sino una nueva forma de organización y lucha social, de las mujeres organizadas en estos comités, clubes y comedores. García-Naranjo (2001) lo expresa del siguiente modo:

“Estaba comenzando una nueva etapa en la lucha contra el hambre y la defensa de la vida de los más pobres. Pero también estábamos ante un germen de una nueva organización de masas, como no había existido en el país” (p. 18) y Nelly Rumrill, una mujer que participó en el programa en sus primeros momentos, entrevistada por García-Naranjo: “Nos planteamos una cosa muy concreta: la leche como factor de motivación, de organización, de movilización” (p.15).

Los cambios posteriores en materia legal giran en torno a lo administrativo y presupuestal (Cerna, 2015; Suárez, 2003) y también se amplió la cobertura a otros grupos en la parte institucional. Al respecto se puede señalar la siguiente evolución (Suárez, 2003, García-Naranjo, 2001):

- 1984. Programa Vaso de Leche de la Municipalidad de Lima Metropolitana y organizaciones de las mujeres como soporte de la distribución en la ejecución del programa, negociación y gestión ante y con la municipalidad frente al gobierno central, y marcha pidiendo la aprobación de una ley.
- 1985. Aprobación de la Ley 24059, del Vaso de Leche; Primera Asamblea Metropolitana de los comités de Vaso de Leche y lucha por un presupuesto otorgado desde el Estado.
- 1986. Primer Estatuto de la Organización; I Convención Metropolitana; Convenio entre la Municipalidad de Lima y la Junta Directiva de la Coordinadora Metropolitana de los Comités del Vaso de Leche del 17 de

diciembre de 1886; se amplía la cobertura para atender en el ámbito de la provincia de Lima a: niños de entre 6 y 13 años como segunda prioridad y a los ancianos y enfermos de tuberculosis como tercera prioridad.

- 1987. Presupuesto y organización del Vaso de Leche; respaldo del gobierno central al Programa Vaso de Leche.
- 1988. Convenio tripartito entre la Coordinadora Metropolitana de Vaso de Leche, la Municipalidad de Lima y las municipalidades distritales de la provincia de Lima; Protesta de las madres del Vaso de Leche; Comité Directivo del Vaso de Leche en el Municipio de Lima.
- 1990. Madres condenan el uso indebido del programa; se edita una publicación sobre el Vaso de Leche; empadronamiento de los beneficiarios del programa Vaso de Leche; formación de la Red del Vaso de Leche; Alcalde Ricardo Belmont preside el programa Vaso de Leche; I Convención de Ate Vitarte: resistir el programa neoliberal de Shock (Fijishock); II Convención Metropolitana y propuesta de ley de personería jurídica de las organizaciones de base.
- 1991. Mujeres pasan de la protesta a la propuesta; se otorga existencia legal y personería jurídica a las Organizaciones Sociales de Base (OSB's) a través de la Ley 25307 del 15 de febrero de 91, que declaró de interés nacional prioritario el trabajo que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares autogestionarios, Cocinas familiares, Centros familiares, Centros Materno-Infantiles y otras organizaciones sociales de base, en el marco del programa alimentario. Aparecen amenazas contra las dirigentes mujeres por SL.
- 1992. Asesinato por SL a dirigente del Vaso de Leche en el distrito El Agustino; protestas contra restricciones gubernamentales al presupuesto que habían afectado a miles de niños.
- 1993. Aida García-Naranjo, asesora de los comités de Vaso de Leche participa como candidata en Lima con las banderas del Vaso de Leche y al cargo de teniente-alcaldesa la vicepresidenta del Vaso de Leche, apoyadas por las organizaciones populares y agrupaciones de izquierda; Ordenanza

de Registro de organizaciones de apoyo alimentario; derecho de las mujeres a conducir el Programa de Vaso de Leche frente a la Ordenanza 04 que las excluía y Convención de la Federación Popular de Mujeres de ese distrito (Fepomuves), cuya presidenta Donatilda Gamarra Palomino manifiesta que “pese a la Ordenanza del Concejo de Lima tiene que haber una coadministración entre el municipio y las organizaciones o comité de Vaso de Leche”, según especifica García-Naranjo (2001).

- 1994-2001. Desde el lado de las leyes estas giran en torno a la administración y presupuesto, sobre lo cual también se orienta la participación de las mujeres para garantizar su continuidad, el manejo del presupuesto, la lucha y denuncia del mal manejo del programa y recursos, y que las mujeres puedan estar presentes en las licitaciones; asimismo luchan por su no división frente a los intentos del gobierno; su pronunciamiento en contra la ilegitimidad del gobierno de Fujimori 2000; sobre el fortalecimiento de sus estrategias organizativas, para elaborar propuestas de desarrollo, de relaciones interinstitucionales, de financiamiento y autofinanciamiento; su labor fiscalizadora al programa; y las relaciones y negociaciones políticas de la Coordinadora Metropolitana de los Comités de Vaso de Leche 1984-1991 da cuenta de su gran participación ciudadana organizada en relación a la implementación del programa, gestión y cogestión, su labor fiscalizadora y de propuesta, sus luchas y su posición política a nivel local y nacional, como de sus propuestas para el desarrollo de Lima y sus distritos, favoreciendo a los sectores populares (García-Naranjo, 2001).

Los instrumentos legales específicos en torno al Vaso de Leche fueron: Ley N° 24059, Ley N° 26573, Ley N° 26637, LEY N° 26637, Ley N° 27470; la Resolución Ministerial N° 094-2001-PCM y los Estatutos de la Coordinadora Metropolitana de los Comités del Vaso de Leche (García Naranjo, 2001). Estas leyes son el marco de su organización, participación y lucha propositiva y fiscalizadora, aunque su labor trasciende a estas ley.

5.2.2. La segunda fase de participación, 1993 – 2000.

Corresponde al gobierno de Fujimori y es el periodo en el que se institucionaliza a través de las leyes tanto la participación ciudadana como de los derechos humanos.

La Constitución Política de 1993

La Constitución Política del Perú, vigente, fue promulgada el 29 de diciembre de 1993 y se publicó el 30 de diciembre de 1993; cuyo artículo 31 expresa:

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también derecho de ser elegidos y elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos y procedimientos determinados por la ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

De esta manera se legisla sobre la participación electoral; la “democracia directa” para el caso peruano: referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas; y la participación vecinal en el gobierno municipal, a través de mecanismos directos e indirectos. Este último caso es el más relacionado a la participación ciudadana en el ámbito municipal. Sin embargo, las municipalidades no aparecen como promotoras de las mismas.

El artículo 32 se ocupa de lo que puede ser sometido a referéndum: reforma total o parcial de la Constitución, aprobación de normas con rango de ley, ordenanzas municipales, materias relativas al proceso de descentralización. A la vez se especifica que: “la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor”. Sin embargo, el propio gobierno que lo propuso impidió su ejecución cuando los ciudadanos buscaron el referéndum en contra la segunda reelección presidencial, hizo todo lo posible para que no se realizara, haciendo impracticable el mecanismos (Abad, 2006).

La iniciativa legislativa como derecho de los ciudadanos se establece en el artículo 107 y el 206, en la que se especifica que los ciudadanos tienen esta prerrogativa para la reforma de la constitución al reunir un 0.3% de firmas de acuerdo al padrón electoral. Un hecho que ha quedado en la letra, porque desde el Congreso e instituciones se ha hecho lo imposible por evitar estos procesos. Aparte de estos articulados, no existe legislación constitucional que facilite la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de los diferentes órdenes de gobierno, lo cual se encuentran en las leyes secundarias y reglamentos.

De este modo, la participación está sujeta al modelo de la ciudadanía nacional, por lo tanto, a la mayoría de edad y la inscripción electoral, según el artículo 30. Se promueve tres tipos de participación, en el artículo 31 constitucional: 1) la participación ciudadana vía los mecanismos de referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas; 2) una segunda vía es a través de las elecciones, para elegir o ser elegidos (participación electoral) y; 3) la participación vecinal en sus respectivos municipios, en la que se especifica que se promoverán a través de la ley mecanismos directos o indirectos con este fin.

Otro elemento que incorpora la carta es en el artículo 2, inciso 19, el derecho a la identidad étnica y cultural, lo que hace que el Estado la reconozca y proteja; a través del artículo 149 se reconoce la justicia indígena y campesina, el pluralismo jurídico, que lo desarrollan las comunidades campesinas y nativas, y las rondas campesinas, para la aplicación del derecho consuetudinario; no obstante no se debe olvidar que la Constitución de 1993 es y fue un instrumento jurídico y político para legitimar la ruptura democrática y la instauración de un régimen autoritario (Abad, 2006). Esta legislación reconoce a estos pueblos y sus organizaciones, lo que ayuda a dar un soporte jurídico a sus organizaciones y formas de participación social y política en el ámbito de sus comunidades, que son formas de participación ciudadana rural que han sido institucionalizadas.

Esta constitución no incorpora nada relacionado con la gobernanza ni con la participación ciudadana propia de las nuevas tendencias modernizadoras de gestión pública. Sin embargo, se implementa a través de las leyes y reglamentos de la administración pública la modernización de la administración pública con base en la gerencia pública, tanto en el ámbito del gobierno central como local.

Sobre los derechos humanos, en la Constitución de 1979 era parte esencial de su fundamento y estaba en el preámbulo, con ocho menciones más, en tanto que la constitución de 1993 solamente las usa cuatro veces: enseñarse de forma obligatoria en todos los niveles educativos (artículo 14); como deber fundamental del Estado de “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos” (artículo 44); sobre la función del Congreso en la aprobación de los tratados internacionales (artículo 56, 1); y en la cuarta disposición final y transitoria sobre los derechos y las libertades que reconoce la Constitución se interpretan de acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por el Perú. Ninguno de estos casos son innovaciones, pues ya estaban en la Constitución de 1979.

Ley de Participación y Control Ciudadanos (No. 26300)

La otra ley que regula la participación ciudadana desde el gobierno central es la Ley No. 26300: Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, publicada en 1994. Esta ley divide en dos tipos:

Según el artículo 2, derechos de participación de los ciudadanos: a) Iniciativa de Reforma Constitucional, b) Iniciativa de formación de las leyes, c) Referéndum, d) Iniciativa de formación de dispositivos municipales y regionales, y, e) otros mecanismos establecidos por la misma ley para el ámbito municipal y regional.

Según el artículo 3, derechos de control de los ciudadanos: a) revocatoria de autoridades, b) remoción de autoridades, c) demanda de rendición de cuentas, y, d) otros mecanismos de control por la misma ley para los gobiernos municipales y regionales.

La presente ley se limita a dos tipos de participación, la primera en relación a los derechos de participación de los ciudadanos, conocido como “democracia directa” para algunos, que en el presente estudio se concibe como de democracia semidirecta. La segunda tipología, en relación al control de los ciudadanos sobre los gobierno, equivalente al control social o ciudadano. Según el mismo artículo es la ley orgánica de municipalidades la que legislará sobre los derechos de participación y control de la iniciativa de ordenanzas, referéndum y otros mecanismos de participación y control para el caso de gobiernos municipales, los que aparecen en la Ley Orgánica de Municipalidades.

No es una ley que se enfoque en la gobernanza o la participación para tomar decisiones sobre política pública sino de cuestiones centradas en la legitimación del gobierno o de sus proyectos para tener el respaldo popular como el referéndum e iniciativas de ordenanzas municipales. Pueden aplicarse en asuntos importantes sobre el gobierno, no obstante, no son utilizadas en la práctica.

Las otras formas participativas son de control por los ciudadanos sobre los gobiernos. La revocatoria fue una novedad en su momento, cuando podía ser revocado una autoridad con más del 50% de los asisten a votar contra la autoridad que se pretende vacar. Sin embargo, al cambiarse al 50% más uno del padrón electoral de la jurisdicción, se hace imposible su realización (artículo 28).

De este modo, como en México, los mecanismos de democracia indirecta, son mecanismos excepcionales, poco prácticos para ser aplicados como formas de participación que a los ciudadanos motiven o interesen, con excepción de los que nacen de las iniciativas del gobierno, por ejemplo las realizadas en el gobierno de Martín Vizcarra. En el ámbito municipal su utilización no se realiza en la práctica.

Ley de Niños y Adolescentes (No. 27337)

Otra legislación relevante es la Ley 27337, Código de los niños y adolescentes, publicada en el año 2000, que reconoce los derechos civiles de libertad; identidad; libertad de opinión, expresión, pensamiento, conciencia, tránsito y asociación. Se reconoce el derecho de organizarse en asociaciones civiles a los adolescentes y a

los niños adherirse a ellas, lo que fortaleció los espacios de participación social y política de los jóvenes y niños, particularmente trabajadores, que existían, logrando fortalece sus redes y ampliar su organización y participación sobre temas de su interés, principalmente en Lima, y de forma débil y coyuntural en el resto del país.

En síntesis, constitucionalmente, se reconoce la participación ciudadana en términos de participación electoral, democracia semidirecta (directa según lo plantean las leyes peruanas) y participación vecinal, así como otros mecanismos que no se especifican, para el caso de regiones y municipios.

Los mecanismos de participación ciudadana de la constitución y la Ley 26300 son de uso excepcional y en la práctica desde el Congreso de la República se limita algunos de ellos si los ciudadanos aspiran a ejercerlos. No son los instrumentos de participación que prefieran los ciudadanos.

Lo que aparece como participación vecinal, han sido los más utilizados, aunque más informales o de usos consuetudinario que de carácter de ley positiva: comités vecinales, asambleas de ciudadanos, redes de ciudadanos, organizaciones sociales de base, entre otros. Sin embargo, se han institucionalizado muchos de estos espacios, incluyendo las formas de participación comunitaria y rondas campesinas y urbanas, las que no existen en Lima. Si se añade a estas leyes, la de organizaciones sociales de 1991, es en el gobierno de Fujimori que se institucionaliza la organización y participación política y social.

Para el caso de las municipalidades se reconoce la participación vecinal y mecanismos de democracia directa, que son parte también de este proceso. También se puede incluir las leyes de derechos de los niños y adolescentes, que les da una base legal a su participación. En este sentido, los primeros pasos de la institucionalización se da en el gobierno fujimorista, 1990-2001.

Ley Marco de Descentralización (No. 26922)

Fue promulgada el 2 de febrero de 1993 y publicada el 03 de febrero de 1998. Uno de sus objetivos, en el artículo 3, explica: “Lograr adecuados niveles de participación

de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de su localidad”; en su artículo 11, legisla la confinación de proyecto con participación de la comunidad, que reconoce: “Las instancias descentralizadas, con participación de la población organizada e instituciones, son competentes para ejecutar proyectos en obras de infraestructura y de servicios públicos mediante un sistema de cofinanciación”. La Ley si bien en el 2001 sigue vigente, no llega aplicarse en este periodo y en la práctica es reemplazada por la Ley de Bases de la descentralización.

5.3. La participación ciudadana institucionalizada en el gobierno local de la ciudad de Lima: la tercera fase de participación, 2001 – 2020.

Las Reformas a la Constitución Política de 1993, de 2001 a 2020.

Los cambios más relevantes son los que se vinculan al proceso de descentralización, el cual se retoma tanto legal como en la acción política con el gobierno de la transición democrática en la Presidencia de Valentín Paniagua (22 de noviembre de 2001 – 28 de julio de 2001) y el gobierno de Alejandro Toledo Manrique (2001-2006).

Los procesos asociados a la participación ciudadana en este periodo y que se oficializan en las reformas constitucionales de 2001-2006, a través de:

1) “El Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades [...]” (artículo 191: 2) “Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil”; a la vez se especifica: “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local” (artículo 197). Sin embargo, es preciso mencionar que esta participación ya estaba reglamentada en la Constitución Política de 1979 en su artículo 256, por lo que se retoma lo que fue quitada en el texto de 1993. Es una forma de participación diferente de la democracia directa de la Ley 26300.

La Constitución también establece el régimen especial de Lima en el artículo 198: la provincia de Lima no integra ninguna región, tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades y su órgano institucional y de gobierno es la Municipalidad Provincial de Lima. Asimismo, el artículo 199 se señala que los gobiernos regionales “formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley”.

La misma Constitución legisla en su artículo 194 sobre que las:

[...] municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

[...]. La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley” (artículo 194).

En el artículo 195 especifica como una de sus competencias: “Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil”.

Bajo esta perspectiva, quedan legislado las formas de participación consultiva para la elaboración de los planes de gobiernos regionales y municipales, que se regulan más en las respectivas leyes regional y municipal; así como la participación de la sociedad civil en los consejos de coordinación regional. Estos son espacios nuevos de participación reconocidos constitucionalmente en las reformas a la Constitución de 1993 entre el 2001-2006.

Las reformas posteriores a la Constitución de 1993, hasta el 2000, no involucraron el proceso de descentralización y que afectara directa o indirectamente a la participación ciudadana o a la gobernanza, ni siquiera a la estructura del ejecutivo o al legislativo o judicial, si sobre el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Sin embargo la desarrollada en el gobierno de Martín Vizcarra Cornejo en 2019 tiene una relación importante para la participación ciudadana, porque es la primera ratificada en referéndum, Ley No. 30904; la segunda reforma ratificada en

referéndum fue 30905 sobre partidos políticos y financiación: la tercera, el 30906 que prohibió la reelección inmediata de los congresistas.

Las reformas entre 1995 y 2021, la última que se inició en 2020, sobre la inmunidad y procesamiento de congresistas que hubiesen cometido delitos antes y después de su mandato, fueron 23, pero no tocaron la estructura organizativa y administrativa ni el modelo económico del fujimorismo, con excepción de los cambios mínimos en relación a la descentralización y proceso de regionalización (Morales, 2021).

Ley de Bases de la Descentralización (No. 27783)

El 17 de julio del 2002 se promulgó la Ley de Bases de Descentralización No. 27783. En uno de sus principios se señala que es democrática y una relación entre el Estado y la Sociedad “basada en la participación y concertación en la gestión en la gestión del gobierno” (artículo 4, d) y entre sus objetivos se plantea: “Participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad [...] Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social. Incorporar la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación. Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (artículo 6). Asimismo, en su capítulo IV, de Participación Ciudadana, se señala:

17.1. Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas. 17.2. Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley (artículo 17).

Se precisa un tipo de participación que encuadra en los postulados de gobernanza, al especificar que es obligación de los gobiernos regionales, entre ellos la provincia

de Lima la participación ciudadana en los planes de desarrollo y en la gestión pública, sin embargo no es del todo precisa, porque los espacios son de formulación, debate y concertación, sin mencionar el proceso de la política pública o programa completo; por tal razón en la práctica solamente son espacios consultivos. En el caso de Lima, se hacen por un equipo técnico y después se consulta y no a todos los sectores, constituyendo más un acto de legitimación que tiene un soporte ciudadano.

Se señala puntualmente, en su articulado de los gobiernos regionales y locales:

18.2. Los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional. 18.3. La planificación y promoción del desarrollo debe propender y optimizar las inversiones con iniciativa privada, la inversión pública con participación de la comunidad y la competitividad a todo nivel. 19.1. El presupuesto anual de la República es descentralizado y participativo. 20.1. Los gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los mismos que se formulan y ejecutan conforme a Ley, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados.

Entre sus competencias regionales, también válido para Lima: “Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles” (artículo 36, h); entre las competencias municipales: g) Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal (artículo 42).

Los procesos de concertación son sobre toma de decisiones, en las que participan en la formulación pero sin tener una decisión determinante para su realización. La concertación se puede entender solamente como consulta-opinión que lleva a acuerdos por consenso principalmente, sino se logra se hace por mayoría; la fiscalización, en cambio, es de seguimiento, evaluación y control sobre la acción y uso de los recursos de los gobiernos. Contradictoriamente, no obstante hablar de participación ciudadana y de la comunidad, en la Ley no aparece el término gobernanza.

La legislación es bastante clara en la participación ciudadana en los procesos de gobierno regional y municipal, de carácter consultivo, de coordinación, de vigilancia (evaluación, control y rendición de cuentas) y de alguna forma decisoria a través de la concertación y gestión, en la planeación y presupuesto participativo, en un proceso en el que intervienen el Estado, el sector económico y la sociedad civil; incluyendo a las comunidades nativas y campesinas. Es un proceso permanente de participación de las sociedades regionales y locales, integrando a diversos sectores de la sociedad, desde una perspectiva de la interculturalidad para lograr el desarrollo territorial y humano, para el bienestar y mejora de calidad de vida de las personas que habitan el territorio regional o local. El problema real fue la operacionalización de estos mecanismos y hacer efectiva la participación, porque esta termina siendo reducida y principalmente consultiva y de legitimación del gobierno y de su acción política.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (No. 27867)

Se publicó el 18 de noviembre de 2002, cuyo principio es la Participación, especificando de manera clara en su artículo 8, 1:

La gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales.

Es decir en todo el proceso de la política, lo que hace una participación decisoria también.

En su artículo 10 señala que, de manera compartida (con el gobierno nacional y municipal), una de sus competencias es “Participación ciudadana, alentando la concertación entre intereses públicos y privados en todos los niveles”.

Como órgano consultivo se establece por ley el Consejo de Coordinación Regional, de carácter consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades, integrándose de los alcaldes de los distritos, de la provincia y representantes de la sociedad civil, con las funciones y atribuciones que les asigna la ley (Capítulo 11).

El artículo 11-A, establece que su conforma del Presidente Regional (hoy gobernador regional), quien lo preside, que puede delegar funciones en el Vicepresidente regional; los Alcaldes provinciales (60%) y los representantes de la sociedad civil (40%), que al menos en su tercera parte deben ser empresarios y productores. Los representantes de la sociedad, según el mismo artículo se eligen democráticamente para un periodo de 2 años por delegados acreditados de las organizaciones de nivel regional y provincial, inscritos en el registro del gobierno regional, cuyos requisitos son tener personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada, no pudiendo una organización acreditarse al mismo tiempo para participar a nivel provincial y regional; con dos reuniones al año y extraordinarias cuando sea convocada por el Presidente regional.

Entre las “[...] organizaciones de la sociedad civil que podrán participar son, entre otras: organizaciones de productores, gremios empresariales, laborales, profesionales, agrarios y vecinales; universidades, iglesias, comunidades campesinas y nativas, mesas de concertación y organizaciones de mujeres y jóvenes” (artículo 11A). Se especifica a su vez que su naturaleza es de concertación y de consulta, sus acuerdos son tomados por consenso, cuyo cargo en Ad honorem (artículo modificado el 1 de enero de 2003).

Este órgano, según el artículo 11-B, tienen como función emitir opinión consultiva entre sí, sobre:

- a) El Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual; b) El Plan de Desarrollo Regional Concertado; c) La visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado; d) Otras que le encargue o solicite el Consejo Regional. El Consejo de Coordinación Regional no ejerce funciones ni actos de gobierno. La ausencia de acuerdos por consenso no impide al Consejo Regional decidir sobre lo pertinente.

De este modo, es una forma de gobernar participativa, pero no se puede decir que de gobernanza, porque los miembros de este Consejo de Coordinación Regional no deciden sobre actos de gobierno, no son vinculantes sus acuerdos, aunque pueden tener un peso en ciertos temas y decisiones (modificatoria del 1 de enero de 2003). En el caso de Lima, por ejemplo, un proceso que pretendió un modelo de

gobernanza sin lograrlo a plenitud fue durante el gobierno de la Alcaldesa Villarán; en los demás gobiernos, fueron fundamentalmente consultados una vez elaborado el plan por el equipo de técnicos de Lima y no fueron una participación directa.

El Consejo Regional, en cambio es un órgano de gobierno, es según el artículo 14-A, el que define “la política permanente de fomento de la participación ciudadana”; de acuerdo al artículo 21, el Gobernador tiene como una de sus atribuciones “Proponer y ejecutar el Presupuesto Participativo Regional aprobado por el Consejo Regional”, según sus atribuciones del artículo 15; “Proponer, ejecutar las estrategias y políticas para el fomento de la participación ciudadana” (artículo 21).

Una de sus funciones de los gobiernos locales es la de planeamiento, en la cual se especifica que las políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos de desarrollo regional responden a una forma concertada y participativa de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización (artículo 45). Según el mismo artículo la Función de supervisión, evaluación y control, involucra y fomenta la participación de la sociedad civil (modificatoria de 2003).

En el artículo 47, busca “el afianzamiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno”; en educación “impulsar y articular la participación de las universidades, empresas e instituciones de la sociedad civil en la ejecución de los planes de desarrollo regional” (artículo 47); así como la participación de la sociedad en la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, innovación y funcionamiento democrático en torno a la relación entre Gobiernos locales e instituciones educativas, de acuerdo al mismo artículo; incentivar la participación ciudadana en torno al ambiente y ordenamiento territorial en todos sus niveles (artículo, 53); en saneamiento y vivienda, “incentivar la participación de promotores privados en los diferentes programas habitacionales, en coordinación con los gobiernos locales” (artículo 58); promover la participación ciudadana en la planificación, a administración y vigilancia de los programas de desarrollo e inversión social en todas sus modalidades (artículo 60), en este caso hace referencia a una participación que puede considerarse que es en la toma de decisiones; como del involucramiento de los diferentes sectores productivos.

Si se observa, la participación ciudadana está por todos lados, lo que constituye una buena base para la implementación de procesos de gobernanza, pero no sucede. De este modo, no basta la legislación sino la voluntad política de los gobernantes y también de los ciudadanos.

De acuerdo al régimen especial de Lima, el Concejo Metropolitano, según modificatoria de 2003, tiene por competencias y funciones regionales especiales, aprobar previa concertación con la Asamblea Metropolitana de Lima el Plan de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana y el Presupuesto Regional Participativo (artículo 67); asimismo se considera que la Capacitación de la Gestión Pública debe incluir la “Actualización y simplificación de los textos únicos de procedimientos administrativos (TUPAS) a fin de facilitar la participación ciudadana en la fiscalización de los gobiernos locales” (artículo 87).

De este modo, se observa espacios de participación ciudadana en dos niveles: el espacio de los Consejos de Coordinación Regional y en Lima la Asamblea de Coordinación Metropolitana, para opinión consultiva, concertación y, en algunos casos, decisoria, para los casos que son consultados. No se habla de la participación vecinal, sino en lo relacionado al Plan de Desarrollo Concertado y al Presupuesto participativo.

Estos son los mecanismos que se puede afirmar que hay gobernanza y participación no solo consultiva sino de concertación decisoria, pero sobre lo cual el Concejo de Lima Metropolitana toma las decisiones finales. El termino gobernanza no se utiliza en el texto de la Ley.

Ley de Mancomunidad Regional (No. 29768) y su reglamento

Se promulgó el 25 de julio de 2011 durante el segundo gobierno de Alan García Pérez. En su artículo 2 define mancomunidad regional como:

La mancomunidad regional es el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización.

En su artículo 5, inciso 4, asocia la eficacia, eficiencia en el marco del cumplimiento de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, a la participación ciudadana, modernización de la gestión y los procesos de integración y desarrollo económico regional:

4. Procurar la mejora de los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión de los gobiernos regionales dando cumplimiento a las normas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, propiciando la participación ciudadana, la modernización de la gestión, y los procesos de integración y desarrollo económico regional.

El reglamento de la Ley de Mancomunidad Regional, Decreto Supremo No. 050-2013-PCM, durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso, señala en su artículo 3, sobre la concertación, que:

[...] para el funcionamiento de la Mancomunidad Regional, se cuenta con la participación activa y concertada de los gobiernos regionales que la constituyen, asimismo se podrá fomentar la participación de otras instituciones públicas o privadas, así como de organizaciones representativas de la población del ámbito territorial de los gobiernos regionales que la constituyen.

En el mismo artículo señala que uno de sus fines es “la participación de la sociedad”; en su artículo 9, al referirse a la Mancomunidad Regional, se incluye la participación de la sociedad:

Una Mancomunidad Regional se forma, de manera voluntaria, por gobiernos regionales con intereses comunes para el mejoramiento en la prestación de servicios y la ejecución de obras o proyectos de inversión pública, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización.

Al abordar el Estatuto como norma interna para regular la Mancomunidad Regional, especifica entre sus elementos que debe tener como mínimo: “disposiciones para garantizar la participación ciudadana en la gestión de la Mancomunidad Regional” (artículo 10.2). En su artículo 26.1, sobre los proyectos de inversión, especifica: “Se consideran estudios de pre inversión y proyectos de inversión pública de la Mancomunidad Regional, aquellos que se encuentren orientados a promover la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización.

Estas leyes que siguen vigentes y se utilizan en el periodo 2014-2020 son de importancia para la participación ciudadana y la gobernanza de Lima en tanto que Lima por el régimen especial su gobierno implica a Lima Metropolitana. En este proceso, los planes de desarrollo regional y local concertados tienen lugar, haciendo posible la participación ciudadana de los sectores sociales organizados y debidamente acreditados, constituyendo una forma particular de gobernanza, que debe implementarse. Aunque en la práctica es limitada, elitista y principalmente de carácter consultivo.

Ley orgánica de Municipalidades (No. 27972)

Fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 27 de mayo de 2003. Identifica a las municipalidades como gobiernos locales y es a la vez el espacio e institución de descentralización y gobierno local y más cercano a los ciudadanos, a la vez espacio básico de participación ciudadana y la gobernanza local, aunque la ley prefiere referirse como canal de participación vecinal y de gobierno local. Según el artículo I de esta ley:

Los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Sobre la participación se señala en el artículo IX, que “el proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos”. Se agrega que:

El sistema tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencias con las políticas nacionales, especialización de funciones, competitividad e integración (artículo IX).

Se considera en el artículo 1, Título I, que esta Ley, además de ocuparse de los tipos de municipalidades, finalidad, competencias, organización, régimen económico, entre otros, es una ley “sobre los mecanismos de participación y regímenes especiales.

En esta perspectiva tiene sus órganos de participación y mecanismos de participación. Los primeros, según el artículo 7 son: “El Consejo de Coordinación Local Provincial, El Consejo de Coordinación Local Distrital, La Junta de Delegados Vecinales”. Se precisa además en el mismo artículo que “Pueden establecerse también otros mecanismos de participación que aseguren una permanente comunicación entre la población y las autoridades”. Sus implicaciones son que puede institucionalizarse algunas formas de participación que existen informalmente, también desde el gobierno de las municipalidades se pueden crear nuevos mecanismos de participación.

Según el artículo 9, inciso 14, entre las atribuciones del Concejo del Concejo Municipal, están: “Aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal”; en el inciso 34, “Aprobar los espacios de concertación y participación vecinal, a propuesta del alcalde, así como reglamentar su funcionamiento”; según el artículo 20, inciso 34, “Proponer al concejo municipal espacios de concertación y participación vecinal” y el artículo 26 reconoce como uno de los principios de la administración municipal, la participación.

Se observa que hay una doble concepción de la participación: la acción vecinal para solucionar problemas a partir de las organizaciones de vecinos, y la participación ciudadana, que se pueden entender que se refiere a la que se origina desde el gobierno, teniendo en cuenta la concepción y narrativa que se manejan en la ley.

En el capítulo sobre “Los presupuestos participativos municipales y la contabilidad”, los ciudadanos se involucran en la planificación, decidiendo sobre las necesidades y obras para sus respectivos municipios. La ley enfatiza: “Las municipalidades, conforme a las atribuciones que le confiere el artículo 197 de la Constitución,

regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos” (artículo 53).

En el artículo 73, en el capítulo de las competencias y funciones generales, inciso 3.3., se legisla sobre la relación entre educación e investigación ambiental y participación ciudadana: “Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles”.

En el mismo artículo 73, en materia de participación vecinal, inciso 5.1: “Promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local”; en materia de servicios sociales locales, inciso 6.3: “Establecer canales de concertación entre vecinos y los programas sociales”; en el 6.4. “Difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor, propiciando espacios para su participación a nivel de instancias municipales”. Inclusive en la lucha contra el consumo de droga, se tiene la facultad de organizar multisectoriales, con la participación de los vecinos, para estos proyectos de prevención (artículo 73, inciso 7.1).

En relación a los programas sociales, artículo 84, incisos 1.4. y 2.11: “Ejecutar Programas de Vaso de Leche y demás programas de apoyo alimentario con participación de la población”; asimismo, en el inciso 1.6., “contar con un registro actualizado de las organizaciones juveniles de la provincia, así como de su participación activa en la vida política social, cultural y económica del gobierno local”; inciso 1.7, inciso 2.12., “crear una oficina de protección, participación y organización de los vecinos con discapacidad, como un programa dependiente de la Dirección de Servicios Sociales”; inciso 2.6.: Facilitar y participar en los espacios de concertación y participación ciudadana para la participación ciudadana para la planificación, gestión y vigilancia de los programas locales de desarrollo social, así como a la población en riesgo”; inciso 2.9.: “Promover el desarrollo integral de la juventud para el logro de sus bienestar físico, psicológico, [...], así como su participación activa en la vida política, social, cultural y económica del gobierno local”; alimentario con participación de la población”

Se institucionaliza con el artículo 85, inciso 1.1. la participación de la sociedad civil en el esquema de seguridad nacional en coordinación con la Policía Nacional, normando los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas campesinas, rondas urbanas, otras similares, en el nivel distrital o de centros poblados de la jurisdicción provincial; el inciso 1.2., legisla sobre los Comités de Defensa Civil Provinciales.

El artículo 97 legisla sobre el Plan de Desarrollo Municipal Concertado, con base en los Planes de Desarrollo Municipal Distritales Concertados y sus Presupuestos Participativos; es el Consejo de Coordinación Local Provincial, que en términos de esta ley:

[...] procede a coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y su Presupuesto Participativo, el cual luego de aprobado es elevado al Consejo de Coordinación Regional para su integración en los planes de desarrollo municipal provincial concertados de la región y la formación del Plan de Desarrollo Regional.

En el mismo artículo 97 se especifica que deben basarse en los principios de participación, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, categorías y prácticas asociadas a la teoría de participación ciudadana, nueva gestión pública, gobernanza y gobierno abierto. Asimismo, se hace énfasis en que “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local, conforme al 197 constitucional.

Sobre el Consejo de Coordinación Local Provincial se especifica en el artículo 98 que se integra por el Alcalde quien la preside y de los regidores provinciales, los Alcaldes Distritales de la jurisdicción provincial y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones civiles, organizaciones de productores y gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización provincial; representantes de la sociedad civil en un 40% del total del Concejo Municipal Provincial y la totalidad de Alcaldes Distritales de la respectiva provincia.

Los representantes de la sociedad civil son elegidos de manera democrática por dos años, entre los delegados acreditados de las organizaciones a nivel provincial, siempre que cumplan con los requisitos de tener personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada, además de no tener acreditación simultánea en la provincia y el distrito (artículo 98). En el 99, las reuniones del Consejo de Coordinación Local Provincial son dos veces al año y en forma extraordinaria cuando convoque el Alcalde Provincial; a la vez “una vez al año se reúne para integrar los planes distritales y coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto participativo. Es lo mismo ya legislado en la Ley Orgánica de las Regiones.

Si bien el Consejo de Coordinación Local Provincial, por ley, no es responsable de funciones de gobierno, se rige por el Reglamento del Consejo, aprobado por Ordenanza provincial durante el primer semestre de funcionamiento (artículo 101) y le corresponde según el artículo 100:

1. Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial.
2. Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional.
3. Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales.
4. Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.
5. Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial.

Para el Consejo de Coordinación local Distrital es la representación de tipo consultiva y de concertación distrital.

El Consejo de Coordinación local Distrital es un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Distritales. Está integrado por el Alcalde Distrital que lo preside, pudiendo delegar tal función en el Teniente Alcalde, y los regidores distritales; por los Alcaldes de Centros Poblados de la respectiva jurisdicción distrital y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel distrital, con las funciones y atribuciones que le señala la presente Ley. La proporción de los representantes de la sociedad civil será del 40% (cuarenta por ciento) del número que resulte de la sumatoria del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Distrital y la totalidad de los Alcaldes de Centros Poblados de la jurisdicción distrital que corresponda. En el caso de jurisdicciones municipales que

no cuenten con municipalidades de centros poblados o su número sea inferior al 40% del número legal de miembros del respectivo concejo municipal distrital, la representación de la sociedad civil será del 40% sobre dicho número legal. Los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente, por un período de 2 (dos) años, de entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel distrital, que se hayan inscrito en el registro que abrirá para tal efecto la Municipalidad Distrital, siempre y cuando acrediten personería jurídica y un mínimo de 3 (tres) años de actividad institucional comprobada. La elección de representantes será supervisada por el organismo electoral correspondiente. Una misma organización o componente de ella no puede acreditarse simultáneamente a nivel provincial y distrital (artículo 102).

Su instalación y funcionamiento requiere de la mitad más uno de sus integrantes, siendo la participación de los alcaldes obligatoria e indelegable, se reúne ordinariamente dos veces al año y extraordinariamente las veces que lo convoque el Alcalde Distrital, y “una vez al año se reúne para coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital, de acuerdo al artículo 103.

Se rige por el Reglamento del Consejo aprobado por Ordenanza Distrital el primer trimestre de su funcionamiento a propuesta del mismo Consejo de Coordinación (artículo 105). Tampoco ejerce funciones de gobierno, pero tiene las funciones siguientes:

1. Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital.
2. Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales.
3. Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos.
4. Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.
5. Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Distrital (artículo 104).

En este caso, si bien no se aborda el término gobernanza en la ley, esta organización y participación como un espacio consultivo y decisorio es una forma de gobernanza, aunque limitada y tutelada por las autoridades provinciales y distritales. Sin embargo, teniendo en cuenta el funcionamiento de las mesas de concertación y su incidencia en los gobiernos locales y nacionales para los temas a que eran convocados o auto-convocados, son espacios de diálogo, deliberación y

propuesta que contribuye al desarrollo local. Estos últimos valdrían la pena revitalizar y articular a los procesos de participación institucionalizada local.

La Junta de Delegados Vecinales Comunes es otro órgano de participación ciudadanas, sujeta a la legislación y tutela municipal.

La junta de delegados vecinales comunes es el órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito dentro de la provincia y que están organizadas, principalmente, como juntas vecinales. Asimismo, está integrada por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunes, las comunidades nativas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, y por los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la jurisdicción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal, para cuyo efecto las municipalidades regulan su participación, de conformidad con el artículo 197 de la Constitución Política del Estado (artículo 106).

Sus funciones son:

1. Concertar y proponer las prioridades de gasto e inversión dentro del distrito y los centros poblados. 2. Proponer las políticas de salubridad. 3. Apoyar la seguridad ciudadana por ejecutarse en el distrito. 4. Apoyar el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de obras municipales. 5. Organizar los torneos y competencias vecinales y escolares del distrito en el ámbito deportivo y en el cultural. 6. Fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal. 7. Las demás que le delegue la municipalidad distrital. El primer regidor de la municipalidad distrital la convoca y preside. El alcalde podrá asistir a las sesiones, en cuyo caso la presidirá (artículo 107).

Esta junta según la ley se reúne cuatro veces al año en forma ordinaria, el primer regidor puede convocar de manera extraordinaria o con el 25% de los delegados vecinales (artículo 108); el delegado vecinal común es representante de los vecinos:

[...] es elegido, en forma directa, por los vecinos del área urbana o rural a la que representan. Tiene como función representar a su comunidad ante la Junta de Delegados Vecinales por el periodo de un año y velar por el cumplimiento de los acuerdos que se adopten en ella. Para ser elegido delegado vecinal común se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener su residencia en área urbana o rural a la que representa. Su ejercicio no constituye función pública, ni genera incompatibilidad alguna” (Artículo 110).

Según el artículo 110, a través de una ordenanza municipal distrital su regula el número de sus delegados, su elección y revocatoria. No fue posible tener acceso a las ordenanzas que la regulan ni de Lima ni de sus distritos.

5.3.1. De los mecanismos de participación y sus órganos de representación en la ciudad de Lima.

La base de la participación está en el título VIII sobre “Los derechos de participación y control social”. Sobre estas formas de participación la ley en su artículo 111, disposición general, capítulo I, dice:

Los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva ley de la materia.

En el capítulo II del Título VIII, sobre la Participación de los vecinos en el gobierno local, en relación a la participación vecinal, se afirma: “Los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, debate, concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión. Para tal fin deberá garantizarse el acceso a todos los vecinos a la información” (artículo 12).

La ley establece claramente la participación de los vecinos, que son los siguientes:

Artículo 113.- Ejercicio del derecho de participación. El vecino de una jurisdicción municipal puede ejercer su derecho de participación vecinal en la municipalidad de su distrito y su provincia, mediante uno o más de los mecanismos siguientes: 1. Derecho de elección a cargos municipales. 2. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales. 3. Derecho de referéndum. 4. Derecho de denunciar infracciones y de ser informado. 5. Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula. 6. Participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal. 7. Comités de gestión.

Los cargos municipales de elección se hacen bajo las condiciones legales de las leyes electorales, a través de agrupaciones políticas debidamente registradas. Las otras formas son legisladas en la presente Ley Orgánica de Municipalidades.

La iniciativa en la formación de dispositivos municipales: los vecinos proponen una norma legal municipal a la autoridad.

La iniciativa en la formación de dispositivos municipales es el derecho mediante el cual los vecinos plantean al gobierno local la adopción de una norma legal municipal de cumplimiento obligatorio por todos o una parte de los vecinos de la circunscripción o del propio concejo municipal. La iniciativa requiere el respaldo mediante firmas, certificadas por el RENIEC, de más del 1 % (uno por ciento) del total de electores del distrito o provincia correspondiente. El concejo municipal, a propuesta del alcalde, aprobará las normas para el ejercicio de la iniciativa a que se refiere el presente artículo (artículo 114).

El Referéndum

El referéndum municipal es un instrumento de participación directa del pueblo sobre asuntos de competencia municipal, mediante el cual se pronuncia con carácter decisorio, respecto a la aprobación o desaprobación de las ordenanzas municipales, excepto aquellas de naturaleza tributaria que estén de acuerdo a ley. El referéndum municipal es convocado por el Jurado Nacional de Elecciones a través de su instancia local o regional, a pedido del concejo municipal o de vecinos que representen no menos del 20% (veinte por ciento) del número total de electores de la provincia o el distrito, según corresponda (artículo 115).

El mismo artículo especifica:

- Se realiza dentro de los 120 días siguientes a la solicitud del Concejo Municipal o de los vecinos.
- El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) fija la fecha y se realiza con el apoyo de todas las autoridades sujetas por ley a contribuir a su ejecución.
- Para tener efecto legal debe tener una votación válida del 35% del total de electores inscritos en el padrón electoral.
- El resultado positivo obliga al Concejo Municipal a someterse a los resultados obtenidos y dictar las normas para su cumplimiento.
- Pasado tres años el mismo tema puede ser sometido a referéndum municipal por segunda vez.

Juntas vecinales comunales

Los concejos municipales, a propuesta del alcalde, de los regidores, o a petición de los vecinos, constituyen juntas vecinales, mediante convocatoria pública a elecciones; las juntas estarán encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios que se indiquen de manera precisa en la ordenanza de su creación. Las juntas vecinales comunales, a través de sus representantes acreditados, tendrán derecho a voz en las sesiones del concejo municipal. El concejo municipal aprueba el reglamento de organización y funciones de las juntas vecinales comunales, donde se determinan y precisan las normas generales a que deberán someterse (artículo 116).

Es un órgano y mecanismo de participación, cuya función principal es supervisar obras, servicios y cumplimiento de la ley. Es dirigido desde el gobierno local, cuya regulación está reglamentada, bajo un reglamento elaborado por el Concejo Municipal, no tienen autonomía como si tenían y tienen las juntas vecinales y organizaciones ciudadanas autónomas. El gobierno institucionaliza y de algún modo coopta esta forma de participación ya existente, restándole autonomía y delimitando su funcionamiento, siendo un órgano que controla y supervisa, pero a la vez es controlado por el gobierno.

Comités de gestión

Los vecinos tienen derecho de coparticipar, a través de sus representantes, en comités de gestión establecidos por resolución municipal para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico. En la resolución municipal se señalarán los aportes de la municipalidad, los vecinos y otras instituciones (artículo 117).

Es similar a lo anterior, se institucionaliza un organismo vecinal ya existente. Se especifica coparticipar, pero no a lo que autónomamente hacen estos comités en su totalidad. Puede ser también una forma de delimitar controlar la participación. Una vez lograda la gestión de apoyo del gobierno local, esto se legisla a través de una resolución municipal, precisando los aportes de las partes. Es similar al mecanismo de colaboración de la Ciudad de México.

Denuncia de infracciones y a ser informado

Se establece en el artículo 118 como derecho a denunciar infracciones y a ser informado. Consiste en la facultad que tienen los vecinos de hacer denuncias por escrito sobre las infracciones, individual o colectivamente, con la consecuente obligación de la autoridad municipal de un lapso de 30 días (treinta) días hábiles responder, bajo responsabilidad del funcionario, regidor o alcalde, y a imponer sanciones en caso de que corresponda, o en su defecto declarar la improcedencia de la denuncia. Asimismo: “El vecino tiene derecho a ser informado respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que considere necesaria, sin expresión de causa; dicha información debe ser proporcionada, bajo responsabilidad, de conformidad con la ley en la materia”.

Cabildo abierto

Una de los mecanismos de participación más antiguos, presentes desde los cabildos desde la colonia y en la LOM del periodo 1980-2001, consiste en abordar un asunto de interés general en sesión abierta con la asistencia de la población, que tiene derecho a voz, llegando incluso a acuerdos por consenso o con voto de la mayoría de los ciudadanos. La LOM vigente señala: “El cabildo abierto es una instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo, convocada con un fin específico. El concejo provincial o el distrital, mediante ordenanza reglamentará la convocatoria a cabildo abierto” (artículo 119).

Asimismo, se establece en el artículo 120 la participación de los empresarios a través de sus gremios, asociaciones, otras formas de organización, en la formulación, discusión, concertación y control de los planes de desarrollo económico local. Estas agrupaciones tienen una influencia grande en el caso de Lima y sus distritos, llegando inclusive a un involucramiento fuera de la ley y actos de corrupción como el caso del Alcalde de Lima Castañeda Lossio, no obstante no se investigó integralmente el caso ni se sancionó, inclusive fue nuevamente electo, y la población de Lima hizo propio el dicho: “no importa que robe, pero hace obra” (TvPerú Noticias, 2014).

Los mecanismos de control vecinal a los gobiernos locales

En este aspecto la ley considera dos mecanismos: la Revocatoria de autoridades municipales y la demanda de rendición de cuentas (artículos 121, 122). La revocatoria tuvo un gran impacto cuando recién se legisló como se señaló anteriormente, pero ha caído en descrédito y de poco uso como los demás mecanismos de “democracia directa”. En Lima es histórico y popular la revocatoria realizada en contra de la alcaldesa Susana Villarán por la oposición de derecha y otros sectores, el cual no logró su objetivo pero debilitó y desacreditó la gestión municipal.

Participación en las municipalidades de centro poblado y fronterizo

En el artículo 144, sobre la participación vecinal, se especifica:

Para efectos de la participación vecinal, las municipalidades ubicadas en zonas rurales deben promover a las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, y a las comunidades nativas y afroperuanas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, en el marco del respeto a los derechos humanos. Deben igualmente asesorar a los vecinos, a sus organizaciones sociales y a las comunidades campesinas en los asuntos de interés público, incluyendo la educación y el ejercicio de los derechos humanos. Las municipalidades garantizarán la convocatoria a las comunidades nativas y afroperuanas para las sesiones del concejo municipal, bajo responsabilidad.

Es de importancia especial la inclusión de las comunidades campesinas y nativas así como de las comunidades afroperuanas en la participación en los gobiernos locales de estas comunidades.

De la Asamblea Metropolitana

Este órgano que asume, a diferencia del Concejo de Coordinación para el ámbito provincial, las responsabilidades de Coordinación para el ámbito regional. El artículo 162, legisla del siguiente modo:

La Asamblea Metropolitana de Lima es el órgano consultivo y de coordinación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, le corresponden, la coordinación para la eficiente ejecución de las funciones, desarrollo de planes y cumplimiento de fines de la Municipalidad Metropolitana, las funciones del Consejo de Coordinación Regional

como órgano consultivo y de coordinación y las que norme la Ley. La ausencia de acuerdos por consenso en este órgano no impide al Concejo Metropolitano de Lima decidir sobre lo pertinente. La Asamblea Metropolitana de Lima está presidida por el Alcalde Metropolitano e integrada por los alcaldes distritales y por representantes de la sociedad civil de la provincia. El Concejo Metropolitano de Lima, reglamentará la participación de estos últimos.

La Asamblea de Coordinación de Lima Metropolitana, además tiene otros órganos de asesoramiento metropolitano, que son la Junta de Planeamiento Metropolitano, la Junta de Cooperación Metropolitana y las Comisiones Especiales de Asesoramiento.

Artículo 163.- Junta de Planeamiento Metropolitano. La Junta de Planeamiento es el órgano de asesoramiento de la Municipalidad Metropolitana de Lima en la formulación y evaluación de la planificación del desarrollo integral de la jurisdicción y en la gestión de los servicios públicos a su cargo. Está presidida por el Alcalde Metropolitano de Lima e integrada por alcaldes distritales y los representantes de más alto nivel de las reparticiones públicas relacionadas con las competencias y funciones específicas municipales. La integrarán también los delegados de las juntas vecinales comunales, de acuerdo a la norma municipal respectiva. El reglamento de organización interior de la municipalidad determina su organización y funcionamiento.

Artículo 164.- Junta de Cooperación Metropolitana. La Junta de Cooperación es el órgano de asesoramiento de la Municipalidad Metropolitana de Lima en la gestión del desarrollo integral de la jurisdicción a su cargo. Está presidida por el Alcalde Metropolitano de Lima e integrada por los representantes de las organizaciones sociales vecinales y de Instituciones de la Cooperación Internacional. El reglamento de organización interior de la municipalidad determina su organización y funcionamiento.

Artículo 165.- Comisiones Especiales de Asesoramiento. Las comisiones especiales de asesoramiento son los órganos de asesoría *adhonorem* constituidos por el Alcalde Metropolitano de Lima en los asuntos metropolitanos que estime necesarios. Su organización y funcionamiento se rigen con arreglo al acto administrativo que las constituye, según cada caso.

La Asamblea es un órgano consultivo y de concertación, al igual que estas otras figuras. Son órganos y espacios de participación. Órganos de gobierno que se rigen por el reglamento interno de la Municipalidad de Lima. De alguna forma no son órganos abiertos a toda la sociedad, sino más bien de carácter administrativo y técnico, pero también político, asociado al partido en el gobierno.

La Asamblea de la Coordinación Metropolitana se crea por ordenanza municipal y en ella se establece los distintos órganos, organización, atribuciones y funcionamiento. Es un espacio de participación pero no representa a la población de Lima en su conjunto, sino más bien es un órgano ciudadano de coordinación, consultivo y, desde la valoración que se puede hacer, es de carácter técnico. La participación, por lo tanto, en su conformación es de carácter político administrativo y de legitimación social del gobierno en turno, además de ser en términos de representación en la participación de corte elitista, no popular ni representativo de la pluralidad social y ciudadana de la ciudad de Lima.

Capítulo VI. De la institucionalización a la práctica de la participación ciudadana en los gobiernos locales de la Ciudad de México y Lima, 2014 – 2020.

El presente capítulo analiza la participación ciudadana en la experiencia local, de la institucionalización a la práctica, en la Ciudad de México y en Lima, de 2014 a 2022, con base en los capítulos dos, tres y cuatro, y desde la experiencia analítica de expertos(as) académicos(as) y representantes de organizaciones de la sociedad civil de cada estudio de caso, para generar desde la experiencia de los gobiernos locales en América Latina, conocimiento aplicativo sobre los desafíos que enfrente la participación ciudadana en los gobiernos locales.

A diferencia del capítulo anterior que analiza la institucionalización de la participación ciudadana, el presente capítulo se nutre de la práctica de dicha institucionalización de los mecanismos de participación en los gobiernos locales.

6.1. La participación ciudadana como eje fundamental en la Ciudad de México y Lima, 2014 – 2020.

En el caso de la Ciudad de México, desde los noventa, particularmente desde 1995 se inicia un proceso de participación ciudadana. Estos mecanismos y órganos participativos se mantienen en el periodo 2014-2020, cambiando sus nombres o ciertos procesos, a la vez que aparecen nuevos. Este proceso histórico en la ciudad, tiene al menos tres tendencias que influyen y la originan:

- a) La globalización a través de los procesos de Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, a través de los modelos post-burocráticos: Nueva Gestión Pública, Gerencia Pública, Gobernanza y Gobierno Abierto. Asociadas a las redes de política pública que describe Merino (2010) en las que participan actores independientes (públicos y privados) en torno a problemas y programas públicos. Estas formas de participación se impulsan tanto desde el gobierno federal como los de la Ciudad de México y sus delegaciones, hoy alcaldías.

- b) La sociedad civil, derivada de la participación popular de los años setenta, setenta y ochenta y de la participación política asociada al gobierno de la Ciudad de México y sus delegaciones entre 1997-2001: 1985, participación alrededor del sismo y en toda la década la participación popular y carácter vecinal; a partir de 1988 los reclamos de democratización. Los ochenta se considera la década de revitalización de la participación autónoma. En los noventa las organizaciones no gubernamentales cobraron fuerza, formando redes a nivel nacional, la más emblemática fue la Alianza Cívica. Fueron canales alternativos a los partidos políticos (Olvera, 2009).

En el presente siglo XXI esta organización de base, popular o vecinal, autónoma, es poco abordada pero también existe. Las asociaciones y organizaciones no gubernamentales de corte político y social cobran más importancia en los años noventa, pero también no se puede obviar la participación comunitaria de los pueblos originarios, como una forma de participación relevante. El presupuesto participativo es una experiencia que nace tanto en Lima como en Ciudad bajo esta perspectiva ciudadana, que luego se institucionaliza.

- c) Las leyes de participación ciudadana y la institucionalización de la misma a través de los gobiernos de la Ciudad de México y sus delegaciones, hoy alcaldías. Proceso que se desarrolla, con avances y retrocesos, a través de los mecanismos y órganos de participación establecidos a través de las leyes de participación ciudadana, como también otras leyes de la Ciudad de México que la incluyen en su proceso de realización. Se impulsa desde las leyes de participación ciudadana de la Ciudad de México, por gobierno de la ciudad.

De estas tres tendencias de participación abreva el modelo de gobierno y gestión de la ciudad, construyendo un modelo de tipo piramidal, que en la base tiene las organizaciones sociales y populares reconocidas para participar por tener registro en asuntos público y políticos, quedando fuera las demás. Sin embargo, si se tiene en cuenta que las organizaciones sociales y vecinales autónomas por lo general no tienen registro, son marginadas de las formas de participación institucionalizada.

Esta participación de la tendencia a y c responden a las políticas de gestión y participación ciudadana que se impulsa en la Ciudad de México, la cual se ha consolidado en la legislación y como política pública, pero no como proceso, como se plantea en el caso de Uriarte, Bikandi, Atxutegi y Bernaola (2016), es decir que sea “cooperativo, transversal, continuo, escalable, planificado, transformador, coherente, corresponsable, distribuido y empoderador; aunque se busca que sea así y con la nueva ley de 2019 se ubica en esa perspectiva. Asimismo, los ciudadanos y sus organizaciones, en su mayoría, no han desarrollado plenamente la autonomía, libertad y corresponsabilidad en los asuntos públicos, aunque se ha avanzado en los espacios y organismos ciudadanos que ha abierto la ley.

Como resultado la participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México en el periodo 2014-2020 se ha incorporado en todas las dimensiones y áreas del gobierno de la ciudad, y en particular se ha impulsado desde la Ley de Participación Ciudadana. Sin embargo, tiene limitaciones.

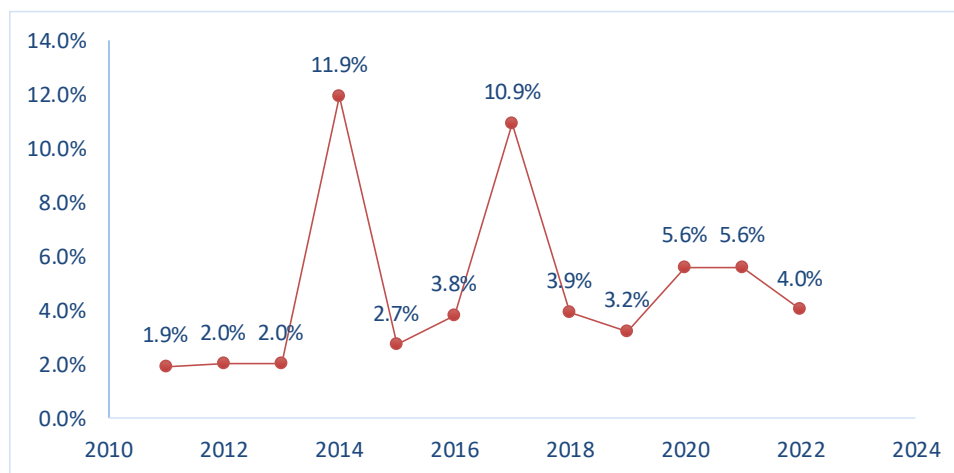
- Las nuevas formas de clientelismo político y corporativismo, asociadas tanto a los partidos políticos como a organizaciones no gubernamentales, que son finalmente, formas de participación con mayor incidencia e impacto político en los gobiernos de la Ciudad de México.
- La participación ciudadana se limita y focaliza en los intereses del gobierno y los grupos empresariales, en relación a funcionalidades urbanas, intereses de mercado o a las exigencias de las élites políticas, principalmente de los que están en el gobierno y sus aliados.
- La participación al ser tutelada, no autónoma, termina siendo más una forma de legitimación de la acción gubernamental y sus obras y procesos, que política integral que promueva la participación en la toma de decisiones. En el mejor de los casos queda en el discurso político y en la letra de la Ley.
- La hiperlegislación de la participación ciudadana no deja espacios para la participación autónoma, terminando en una participación ciudadana

tutelada en el mejor de los casos, en el peor cooptada y clientelizada políticamente.

- Una tenencia a la corrupción, presente en el presente siglo, en particular de 2010 en adelante.
- Los nuevos espacios que se gestan desde los ciudadanos y se institucionalizan o los que se construyen desde el gobierno entran en conflicto con los actores de las viejas formas de participación corporativa (partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil).
- Una baja participación de los ciudadanos, incluyendo el presupuesto participativo, que es el mecanismo con más recursos y más alta participación.

En el 2010 fue el primer ejercicio para el presupuesto participativo, lo que se ha hecho desde entonces cada año. En el 2022 se involucró 1600 millones de pesos para 1814 colonias y fue abierto a la participación de aproximadamente 7.5 millones de ciudadanos, sin embargo solo participaron el 4%, y el promedio desde el 2011 hasta 2022 es de 4.8% de participación (Pérez, 2022). No participa un promedio de 95.2%. Las gráficas siguientes muestran la evolución entre 2011 al 2022, tanto de participación como de número de proyectos.

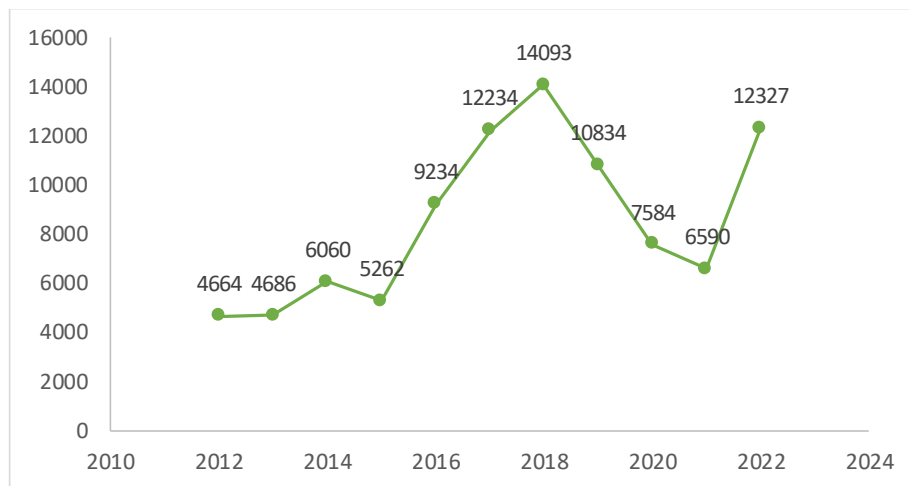
Gráfica 1. Ciudad de México: evolución de la participación en el Presupuesto Participativo, 2010 – 2022



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

Los picos de participación en el 2014, 2017, 2020 y 2021, corresponde a periodos concurrentes con la elección de los Comités Ciudadanos, Consejos de los pueblos y las actuales Comisiones de Participación Comunitaria. Lo que muestra que para la elección de los Comités y Consejo de los Pueblos, ahora Comisiones de participación tienen más convocatoria. La explicación pueden ser porque hay menor interés en las obras porque no son de importancia para todos y los comités sí. No obstante es materia para otros estudios.

Gráfica 2. Ciudad de México: evolución del número de Proyectos Presentados, 2011 – 2022



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

En el caso de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, con cortes 2010, 2013 y 2016, se tiene los siguientes datos:

Tabla 11. Elecciones de comités ciudadanos y consejos de los pueblos, 2010-2016

| Datos Generales | 2010 | 2013 | 2016 | 2020 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Votación emitida en MRVyO | 650,428 | 743,748 | 706,549 | 386,593 |
| Votación emitida por Internet | N/A | 137,186 | 58,234 | 2,897 |
| Total de votación | 650,425 | 880,934 | 764,783 | 389,490 |
| De las fórmulas | 621,441 | 840,678 | 709,352 | 385,059 |
| Anulados | 28,987 | 40,256 | 55,431 | 24,431 |
| Lista nominal | 7,332,507 | 7,323,254 | 7,015,099 | 6,989,833 |
| Colonias | 1,700 | 1,753 | 1,754 | N/A |

| Datos Generales | 2010 | 2013 | 2016 | 2020 |
|--|-------|-------|-------|--------|
| Pueblos | 40 | 40 | 40 | N/A |
| Colonias sin registro de fórmulas | 75 | 15 | 18 | 61 |
| Fórmulas registradas | 8,884 | 7,804 | 6,584 | 19,915 |
| Mesas receptoras de la votación instaladas | 2,599 | 2,515 | 2,584 | 3,156 |

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), 2016²⁰; IECM, 2022.

La votación en este caso es mayor que la del presupuesto participativo. En el 2010 se tuvo una votación de 8,8%, en 2013 fue de 12% y el 2016 fue de 10.9%. En el 2019 participó el 5,57%, con un ausentismo de 94.43%. La participación en el 2020 desciende, lo que se explica por ser a inicios de la pandemia y la complementaria realizada en julio, en pleno proceso sanitario. A su vez, se hizo de manera concurrente con las consultas del presupuesto participativo 2020 y 2021 (IECM, 2022).

Otra limitación es que los ciudadanos desconocen la existencia de los mecanismos de participación ciudadana. Solamente el “39% de los encuestados y encuestadas indicó conocer la existencia de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos. De éstos, únicamente 36% llegó a participar en alguno de ellos durante 2015” (IECM, 2017, s. p).

Sobre el presupuesto participativo en el 2016, el 46% dijo conocer esta forma de participación y el 61% señaló que no había participado en una consulta sobre ese tema; de quienes no participaron, el 29% no estaba enterado; el 82% nunca presentó un proyecto y sólo el 12% sabía quién lo organiza (IECM, 2017).

Esta falta de información es corroborada por uno de los entrevistados, lo que es un asunto grave e importante, teniendo en cuenta que son 23 años que se tienen lugar esas consultas y elecciones.

²⁰ Véase al IECM. (2016). Comparativo de elecciones de Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos. <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/comites-ciudadanos/estadistica-de-la-eleccion-de-los-comites-ciudadanos-y-consejos-de-los-pueblos/>

Los logros principales:

- Avance legislativo y reconocimiento de formas de participación ya existente pero no formalizada.
- Institucionalización de un sistema piramidal de participación ciudadana.
- Incorporación de los derechos humanos.
- Incorporación de ciertos espacios de toma de decisiones como en el Presupuesto Participativo y la red de contralores ciudadanos.
- Incorporación de las organizaciones de la sociedad civil como un espacio de participación ciudadana.
- Incorporación de las TIC en procesos de participación ciudadana: presupuesto participativo y elección de los Consejos ciudadanos y el Consejo de los pueblos y Comisión de Participación de Comunitaria.
- Los avances de la participación ciudadana ha tenido poco éxito: la participación no es baja y es dirigida, tutelada y cooptada políticamente.
- Se ha logrado ciertos espacios de gobernanza a través de la participación ciudadana de la Ciudad de México, particularmente en el presupuesto participativo y la red de contralorías ciudadanas.

De acuerdo a los entrevistados, Alicia Islas Gurrola (Entrevista, 2021), considera los avances en los siguientes términos:

[...] la participación ciudadana en la Ciudad de México, sí ha tenido grandes avances, sobre todo, en términos de institucionalización de mecanismos...por ejemplo, el presupuesto participativo o estas acciones que se coordinan... para mejorar el espacio público con... organismos... locales.

En este caso, el presupuesto participativo si es uno de los espacios con mayor participación de tipo decisorio, por lo tanto, de gobernanza. Pero considera que se debe: “quitar este nexo político que estaban generalmente en los mecanismos de participación en Ciudad de México”.

Es uno de los problemas centrales. El nexo político permanece o se reinventa desde los procesos de 2005-2006, generando clientelismo, corporativismo y cooptación de estos espacios y de sus representantes ciudadanos por parte de los gobiernos y

partidos políticos, principalmente de los que están en el poder. Pero también se presenta un corporativismo asociado a las organizaciones de la sociedad civil.

Para Jasón Camacho Pérez (Entrevista, 2021), quien especifica avances, especialmente lo que corresponde a la reforma de 2019:

[...] la reforma política de la Ciudad de México... permitió un primer gran avance... para poder gestionar sus recursos, atender bienes y servicios, y, en ese sentido... trabajar con la ciudadanía... concebía... esquemas de parlamento abierto, que es permitir la incidencia a través de foros estructurado, sobre ciertos asuntos y temas que deben legislarse. la reforma a la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México... se hace en 2019... busca reconocer diferentes tipos de participación ciudadana, como... las consultas, el plebiscito, referéndum... también consolidar nuestra herramienta primordial aquí en la ciudad que es los presupuestos participativos, de hecho se desglosa todo un capítulo para ir desarrollando estos presupuestos en toda la ciudad.

Se resalta el trabajo conjunto con la ciudadanía, la capacidad de incidencia a través de foros sobre los asuntos de la ciudad, incluyendo la reforma legislativa sobre la Participación Ciudadana y Parlamento Abierto. Así también el presupuesto participativo y la incorporación de los mecanismos de democracia directa. Elementos que se confirman al recurrir tanto al análisis de la Ley como a los estudios empíricos abordados.

Por su parte, Maximiliano García Guzmán (Entrevista, 2021) precisa como avances:

[...] aumento de la intensidad de la participación ciudadana cuyas raíces de origen lo sitúa en el sismo de 1985, una cultura incipiente de participación, avance legislativo, organización social y comunitario sobre ciertos temas, considerando que existe una evolución importante de la participación ciudadana, a pesar de [...] intentos de limitación del sector gubernamental.

Específicamente, señala el presupuesto participativo como uno de los logros y que la ley del periodo 2014-2020 es más cercana a la ciudadanía. En su perspectiva, el avance legislativo, organización y evolución de la participación ciudadana se considera lo más relevante.

Ninfa Hernández Trejo (Entrevista, 2021) manifiesta que no sólo se avanza en los mecanismos de democracia directa, sino también de innovación democrática como el presupuesto participativo (2010); Asimismo, considera el avance de normatividad y espacios exclusivos en los que el ciudadano le compete participar.

El caso de la ciudad de Lima el proceso es similar, no obstante las leyes son de tipo nacional, en las que se establecen los mecanismos de participación ciudadana. También se observan las tres grandes tendencias en su origen o fuente de impulso:

- a) La globalización a través de los procesos de Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, a través de los modelos post-burocráticos: Nueva Gestión Pública, Gerencia Pública, Gobernanza y Gobierno Abierto. Bajo este proceso los gobiernos municipales de Lima optaron por la Gerencia pública y la participación ciudadana derivada como una dimensión de la gestión pública.
- b) La sociedad civil organizada, la participación popular y vecinal, estas últimas autónomas o vinculadas al gobierno, que tienen sus fundamentos en la participación popular de los setenta (autónomas e impulsadas desde el gobierno revolucionario militar y organizaciones políticas de izquierda) y de la organización popular y sus organizaciones de base de los años ochenta, que es cuando empieza la institucionalización en un marco de gobierno democrático de la ciudad con el alcalde Alfonso Barrantes Lingán.
- c) Desde las leyes emitidas por el gobierno nacional (central) y algunas ordenanzas municipales, que establecen los mecanismos de participación ciudadana, entre ellas: La Ley 26300, la Ley Orgánica de Municipalidades, La Ley de Base de los Gobiernos Regionales, La Ley de Presupuesto Participativo, La Ley de Vaso de Leche, La Ley de Organizaciones Sociales de Base. Estas leyes están vigentes para el periodo 2014-2020.

La participación popular independiente, así como la impulsada por el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado y a las asociadas a organizaciones de izquierda, en los años setenta son un hito importante para la participación ciudadana. Sin embargo, la participación de nuevo cuño, que se reconoce no como popular sino como

participación ciudadana, impulsada desde el gobierno o institucionalizando las formas de participación social en torno a asuntos públicos y demandas sociales, empieza en los años ochenta, impulsada desde el gobierno municipal de Alfonso Barrantes Lingán en 1984, que da lugar a La Ley del Vaso de Leche en 1985.

Es en los años noventa en los que se institucionaliza la Ley de Participación Ciudadana y Control Ciudadanos, No. 26300, en la que se reconoce como participación ciudadana a los mecanismos de “democracia directa”, de los que se ha usado básicamente el referéndum y la revocatoria de mandato. Entre el 2001-2006 se promulga la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de bases de los gobiernos regionales, en las que establecen los principales mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local y/o regional. Para Lima Metropolitana es válida tanto Ley Orgánica de Municipalidades como la Ley de los gobiernos regionales, por su régimen especial.

A la participación que se impulsa desde las municipalidades con diferentes sectores sociales y grupos de edad, principalmente de los jóvenes y organizaciones vecinales, ciudadanas, barriales y distritales, sobre todo de distintos sectores populares. También las asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales se incorporan cumpliendo un rol importante y democrático. Desarrollan plataformas participativas de gestión, cogestión, autogestión, para atender las necesidades que el gobierno central o de las municipalidades no atienden, pero también para hacer incidencia política y promover la democracia y la ciudadanía.

Otro espacio de participación ciudadana impulsada desde las autoridades de Lima Metropolitana o las municipalidades distritales son: las mesas de concertación que tuvieron y tienen logros importantes, aunque su periodo de auge fue la primera década del siglo XXI. Asimismo, los Proyectos o Planes Regionales, municipales o metropolitanos concertados son un espacio de participación consultiva para elaborar los planes de desarrollo. Si bien esta última se limita a coordinación y consulta, es un espacio de alguna manera decisorio, que necesita ser revitalizado desde la ciudadanía.

También las ordenanzas municipales regulan la participación en la Ciudad de Lima Metropolitana, como: Reconocimiento jurídico y dotación de personería municipal a las organizaciones sociales sujetos de participación vecinal, creación de comisiones mixtas de diverso tipo, mecanismos de desconcentración y descentralización de la gestión municipal; así como de la participación de los jóvenes, que a través de sus organizaciones o de las que impulsan las municipalidades participan en acciones que les afecta o involucra.

Alexandra Ames Brachowicz (Entrevista, 2021), sobre Lima Metropolitana manifiesta: “los avances de participación ciudadana en dos, uno el legislativo y otro el de mecanismos, ya de operación, de operatividad, y en la parte legislativa tenemos dos espacios bien interesantes para los gobiernos locales, que es el del presupuesto participativo y el de las juntas vecinales”. Asimismo, sobre el presupuesto participativo agrega:

[...] el problema del presupuesto participativo y de las juntas vecinales es que cuando estos mecanismos se reconocen como el ámbito legislativo, sin que exista un conocimiento de parte de los tomadores de decisión de la importancia que tiene la participación ciudadana para la mejora de la gestión local, estos instrumentos legales se vuelven un proceso burocrático al cual hay que cumplir de acuerdo a ley, pero no necesariamente entendiendo, comprendiendo o mostrando un compromiso en el objeto de estas normas.

Dos elementos es importante resaltar: por un lado el avance legislativo; por otro lado, en el proceso de operacionalización, se termina dejando de lado al ciudadano y el verdadero espíritu organizativo y participativo de las juntas vecinales y el presupuesto participativo, burocratizándolos. De esta forma se puede provocar que muchos ciudadanos no participen. Si a esto se añade el proceso de tutela o cooptación desde los gobiernos locales con fines políticos, como sucede en la Ciudad de México. De esta manera, se obstaculiza o corrompe este mecanismo innovador.

Bethsabe Andía Pérez (Entrevista, 2021) hace una importante síntesis del marco legal-institucional:

[...] la participación ciudadana viene desde nuestra constitución, está incluida, y luego también en la ley de gobiernos locales, regionales y con la descentralización también se incidió en la participación ciudadana, los mecanismos que se han usado a nivel local, por un lado, es el presupuesto participativo.

Especifica que hay dos mecanismos que se consideran en la participación ciudadana de los gobiernos locales y regionales: la revocatoria y la participación en la gestión de programas de proyectos de obras; asimismo, retoma la Ley de Igualdad de Oportunidades, la que establece las cuotas y genera mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades y la participación de las mujeres.

Buendía, menciona también la Ley de Participación Ciudadana y Control Ciudadanos, que establece los mecanismos democracia directa; los organismos de participación del ministerio de trabajo: Comisión tripartita, consejo nacional de trabajo, que permite la participación del Estado, de empleadores y trabajadores. Para cerrar con los gobiernos locales: los comités de participación local, los comités de salud, la participación en los planes de desarrollo concertado local y regional, y su vinculación de estos con el presupuesto participativo, en la operacionalización.

Es una importante síntesis, poniendo énfasis en donde los ciudadanos participan en toma de decisiones de alguna manera, como en la planeación, presupuesto participativo y comisión tripartita; algunos de ellos como la planeación participativa de los planes macro, es un avance significativo. Sin embargo, hay que señalar que son órganos son consultivos como sucede también para casos similares en la Ciudad de México.

Eduardo Dargent Bocanegra (Entrevista, 2021), destaca como avances: los mecanismos de democracia directa de los noventa y el presupuesto participativo, vigentes actualmente.

Guiselle Romero Lora (Entrevista, 2021), destaca que se abren oportunidades para la participación ciudadana con el presupuesto participativo, especificando su

legislación: la Ley del Presupuesto Participativo, el reglamento, el instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), desde el año 2010. Resalta que: “de alguna forma [...] le da la formalidad al proceso de incorporación de las demandas de la población [...] y que éstas tengan un impacto dentro del presupuesto”. Considera que el avance fue rápido de las leyes a la participación ciudadana en el presupuesto participativo. Resalta a la vez la elaboración de planes de desarrollo concertado local, los consejos de coordinación regional y local, al menos normativamente, pero que ha tenido problemas en su cumplimiento, es decir, que los planes en la práctica han tenido problemas en su aplicación y con algunas experiencias aisladas.

Romero destaca aquellas falencias en el proceso de implementación, de tal modo que hay procesos que se quedan en la legislación o solo sirven de legitimación, como sucede con los planes de desarrollo. Esto es aplicable a los gobiernos del periodo 2014-2020 para Lima Metropolitana, con excepción de Susana Villarán, al menos en el proceso de planeación.

Romero Lora (Entrevista, 2021) especifica algo muy importante en torno al presupuesto participativo, que experimenta un proceso de estancamiento y desplazamiento:

[...] el presupuesto participativo en términos de legislación se quedó estancado en el tiempo, en el 2010... pero... hubo cambios en los otros sistemas que también estaban vinculados a este proceso... la inversión pública.

De esta manera, se desplazó el proceso del presupuesto participativo debido a que las demandas ciudadanas vinculadas a obras públicas y/o gestión se canalizaban a la inversión pública dejando sin efecto (con baja o nula incidencia) la participación de los ciudadanos en este mecanismo participativo. De ahí que, considera la necesidad de reformar la ley del presupuesto participativo para potenciar su realización práctica. Es un tema pendiente, sin embargo es un espacio de participación importante al igual que en la Ciudad de México.

En Lima se destacan los espacios participativos de las mujeres y de las organizacionales de la sociedad civil y el presupuesto participativo, así como el avance legislativo, en particular la Ley de Participación y Control Ciudadano. Pero también se precisan el estancamiento legal, así como las limitaciones en la operacionalización de los mecanismos de participación ciudadana como los planes concertados, por ejemplo.

Sintetizando, los avances que se derivan de los estudios y entrevistas son:

- Avance legislativo, que abre espacios para una participación ciudadana que puede llevar a la gobernanza porque existe el soporte legal-institucional.
- Los presupuestos participativos, los espacios en que participan las organizaciones de la sociedad civil y mujeres, tanto en los gobiernos locales como nacional, las mesas de concertación y planes de desarrollo local y regional concertados, son espacios de participación en los que se vislumbran y realizan ciertos espacios de gobernanza, incipientes. Además, los estudiosos, organismos internacionales (Grupo Propuesta Ciudadana, 2009; McNulty, 2019) y entrevistados lo consideran institucionalizados.
- Participación a nivel nacional, incluyendo a Lima, de cientos de miles de personas individuales y representando a sus organizaciones (Remy, 2011; Banco Mundial, 2010) en el presupuesto participativo.
- Participación a nivel de Lima en diversos espacios locales y del poder central desde las organizaciones sociales, populares y vecinales, sus redes y organizaciones, con las autoridades y autónomamente.
- Los planes concertados distritales y metropolitanos son espacios para participar, lográndose parcialmente en torno al plan u obras públicas.

Entre las limitaciones se observan:

- Estancamiento legal tanto en materia de presupuesto participativo, como de descentralización y de participación tanto en el ámbito nacional en el ámbito constitucional y de las Ley de Participación y Control Ciudadanos.
- Falta de operacionalización en la práctica de los mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos distritales y Lima Metropolitana.
- Predominio de la participación consultiva y limitados espacios de real toma decisiones como señalan las leyes.
- No existen espacios de deliberación y toma de decisiones consolidadas y que se puedan caracterizar como de gobernanza, salvo excepciones; tampoco programas o proyectos, programas y obras de infraestructura que mejoren de manera real la calidad de vida.
- La participación ciudadana, incluyendo a los presupuestos participativos y planes de desarrollo concertado como operan fundamentalmente lo deciden los equipos técnicos y las autoridades, y la inclusión de los ciudadanos en reducida y consultiva. Los equipos técnicos, incluyendo al del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tienen mucho poder que afecta la participación ciudadana (McNulty, 2019; Remy, 2016). La participación a través de la sociedad civil limita la participación, la hace elitista y los requisitos de antigüedad y estar registradas formalmente impide participar a las organizaciones populares, vecinales y ciudadanas, así como a los ciudadanos individuales.
- La falta de voluntad política de los gobiernos locales y regionales, en este caso de Lima y sus distritos, así como los conflictos de competencias entre gobiernos distritales y el metropolitano, así como con el gobierno central.
- La escasa participación ciudadana y la debilidad de sus organizaciones, muchas de ellas corporativizadas o cooptadas en torno a programas sociales y otros mecanismos de control.
- La limitación de la participación autónoma desde los gobiernos y la tendencia a controlar a las organizaciones ciudadanas.

- El privilegio a apoyar la participación en torno a obra pública, de tipo colaborativo o de vigilancia social pero no en la toma de decisiones.
- La participación ciudadana se implementa más como mecanismos de legitimación del gobierno que para buscar la participación para mejorar la calidad de vida, con escasas experiencias de gobernanza y enfocadas en el desarrollo de las personas.
- El aislamiento desde el gobierno y debilidad de la participación vecinal, popular y de organizaciones sociales autónomas.

Otros aspectos encontrados en otros estudios son válidos también para Lima y sus distritos, como: la no obligación de los gobiernos subnacionales de realizar las obras priorizadas con la sociedad o que el gobierno central no siempre asigna el recurso para su ejecución y la desconfianza de los ciudadanos en los gobiernos (Mcnulty, 2019; Vicent, 2012).

Para McNulty (2019), de hecho el caso que se resalta como el mejor mecanismo de participación, el presupuesto participativo, es decepcionante, después de evaluar su evolución de 15 años. Una conclusión, que se comparte en este estudio para Perú, como para México (Tejera, 2015), después de más de 20 años y 10 de institucionalización.

6.2. Democratización, legitimación y control, ¿qué buscan los gobiernos?

Los procesos de democratización en todos los países han apuntado a la democracia electoral. En los gobiernos locales el proceso es distinto porque no responde al régimen nacional sino a la participación en los asuntos públicos y en la toma decisiones, los que deben ser abiertos a los ciudadanos, es decir, incorporarlos en su participación.

La democratización no solo supone un proceso esencial para la transición a la democracia: sino que puede significar también una transferencia de poder, la abdicación del poder o la toma del poder, por ello el proceso de democratización debe estar listo para ceder poder a aquellos que lo demandan. En este sentido la

participación ciudadana dentro de las acciones implementadas por la gobernanza local cede poder para su ejercicio en la esfera pública como: incidencia, supervisión, control o acción.

La cuestión crucial es si la democratización implementada es para caminar hacia la democracia o es para legitimar el poder que se tiene actualmente. Asimismo, es necesario revisar si los procesos de democratización tienen un exceso de control que no permite ceder la capacidad real que permita el desarrollo social y político. Otro elemento que es necesario revisar es sí el grupo que está en el poder es el que inicia y controla los procesos de democratización. Entonces, es válido preguntar qué buscan realmente: controlar, legitimarse o fortalecer la democracia y alcanzar un nivel de gobernanza plena. Si se busca solo la legitimación ciudadana del gobierno o se orienta a construir la gobernanza para el bien colectivo, o tal vez legitimar o favorecer a una determinada élite o propuesta ideológico-política.

Muchas de las propuestas se pueden quedar fuera de la expectativa ciudadana, y por ende de la democratización real; a la vez que, es el contexto social y político es la variable que determina si el intento fracasa o se consolida. En ese sentido, hay que tener en cuenta: “El proceso de democratización y de solidificación de la gobernanza local es fundamentalmente un proceso político, sería absurdo ignorar las condiciones limitadoras y restrictivas que impone la estructura socioeconómica de los diferentes contextos” (Linz, 1990, p. 21). Voluntad política e intereses económicos y políticos condicionan todo el proceso.

La implicación activa de los funcionarios o burócratas como de las élites en la democratización plantea dilemas de si el modelo de gobernanza va hacia la democracia o es más bien un proceso de legitimación. El dilema se ve acotado por las características propias de la sociedad y de su sistema político, así como por la concepción de democracia y ciudadanía. “Esto plantea la difícil y delicada cuestión de cuánta desviación del modelo ideal es posible sin renunciar al principio fundamental y a la esperanza de una mayor realización del ideal” (Linz, 1990, p. 21).

Los avances en gobernanza local traen beneficios de eficacia y fortalecer la democracia, pero también en paralelo sirven para cimentar su propia legitimación, sin embargo, no pueden traducir esa eficacia en legitimidad política, pues el ciudadano lo percibe y entonces no hay un avance de gobernanza local. También pueden favorecer la eficiencia a través de la colaboración profesional y recursos ciudadanos que favorecen y alivianan el gasto público, y la participación en contraloría por los ciudadanos, favoreciendo la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, no debe quedarse en estos procesos. La gobernanza deber orientarse al bienestar colectivo, a mejorar la calidad de vida y al desarrollo local. Este último aspecto, uno de los más importantes, se deja de lado o se aborda superficialmente en los propósitos de la participación ciudadana y la gobernanza.

Otro elemento importante es que se necesita contar con la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos, lo cual es un problema tanto en Lima como en la Ciudad de México, a lo que se añade con la carencia de liderazgos democráticos en el gobierno y sus funcionarios, y en la burocratización de los procesos de participación, que es otro de los problemas en estas ciudades. Todo lo dicho lleva a limitar la participación a procesos de legitimación, que no favorecen a la gobernanza. Así a Lima y Ciudad de México aplica lo que afirma Linz (1987):

No hay duda de que la fórmula democrática de legitimación de la autoridad se considera hoy como la más deseable y valiosa en la mayoría de los países. La alternativa democrática de la gobernanza es más legítima que un poder que no tiene que rendir cuentas a la sociedad y no permite la participación democrática (p. 13).

En la Ciudad de México y Lima Metropolitana, si bien los procesos han avanzado, con sus diferencias, abriendo espacios de participación, institucionalizando otros existentes y creando nuevos; la participación en la toma decisiones, lo que implica cuestiones de gobernanza, no han avanzado. Inclusive, se observa tanto derivado de los estudios empíricos como desde los entrevistados, problemas de operacionalización. Falta de actualización de las normas en el caso de Lima, hiperlegalización de la participación ciudadana en el caso de la Ciudad de México, clientelismo y cooptación de los espacios de participación o indiferencia institucional a una participación autónoma de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que desde la teoría filosófica se plantea la necesidad de la participación, incluyendo a las culturas minoritarias y la participación de las mujeres, en lo cual se ha avanzado en Lima y Ciudad de México (Castoriadis, 1986; Nun, 2000; Barber, 2004; De Sousa, 2004; Dussel, 2007; Cobo, 1999).

También desde la teoría y la política se suele vincular la participación ciudadana principalmente con la llamada democracia directa y se da menos importancia a la participación en la gestión, ejecución, evaluación, contraloría, en especial a la participación en el ciclo de una política como lo plantea Aguilar y Subirats; a la vez que, se favorece la participación ciudadana dirigida desde el gobierno en torno a obra pública y contraloría social o ciudadana, que es lo que sucede tanto en Lima como en la Ciudad de México.

En el caso de la Ciudad de México, la participación ciudadana en el marco normativo ha avanzado de manera significativa, que no es igual en la práctica que es principalmente consultiva. Sin embargo, se pueden rescatar algunos mecanismos por favorecer la toma de decisiones a partir de la participación de los ciudadanos, como: la red de Contralorías ciudadanas, la Coordinadora de Participación Comunitaria, el Presupuesto Participativo y la Colaboración ciudadana.

Asimismo, la revisión de estudios de casos hecha sobre la Ciudad de México (Fernández, 2017) y el estudio de Tejera (2015), nos muestran que la decisión libre y la autonomía no necesariamente operan, que los procesos de participación han sufrido una mejora en la legislación pero un deterioro en la operacionalización, de tal modo que no hay participación autónoma y libre, existe clientelismo, corporativismo y hasta corrupción para seleccionar los proyectos de presupuesto participativo.

La conclusión a que se arriba es que tanto en la Ciudad de México como en Lima el proceso de participación ciudadana tiene una tendencia cada vez más marcada a la búsqueda de legitimación y al control sobre los ciudadanos del gobierno. Con consecuencia tampoco se orienta hacia una gobernanza centrada en los ciudadanos y su calidad de vida, sino en temas específicos, principalmente de

infraestructura urbana, en la que participan principalmente empresarios y una elite de sociedad civil, no los ciudadanos de a pie.

No obstante, no se puede negar también que el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil, así como de los pueblos tradicionales, de los consejos ciudadanos y de los pueblos, son espacios, tienen ciertos espacios de gobernanza, sin embargo son incipientes y débiles. En el caso de Lima Metropolitana que es en el proceso de operacionalizar la participación decisoria se queda o en la norma o en procesos de legitimación, destacando fundamentalmente el presupuestos participativos, y algunas excepciones en torno a los planes de desarrollo concertado y los espacios ganados por las organizaciones de la sociedad y la mujeres tanto en el gobierno local como en el nacional.

Desde la perspectiva de los entrevistados, Islas Gurrola (Entrevista, 2021) confirma la tendencia hacia al control, al afirmar que en:

[...] la Ciudad de México [...] está inclinada a que haya un control del aspecto político, no tanto por un interés tan ciudadano [...] pero no... quito que sí hay... ejercicios que han tenido... impulso ciudadano y donde los actores gubernamentales han tenido la voluntad o la intención de generar una dinámica o una relación más de ida y vuelta.

Es su perspectiva, predomina el control político en la participación ciudadana. Sin embargo, especifica que existen casos en los que hay mayor democratización, impulsada por: a) Iniciativa ciudadana, b) Iniciativa gubernamental, en los que las autoridades han tenido voluntad política y real intención de implementar una participación ciudadana en la que el ciudadano tiene protagonismo.

Para Jan Albert-Hootsen (Entrevista, 2021) se presentan los tres casos: Mayor democratización, legitimación y mayor control político-social. En el primer caso, considera que el gobierno de la ciudad ha tenido prioridad en la democratización y también en la legitimación de la acción gubernamental, poniendo como ejemplo que la Asamblea Legislativa lo eligió por ser neutral, en ese sentido daría legitimidad a los resultados. En este caso la legitimación tiene connotación positiva, sin embargo, desde la perspectiva que se analiza en el presente estudio se considera la

legitimación en relación a que se busca dar respaldo social, además de legal, a la acción de gobierno si se incluye la participación, una connotación negativa.

Reconoce que hay control cuando las candidaturas tienen que ser a propuesta del gobierno o una institución para algunos órganos representativos. Textualmente afirma:

[...] hay una parte de control... en el sentido de que cuando ciudadanos como yo... participamos en esos consejos (consejos consultivos), la candidatura para que una persona participe en una institución... tiene que ser... propuesto por el gobierno y por los integrantes de las instituciones, entonces, ahí si hay un cierto control... porque... noté, por ejemplo, en el proceso... había... mucha politiquería en quién podía participar y quién no y quién tenía el apoyo de quién.

En este sentido, hay un control legal-institucional porque la ley así lo marca, pero también un control político, al limitar a los que no se quiere se integren o neo por no tener un vínculo corporativo con alguna organización o partido. Esto sucede también en el caso de Lima Metropolitana, las normas regionales y municipales aceptan solamente la participación de los que representan a una organización formalmente registrada, excluyendo a las que no y a la participación individual.

Camacho (Entrevista, 2021), tiene una perspectiva de democratización y legitimación. Justifica su planteamiento en que democracia procedimental requiere controles y reglas, y es precisamente lo que hace la Ley de Participación Ciudadana, por lo tanto, el proceso tiene una doble vertiente: democratización y legitimación de la ciudad. Textualmente afirma:

[...] la democracia es procedimental... requiere de controles, de mecanismos, de reglamentos y... la reforma a la ley de participación ciudadana, es... tratar de instrumentar la democracia, pero... estos avances, en torno a la participación, si obedecen más a la democratización y legitimación de la ciudad. Lo que más tenemos de actividad... es la gestión de los pueblos y barrios originarios de la ciudad... (*que*) todavía toman decisiones a través de asambleas comunitarias... y (*la*) nueva ley de participación ciudadana... pretende... monitorearlas, regularlas, darle seguimiento para que todo... se pueda instrumentar en políticas públicas y, reiteró... democratizar más todavía la toma de decisiones.

Si se observa, el ejemplo en el que se centra es en los gobiernos de pueblos originarios, dónde los ciudadanos deciden. Especifica que la ley pretende dar seguimiento, monitorear y regular para que se tenga más democratización en la toma de decisiones. Sin embargo, es cuestionable la afirmación porque tanto en la participación autónoma como en la gobernanza, no debe haber tutela, sino valorar las capacidades de los ciudadanos y aceptar sus formas de gobierno, en tanto no atenten contra la dignidad de las personas o violen alguna ley. Por lo tanto, no es “más democratización” de la toma de decisiones, sino más control.

Plantea también que hay más democratización porque hay más participación en entornos comunitarios, barrios, y la legitimación y lo asocia a la participación de los ciudadanos de forma libre y su participación muy activa. Sin embargo, el hecho de institucionalizar formas de participación no significa que hay más participación en barrios y comunidades, porque ya las tenían. El cambio es que se han institucionalizado, favoreciendo su participación en entorno de reconocimiento legal, lo que es un avance importante. En ese sentido, el gobierno de la Ciudad ha tenido vocación y voluntad de hacerlo y también de abrir otros espacios. El problema es que al comparar las estadísticas de la participación con las listas nominales de ciudadanos la participación es escasa. Sin embargo no se pueden negar la existencia de nuevos espacios formales de participación, que la mayoría de ciudadanos no conocen.

García Guzmán (Entrevista, 2021), lo relaciona más con el control político, en el sentido de que se busca una participación que responda a los intereses de gobierno, a la vez que la participación legitime socialmente al gobierno. Aún en el caso del presupuesto participativo, que ofrece muchos beneficios, señala, que hay estudios que demuestran que se eligen a través de propuestas que el propio gobierno impulsa. Textualmente, afirma:

[...] la propia historia política y ciudadana de la Ciudad de México, esta idea de que la participación germine con cierta tutela desde el punto de vista gubernamental... si se da la bienvenida... a las iniciativas que tienen los ciudadanos, pero muy ligadas a las propias prioridades del gobierno de la ciudad siempre ha tenido como el

riesgo... de que la participación se controle desde el ámbito gubernamental y también se da mucho en estos espacios donde la participación está... más instalada.

En esta perspectiva hay un control político de la agenda, que confirma el deterioro en la práctica de la participación ciudadana. Es utilización y manipulación que rompen las reglas democráticas. Tejera (2015) encuentra y describe procesos similares, como corrupción en los procesos de elección de los proyectos del presupuesto participativo.

Hernández Trejo (Entrevista, 2021) tiene una posición fuerte en contra de la participación ciudadana en la ciudad.- Especifica que están cooptados desde su inicio, que hay un control, primero el PRI, luego el PRD, ahora de Morena, tanto en la ciudad como en las delegaciones y luego en las alcaldías. Precisa que el presupuesto participativo escapa de esta lógica en contraposición con la representación vecinal, que ha tenido continuidad en las leyes de participación ciudadana de la ciudad de México. Esto se corrobora con en los estudios de Fernández-Tapia (2007), Fernández (2017), Tejera (2015). No obstante, encontramos en el presente estudio que también hay espacios autónomos y ciudadanos, que nacen desde los ciudadanos, pero también de los mecanismos que se establecen a partir de la Ley de Participación Ciudadana.

Por lo tanto, hay un posicionamiento dividido entre los entrevistados. Contrastando con el análisis de la legislación y estudios empíricos, se busca democratización, legitimación y control, bajo los términos de la democracia procedimental. Sin embargo, en la práctica predomina la legitimación del gobierno y el control, porque existe una hiperlegalización e hiperreglamentación de los espacios y mecanismos de participación ciudadana. Es decir, todo se busca tener bajo control y presentar al gobierno de la ciudad como el que más promueve la participación ciudadana.

En el caso de la ciudad de Lima, Romero Lora (Entrevista, 2021), afirma que en la práctica se contratan consultores externos para el desarrollo del presupuesto participativo, que da lugar a niveles de participación ciudadana muy bajos, con el objetivo de cumplir y legitimar la acción de gobierno. Agrega que los representantes locales o líderes no son necesariamente representativos, capturan estos líderes que

no tienen comprensión de los procesos de inversión pública, procesos de presupuestación y se atomiza mucho la inversión. De esta manera, precisa que cuando se terceriza la participación ciudadana, que es crítico, el gobierno no ha entendido la complejidad de esta participación. El resultado no es el esperado y solo se legitima el proceso.

Especifica que los consejos de vigilancia del presupuesto participativo, desconocen del proceso, y terminan capturados por los gobiernos locales que les pagan, generando conflicto de interés porque son en la práctica empleados municipales (Romero Lora, Entrevista, 2021).

De este modo, se observa que no sólo se realiza el proceso participativo porque la ley lo indica no por voluntad, priorizan formas que legitimen el proceso y las obras que se realizan, haciendo obras que ellos mismo impulsan pero también atomizando el proceso para tener mayor apoyo popular. Sucede como en la Ciudad de México, un deterioro del proceso de realización de los presupuestos participativos.

Dargent (Entrevista, 2021) considera que no se impulsa la democratización, sino que el MEF “impulsa el presupuesto participativo, no como una forma de participación sino como una forma de ejercer control del uso de recursos”. Agrega, asimismo, que “funciona en algunos casos, como 2011-2012, que era controlado por grupos ya coordinados y no se abría a toda la población, estos grupos metían alguna demanda concreta, en la práctica no era un presupuesto participativo”. De esta forma se observa que el presupuesto, en los casos que refiere, ha perdido el sentido ciudadano y están sujetos a procesos de corrupción.

Según Andía (Entrevista, 2020) “los procesos de mayor participación provienen de la sociedad civil, antes que del gobierno, y luego más bien los gobiernos han institucionalizado esta participación”, como sucedió también en Ciudad de México. Asimismo, agrega que hay “un problema de corrupción, se fomenta la participación para que [...] los comités de gestión para controlar una obra [...] tratar de controlar el uso de recursos, eso ha motivado mucho la participación de la sociedad civil [...] o sea contribuye a una mayor democratización y legitimación”.

En este caso, aunque es contradictorio, frente a los actos de corrupción o perversión del proceso de presupuesto participativo, organizaciones de la sociedad civil participan para vigilar y controlar el correcto proceso y el uso de los recursos, un caso bastante difundido en Perú. Por eso, señala Andía que es un proceso de legitimación, pero también de democratización, esto segundo gracias al involucramiento de estas organizaciones sociales.

En relación al control político y social, desde una perspectiva de contraloría social, la revocatoria es un mecanismo que existe contra los Alcaldes (Andía, 2020). Un mecanismo importante, pero que se observa, en la práctica, actualmente se ha deteriorado el entusiasmo inicial por su utilización entre los ciudadanos. En el caso de Lima ha sido un arma de la oposición conservadora contra Villarán. Sin embargo, con el referéndum han sido los de mayor uso a nivel nacional, no así en Lima.

Ames (Entrevista, 2020) aborda el caso del uso virtual del proceso de presupuesto participativo como una forma de cumplir con el proceso y legitimarlo, cuya comunicación se hizo por redes sociales. Un hecho que fue inédito, pero que no tuvo la intención de que se haga bien, sino solo de legitimación.

En el caso peruano, a partir del aporte de los entrevistados, la participación desde los ciudadanos ayuda más a la democratización, mientras que la que se impulsa desde el gobierno se ubica entre el control político-social del gobierno sobre la sociedad y la legitimación, siendo esta última la más mencionada.

Contrastando con la revisión de la participación es desde la sociedad civil, vecinal y de jóvenes, articuladas a procesos de gobierno, las que impulsan una mayor democratización en el caso de Lima. Asimismo, en diversos municipios de Lima los gobiernos trabajan coordinadamente con estas organizaciones, lo que da lugar a un proceso de legitimación y democratización, así como de contraloría social de las autoridades por los ciudadanos, sobre lo cual Andía hace un aporte significativo.

6.3. Gobernanza local, ¿nuevos espacios de participación?

En el caso de la Ciudad de México, si bien desde 1997 se concretó una política de participación ciudadana respaldada por diferentes legislaciones que han ido evolucionando, además de instituciones específicas, la participación ciudadana continúa siendo baja. Esto es porque esta evolución se conjunta con baja credibilidad en dichas instituciones y en el sistema político que las maneja, pero también por la apatía de los ciudadanos.

Los espacios de gobernanza son nuevos espacios de participación decisoria, que involucra a la sociedad civil y sector económico, pero no es la más frecuente. Se ha buscado abrir estos espacios a través de las Leyes de Participación Ciudadana, siendo el más importante el presupuesto participativo.

La ciudadanía todavía espera ver resultados objetivos y significativos, materializados en intervenciones directas, amplias y efectivas de ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil al menos en la definición de la agenda pública; sin embargo, las decisiones de dicha agenda todavía están supeditadas al plan político partidista de cada alcalde en turno y respaldado o no por el Jefe de Gobierno; no obstante hay espacios tanto autónomos desde los ciudadanos como abiertos por los gobiernos que son exitosos y democratizadores (Álvarez, 2006; Bolos, 2006; Cansino, 2006; Sánchez, 2007; Sandoval, 2006; Zermeño, 2004; Ziccardi, 2006), Lo problemático es que en cada cambio de gobierno, continúa la situación de manera similar.

Es factible, a partir de los estudios realizados y las entrevistas, anticipar la constante en torno a las políticas de participación ciudadana impulsadas en la Ciudad de México como también de Lima. La tendencia es estar acotadas a quejas y sugerencias de la ciudadanía a la autoridad, consultas a iniciativas de gobierno, vigilancia de obras y uso de recursos y en torno a proyectos de infraestructura; pero soslayando la participación ciudadana efectiva en la definición del rumbo de la ciudad, como de la organización social que permita cimentar un amplio tejido asociativo de carácter ciudadano y propositivo, con el cual se atiendan los

problemas públicos colaborativa y corresponsablemente, como proponen los teóricos de las políticas públicas y de la gobernanza.

Un punto más que apoya este análisis es que el ejercicio de los presupuestos participativos es organizado, controlado y puesto en marcha por las autoridades, espacios en los que los ciudadanos participantes no intervienen, de tal forma que solo utilizan y aplican lo que les es dado y según lo que acota la ley y los equipos técnicos de los respectivos gobiernos. En este sentido la participación ciudadana no cumple el nivel teórico de poder incidir, orientar o modificar la toma de decisiones a favor de intereses colectivos, comunitarios o sectoriales.

Asimismo, participar en el espacio público implica el ejercicio de un conjunto de derechos garantizados legalmente, como la libertad de pensamiento, de expresión, de tránsito y de asociación, que encuentran su conjugación plena en el concepto de ciudadanía; el cual asimismo implica un grado de autonomía, de libertad positiva como diría Berlín (1988), de compromiso activo a favor del bien común a través de una deliberación colectiva para la estructuración de la agenda pública y la conciliación de intereses, en una perspectiva de responsabilidad compartida.

De ahí que la participación ciudadana no ha logrado consolidar estas dimensiones teóricas, sino que se ha circunscrito a adaptarse a los lineamientos que le son permitidos. No tiene un modelo representativo ni ayuda a que se creen posiciones divergentes. La participación ciudadana está transitando por una etapa donde no se alienta la organización social comprometida con una extensa e intensa participación de ciudadanos y organizaciones en la construcción de la agenda pública, así como en la propia toma de decisiones de gobierno, sino que se impulsa bajo parámetros cerrados especificados en la ley, con una serie de que sí y que no se puede hacer, a la vez que la deliberación real y el pensamiento divergente y autónomo ceden el paso a los criterios tecnocráticos o legales.

Desde la perspectiva de las entrevistas, se considera que se han abierto algunos nuevos espacios y se ha institucionalizado la participación ciudadana, destacando algunos como el presupuesto participativo, el parlamento abierto y los espacios de las organizaciones de la sociedad civil e incluso de la comisión dictaminadora para

los proyectos de presupuesto participativo y la red de contralores ciudadanos. Sin embargo, también se dice que es jerárquica, de control y dirección político-electoral.

Islas Gurrola (Entrevista, 2021) señala que “se ha avanzado en la institucionalización, reconocimiento legal de estos espacios y los ejercicios de parlamento abierto”. Especifica:

[...] es un gobierno que tiene elementos apertura para participación, pero que realmente todavía necesita fortalecer... podríamos decir que estaríamos en un primer momento o en una primera etapa, pero claro considerando los años que ya llevamos impulsando la participación hay un poco de atraso- [...] desde esta lógica, de gobernanza, pues hay esta intención de formalizar estos espacios de horizontalidad, de dialogo, pero no se llega más que a una parte donde... los ciudadanos u organismos de sociedad civil expresan que quieren o que les gustaría ver que se hiciera desde el ámbito público, gubernamental, y difícilmente hay un seguimiento de esa parte.

Se corrobora con la implementación de los procesos estudiados desde diferentes estudios y desde el análisis de la ley, que son procesos limitados y tutelados desde los gobiernos, aunque existen ciertos espacios de gobernanza, ya antes mencionados. Estos tienen problemas de operacionalización en la práctica.

Albert-Hootsen (Entrevista, 2021), especifica como tales espacios el Consejo ciudadano de la ciudad de México, Comité para protección de los periodistas, parlamento abierto, Consejos ciudadanos. Al respecto del parlamento abierto afirma: “espacios... parlamento abierto, una asamblea abierta, donde permite que ciudadanos integrantes de la sociedad civil... profesionistas... académicos... periodistas... defensores forman parte de un proceso para llegar a la toma de decisiones legislativas”. Es decir, son los espacios de ciertas organizaciones sociales, principalmente de clase media, pero que no representan más que a su colectivo u organización.

Camacho (Entrevista, 2021) especifica que la comisión dictaminadora de cada alcaldía, conformada por cinco académicos (expertos) y un concejal es un nuevo espacio de gobernanza, para aprobar las solicitudes en el marco del presupuesto participativo, bajo la premisa que nada será ejecutado si no ha tenido el visto bueno

de los expertos, sugiriendo que en esos espacios se pueden abrir para que participen la ciudadanía con voz. El otro que señala es la Red de contralores, que corrobora lo que se encontró al analizar estudios sobre la participación en la Ciudad de México. También reconoce elementos en los que se evidencia la direccionalidad política y que el gobierno de la ciudad no quisiera haya incidencia de la participación en el gobierno.

García Guzmán (Entrevista, 2021), señala más bien una ampliación al espacio digital, en el que se han abierto canales desde el gobierno de la ciudad y sus alcaldías, para que los ciudadanos canalicen sus demandas o peticiones que se plantean desde la comunicación del gobierno de la a ciudad, como la agenda digital; señala también las redes sociales digitales; sin embargo precisa que se necesita otros espacios alternativos que tengan un perfil distinto a lo que tienen ahora y que sería posible de lo hagan; reconoce a la vez que se avanzado pero que la estructura de participación es vertical y en la práctica no ha cambiado; que se utiliza electoralmente y que la participación es de carácter consultivo, aunque se ha avanzado en transparencia, la comunicación con los ciudadanos y abrir la posibilidad del control de estos al gobierno, a la vez que se busca desde el gobierno el control de la participación y la dirección político-electoral. Textualmente dice:

[...] me parece que a pesar de eso ha habido todavía un control de la participación, sobre todo, más en términos de nueva cuenta electorales... el caso del proceso intermedio que vivimos hace unos meses [...] el gobierno de la ciudad no está considerando como un elemento central el tema de la participación, a pesar de todo lo que ha ocurrido en los últimos años.

Considera también difícil de superar la connotación político-electoral de la participación, en el cual los gobiernos de la ciudad tienen que trabajar, a la vez que la ciudadanía entienda su rol en la participación. En sus palabras: “sí hay mucho trabajo por hacer, en términos de cómo el gobierno entiende a la participación, pero también en términos de cómo la propia ciudadanía se concibe como un elemento clave de la participación”.

Teniendo en cuenta estos datos, si solo se parte de aceptar los espacios participativos como la buena voluntad del gobierno a cambio de favores políticos o sociales, o de otro tipo, se privilegia la apatía o el corporativismo, sin asumir un rol ciudadano propositivo, deliberativo y democrático, la participación aún con sus avances legales y multiplicidad de espacios será poco efectiva o fracasara.

Hernández Trejo (Entrevista, 2021), considera que la incorporación de las organizaciones de la Sociedad Civil es un espacio y avance que marca la diferencia. El otro que resalta es el presupuesto participativo, vinculando estos dos, al afirmar que la “Sociedad civil” da certeza al proceso de presupuesto participativo, y también en la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, contribuyen a la vigilancia y también proponiendo proyectos. Además afirma que tener 19 mecanismos de participación ciudadana es un avance porque da más oportunidades de participar, independientemente de que estén participando o no.

[...] espacios participativos para la ciudadanía... aparecen 19 o ya se contemplan 19 mecanismos de participación ciudadana, por un lado, uno dirá bueno son más mecanismos, pero qué tanto la gente participa, bueno lo que sea si participa o no el asunto es que tienes más posibilidad y más espacios para participar o para ejercer esa participación ciudadana... aparecen... 19 mecanismos de participación ciudadana, por un lado... son más mecanismos, pero qué tanto la gente participa, bueno lo que sea si participa o no el asunto es que tienes más posibilidad y más espacios para participar o para ejercer esa participación ciudadana”.

Sobre la incorporación y acción de la “Sociedad civil”, agrega: “en efecto... ha generado... mayor participación en un sentido de... por lo menos está vigilando un poco más, están poniendo más ojos sobre los procesos participativos para que ocurran pues de manera mucho más fidedigna y que no haya más dudas”. Considera, a la vez, que estos espacios se han abierto de arriba hacia abajo:

La ciudadanía en general, de la Ciudad de México, sí tiene ese ánimo activista, etc., pero... no necesariamente ha sido la ciudadanía la que ha incentivado que se abran los mecanismos, yo creo que ahí sí ha sido el efecto de arriba hacia abajo en la apertura de los mismos y creo que ha convenido muchísimo en lo que lleva de la historia la Ciudad de México. [...] del hecho de que lleguen gobiernos de izquierda, gobiernos más progresistas, con el propósito de abrir justamente estos mecanismos, estos espacios, para que la ciudadanía participe... en algunos casos ha sido con el

propósito de generar ese control, en otros casos sí se ha dado como una situación más autónoma de la propia participación. [...] de arriba hacia abajo el incentivo de la participación ciudadana y que en algunos casos puede ser en beneficio también del propio gobierno en ese sentido... a lo mejor es algo que les conviene también instaurar un presupuesto participativo, un comité ciudadano, etc. [...] el ánimo de incorporar o de darle más voz a la sociedad civil en la Ciudad de México ha sido un elemento fundamental y que por supuesto también abre las expectativas a que pues se genere esa gobernanza

En este caso, se reconoce una necesidad política de canalizar la participación, sin negar que también existe un interés genuino que los ciudadanos participen. La relación que se hace es: la existencia de gobiernos de izquierda ha sido un factor fundamental en este proceso de legalización e institucionalización de estos mecanismos.

Sin embargo, si nos detenemos a analizar: es un factor que ha contribuido en abrir ciertos espacios y no otros, así como la forma como se operacionaliza. No obstante la participación ciudadana institucionalizada se plantea desde modelos de gestión alejados de las teorías de la izquierda en principio y la gobernanza no necesariamente es un proceso nacido en la izquierda como tampoco lo es el gobierno abierto. Aunque si lo son ciertos espacios de participación como el presupuesto participativo y en México es la izquierda que gobierna la ciudad la que ha orientado a institucionalizar espacios para todos, no solamente para ciertos grupos sociales. En ese sentido si tienen una influencia importante la concepción ideológica política del gobierno.

En Perú también fueron gobiernos de izquierda o de influencia de este pensamiento quienes lo impulsaron, como Juan Velasco Alvarado y Alfonso Barrantes Lingán; en la Ciudad de México, desde Cárdenas, pero con un estilo más cercano a los ciudadanos con López Obrador, que dio y reconoció ciertos espacios de autonomía, pero también con toras experiencias locales, como el Delegado de Tlalpan en el periodo 2003-2005, como se observa en el análisis de los estudios al respecto. Esto en cuanto al reconocimiento legal e institucionalización. No de la construcción de la participación ciudadana como expresión de la voz y acción del pueblo o de los

ciudadanos, existe aún, pero es débil. La que tiene mayor presencia y fuerza es la de los pueblos originarios.

La participación desde abajo ha sido aún ignorada de una “Sociedad civil” elitista y que trabajaba en contra de espacios de participación más autónoma y se opusieron a tales formas de participación; otro obstáculo es la visión de la gestión que la participación autónoma es poco viable porque retarda o impide el ejercicio; así como las perspectiva tecnocrática que considera que los ciudadanos no pueden tomar decisiones públicas y por lo tanto debe estar a cargo de equipos técnicos (Fernández-Tapia, 2007). Esto último es una perspectiva que se incorpora de nuevo con la comisión dictaminadora para la Ciudad de México, y que para el caso del Perú es uno de los principales obstáculos para la participación efectiva y realización de las obras priorizadas con los ciudadanos.

En este caso, como también sucede en Perú, se plantea está la perspectiva que la “Sociedad civil” es la salvadora de la transparencia, rendición de cuentas y la democracia, presente en las narrativas de entrevistados de Perú y de México. Sin embargo, se ignora la capacidad histórica de lo que ha apartado y puede aportar la participación vecinal, popular y ciudadana autónoma, la mayoría informal; a la cual se debe revalorar, capacitar e incorporar, sin guiarles su autonomía y controlarlos desde leyes cerradas que establecen qué y cómo deben hacer si desean tener el apoyo del gobierno de la ciudad, o convirtiéndose en intermediarios desde las organizaciones de la sociedad civil y partidos, o ser sustituidos por los órganos que establecen los gobiernos, bajo una lógica de minoría de edad o que son incapaces de.

Es decir, es esa visión tutelada de la ciudadanía, que se considera que los otros menos preparados en términos universitarios o de trayectoria política, no tienen capacidades de libre elección, de tomas decisiones, de gestión o de ejecución y vigilancia. Similar visión se plantea al hablarse de las juntas dictaminadoras del presupuesto participativo, como que los expertos tienen la varita mágica y los ciudadanos de a pie carecen de ella. Enfoques de participación que deben ser superados tanto en la academia como en el gobierno.

La “sociedad civil” juega un rol importante para el gobierno de la ciudad así como en la participación ciudadana y gobernanza, es importante; igualmente su reconocimiento y acceso a la participación, no obstante no deben reemplazar a las organizaciones ciudadanas de base (vecinales, populares). Hacerlo lleva a la elitización de la participación y a un nuevo corporativismo desde estas organizaciones, que terminan participando en los espacios de gobernanza por sobre las organizaciones ciudadanas, vecinales y populares. Es un asunto que merece un estudio particular tanto en la Ciudad de México como en Lima Metropolitana,

Con todo, los expertos y funcionarios entrevistados coinciden que la institucionalización es un avance, que existen espacios nuevos de participación, algunos de auténtica gobernanza como parlamentos abiertos, red de contralores ciudadanos, observatorios, presupuesto participativo. Pero, con instancias más consultivas que decisorias: Asimismo, se considera que la participación tiene un sentido de control y direccionalidad desde el gobierno, que mantiene su estructura vertical y que su funcionamiento en la práctica no ha cambiado, siendo necesario transitar a un enfoque y formas alternativas

Al respecto, como ejercicio reflexivo se puede preguntar: ¿el gobierno de la ciudad y de sus alcaldías realmente promueven una participación ciudadana libre, autónoma, decisoria?, ¿permiten y apoyan los procesos en ese sentido? ¿Ha favorecido tal participación institucionalizada una mayor participación y autonomía en las decisiones? Las respuestas son negativas o parciales. En este caso, aún los expertos que están a favor de que se avanzado objetan que no hay en estos aspectos falta avanzar. En consecuencia, se necesita que en la operacionalización de la participación se democratice y se construya gobernanza.

Un elemento que llama la atención es que se afirma que la instrumentalización de la participación ciudadana es necesaria porque es parte de la democracia, y que no se puede quitar al gobierno de la ciudad que tenga fines políticos en la participación porque es parte del proceso de hacer política. Es aceptable la instrumentalización del juego democrático, pero no su uso con fines políticos electorales a costa de controlar los espacios de participación. Este planteamiento es lo que identifica a un

sector de políticos académicos que son parte de la concepción de: “el fin justifica los medios”. En la participación para que contribuya a la democratización y sea constructora de gobernanza deben ser superadas estas prácticas, más si lo realizan los gobiernos.

En el caso de la ciudad de Lima, desde el análisis de la ley y estudios empíricos, tiene una importante participación social y popular con fines públicos, desde los años ochenta, como sucedió en México, pero en el periodo 2014-2020 y en lo que va del siglo XXI ha sido débil. La sociedad civil jugó un papel muy importante en la lucha contra la dictadura y aún hoy en espacios en los que tiene incidencia y constituyen ciertos espacios importantes de gobernanza y contraloría sobre las autoridades, ejecución de obras y en el presupuesto participativo, como lo señala en la entrevista Andía; sin embargo, en este periodo su incidencia y participación política es débil, aportando más en atención a problemáticas sociales. También la participación popular es débil y coyuntural, con carencia de liderazgos.

El proceso de institucionalización con se observó pasa por diferentes fases, algunas autoritarias, una con cierta orientación de izquierda con el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, otra de autoritarismo de derecha con Alberto Fujimori, con el fin de implantar el neoliberalismo radical que tiene el Perú hoy; otras en procesos de democracia, desde lo local con el alcalde de Lima Alfonso Barrantes Lingán, el periodo de la transición democrática con Valentín Paniagua y el gobierno posterior de Alejandro Toledo a Ollanta Humala, para entrar en el periodo de Crisis posterior, desde 2016-hasta la actualidad en la que la participación ciudadana se moldea al contexto neoliberal, se reduce, dirige y controla desde el gobierno central, vía la negación de espacios o control de los mismos, y sobre todo vía la política social y procesos de clientelismo político; mientras que en Lima Metropolitana como en cada uno de sus distritos la participación más importante es los presupuestos participativos, planes de desarrollo local y regional concertados, las juntas vecinales y otras formas de participación ciudadana, autónomas o vinculadas a las municipalidades o alguna organización civil; que son clientelizadas políticamente en los periodos electorales.

Desde la perspectiva de las entrevistas, Ames (Entrevista, 2021), sintetiza bastante bien la participación en términos de gobernanza, no solo para Lima, sino también a nivel nacional:

[...] existen muy pocos espacios de participación, desde el punto de vista de la gobernanza... lo veo más en ámbitos ministeriales a nivel de política pública nacional... se generan estas mesas de participación... pero no lo identifiqué como una práctica generalizada a nivel de los gobiernos locales...?, en los gobiernos locales rurales sí existen estas mesas de participación, pero básicamente son coordinadas desde el gobierno central... promoviendo más bien, justamente, la toma de decisiones pacífica y el dejar trabajar

[...] en los gobiernos locales rurales sí existen estas mesas de participación, pero básicamente son coordinadas desde el gobierno central... promoviendo... la toma de decisiones pacífica y el dejar trabajar a las empresas extractivas (*minería*).

[...] dentro de las responsabilidades de un gobierno local, no identifiqué... experiencias o espacios en donde empresa, academia, sociedad civil estén juntos a la mesa, salvo algunos temas puntuales o temáticos que puedan existir.

Los cambios que identifica son el uso del espacio digital desde 2020, como sucede en Ciudad de México, pero también señala que la brecha digital existente excluye a los que carecen de conectividad. El uso de las redes sociales ha servido en parte, sobre todo Facebook, pero no han constituido espacios de democratización sino informativos para los vecinos, afirma. Precisa que en los últimos años no ha habido creatividad en abrir espacios para la participación. Resalta otros espacios, en el Distrito de Miraflores con el alcalde Jorge Muñoz “como la ciudad de los niños o el consejo de los niños, espacios de participación de personas con discapacidad, digamos, para el diseño de los espacios público”, que no replicaron.

Aunque lo que señala la entrevistada no es un caso de participación para la gobernanza, los niños en Perú conjuntamente con los adolescentes tienen espacios propios de participación en sus organizaciones, asesorados por ONG's. Asimismo, los jóvenes participan políticamente a través de sus organizaciones y tienen espacios de participación en la Municipalidad de Lima Metropolitana, aspecto que no se exploró más por la pandemia y porque el sitio web de la Municipalidad en la que aparecía toda la documentación fue cerrado y hasta la fecha aparece sin

acceso, además de qué no se logró entrevistar algún experto que trabaja con ellos o estudia estos casos. Por lo tanto, en este caso no se puede decir si son de gobernanza o solo vinculación para el deporte, la educación y el empleo. Es un caso importante para que sea abordado por otro estudio.

Andía (Entrevista, 2021), no aborda los espacios institucionalizados promovidos desde el gobierno, sino los relacionados a lo que ella llama el movimiento de la sociedad civil, el movimiento de mujeres y el de los jóvenes, que han logrado ciertos espacios institucionalizados, participación en comisiones y han tenido incidencia:

[...] el movimiento que se ha dado desde la sociedad civil por mayor participación, por un lado, está el movimiento de la mujer, que ha incidido también en todo lo que es seguridad ciudadana... los derechos de la mujer [...]el otro, digamos, actor ha sido los jóvenes que también están demandando una participación específica y, por ese lado, se ha logrado la cuota, no sólo de género, sino también de generación, para lo que son las elecciones y, por ese lado, se logrado una mayor participación [...] se ha buscado generar algunos mecanismos más institucionales, como, por ejemplo, las comisiones o la dirección de la mujer, dirección para jóvenes [...] también pugnan por tener una mayor institucionalidad... una participación mucho más institucionalizada y también, además de tener demandas específicas, pues como los gobiernos tienen políticas específicas para estos sectores

En esta narrativa se centra en hablar de los espacios de participación ciudadana de quienes han construido estos movimientos, los espacios institucionales aunque reducidos que han conseguido, su incidencia, y en relación a los jóvenes que buscan también tener diálogo y concertación, con incidencia en los temas que les compete. En términos políticos electorales, los jóvenes también han logrado tener una cuota para estar representados.

Sobre los mecanismos de participación institucionalizados Andía (Entrevista, 2021) señala: “los gobiernos de turno, si bien es cierto hay los mecanismos de participación establecidos, no los promueven tanto, tienden a cortarlos o a generar... un grupo de aliados... que estén... a favor de determinada conducción política... lo que dificulta la real participación”. Agrega que los espacios de

participación son “más que acotados por los gobiernos de turno”, lo que se agravó con las restricciones de la contingencia por Covid-19”. A esta realidad añade la diferenciación entre Lima centro y las periferias:

En Lima hay limas, una Lima periférica, digamos, que se caracteriza por una mayor participación, por qué, porque muchos de los servicios que tienen han tenido que lograrlos a partir de luchas, de demandas y de participar, desde... la lucha por el agua, el desagüe, por esta organización en comedores populares, en el vaso de leche, todo eso es de la Lima periferia, pero la Lima central... no participa mucho, son distritos en los que la participación no es tan activa

Una realidad que corrobora lo que los estudios encuentran en Lima. Los distritos en los que no hay necesidades de pobreza y falta de recursos, la población no ve la necesidad de participar. Esta población, con sus excepciones solo les importa su realidad y apoyan a los partidos conservadores no por condicionamiento de programas sociales sino por elección propia. Sin embargo, son víctimas de la prensa más inverosímil y corrupta que existe en Perú, creadores de noticias falsas y de crear psicosociales para influir en sus decisiones.

Esta realidad descrita por Andía, hace de la participación ciudadana, en cualquiera de sus formas, un mecanismo más articulado a los pobres en cuanto a gestión, cogestión y autogestión. La participación de estos sectores del centro de Lima y barrios de clase media y alta, son las organizaciones de la Sociedad civil, cuando lo hacen, y contribuyen en contraloría social, capacitación de actores de clases bajas, en educación y salud, entre otros aspectos, principalmente de carácter social.

Romero Lora (Entrevista, 2021) señala como nuevos espacios de participación ciudadana dos experiencias de gobierno abierto: “Qhapaq Nan”, que tiene que ver con el tema de participación ciudadana en el diseño de las intervenciones sobre patrimonio cultural; y Miraflores 2.0, una experiencia de participación ciudadana desarrollada en la municipalidad de Miraflores, Lima. Estas prácticas no continúan porque la rotación de personal es alta en los municipios, precisa.

En materia de cambios, Romero Lora (Entrevista, 2021) especifica que:

[...] los funcionarios de las municipalidades y regiones reconocían que había un beneficio social y las ventajas del presupuesto participativo como espacio para recuperar las voces de los ciudadanos...en efecto, si servía ese espacio para recuperar las voces respecto de cuál era la problemática que... los podía estar afectando... y que, en ese sentido, sí servía como una suerte de insumo importante en la labor que ellos realizaban.

Es decir, es un cambio que recupera en su narrativa, como lo del presupuesto participativo, pero considera que necesita mejoras. Con la pandemia el proceso dejó de convocarse y no se pudo viabilizar por la vía digital, en la cual hay rezago de su uso con fines de gobierno en los municipios de Lima Metropolitana, afirma Romero Lora. En este sentido, las TIC no ayudaron a los procesos participativos porque los gobiernos locales no estuvieron preparados y fue utilizado solo como espacio informativo.

Para Dargent (Entrevista, 2021) asocia el funcionamiento del presupuesto con los municipios en los que había gobernado la izquierda y en la que se comienza a implementar y luego se generaliza y es espacio en lo que los vecinos se involucran.

Es por lo tanto, en el caso institucional, el presupuesto participativo el único mecanismo que se considera nuevo por los entrevistados. Los otros, como señala Andía (Entrevista, 2021), son los movimientos sociales que logran participación efectiva e incidencia. En ese sentido, se confirma el resultado que se obtiene al analizar las leyes, políticas públicas y los estudios sobre el tema, para el periodo de estudio. Los mecanismos de democracia directa en el periodo 2014-2020 si bien tienen aplicación a nivel nacional con el referéndum, no sucede lo mismo en Lima.

6.4. Participación ciudadana, ¿qué buscan los ciudadanos?

Se observa que en ambas ciudades hay un avance de la participación ciudadana posterior a un cambio que modificó al régimen, especialmente en el tránsito a la democracia, al iniciar el presente siglo. La base estuvo en la participación popular de los años ochenta y setenta, con hitos históricos como el terremoto del 85 y la elección de las autoridades por los ciudadanos en la Ciudad en México y la

alternancia política (1997-2000); mientras que en Lima con el programa El Vaso de Leche de Alfonso Barrantes Lingán en 1984 y el tránsito del gobierno autoritario de Alberto Fujimori a la democracia con Paniagua y Toledo en el periodo 2001-2006.

La institucionalización de la participación ciudadana en el Perú se realizó principalmente entre 1991 a 2006; en México de 1994 a 2010 con la ley de Participación Ciudadana y sus reformas, consolidándose con las reformas de 2016-2017 y la nueva Ley de Participación Ciudadana de 2019, actualizan y amplía procesos participativos. En el Perú no ha habido innovación legislativa en materia de participación ciudadana, más allá de cambios en los procedimientos técnicos del presupuesto participativo.

Los gobiernos han buscado implementar la participación ciudadana como parte del proceso de democratización y modernización de la Administración Pública, tanto en México como en Perú, desde los años noventa; lo que se tradujo también en cambios en la Ciudad de México y la ciudad de Lima. Otra vertiente que los impulsó fue buscar una nueva forma de gobernar más cercana a los ciudadanos y en respuesta a las demandas de los ciudadanos, surgiendo de la mano de partidos de izquierda, en Perú con la Izquierda Unida de Barrantes en 1984, y en la Ciudad de México con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con Cárdenas y López Obrador, canalizando formas de participación popular y vecinal. Una tercera vertiente es la búsqueda de control sobre los ciudadanos y sus organizaciones, y la necesidad de su colaboración, en términos de eficacia, legitimación política y aumento de capital electoral, lo que lleva a una participación tutelada. De los estudios, leyes y formas de participación, como del discurso político, es lo que podemos presentar como hipótesis de lo que buscan los gobiernos al implementar la participación ciudadana.

En Ciudad de México el proceso de modernización se asocia a un programa de gobierno alternativo al nacional, de corte social, impulsado desde la izquierda mexicana, con excepción de algunas Delegaciones (hoy alcaldías). La modernización también implicó más autonomía para la Ciudad de México, que va desde elegir a sus gobernantes y tener gobierno propio hasta convertirse en una

entidad más y con su propia constitución en el período de 2014 – 2020, pasando de ser el Departamento del Distrito Federal a Ciudad de México. En la gestión pública se adopta un enfoque de la participación ciudadana alternativo al neoliberalismo, en Perú fue vinculado a la participación ciudadana de la Gerencia Pública y la Nueva Gestión Pública, con excepción de las formas populares del presupuesto participativo en sus primeros años. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha estructurado jerárquicamente de arriba hacia abajo y ha transitado al control desde los equipos técnicos y las autoridades nacionales como de Lima y sus distritos.

En el 2017 se implementa la Constitución Política de la Ciudad de México y en ella se impulsa de manera política y legislativa la gobernanza y la participación ciudadana. El 2019 se promulga la nueva Ley de Participación ciudadana de la Ciudad de México introduciendo nuevos mecanismos de participación ciudadana, que suman 19.

En Lima, coincidentemente en el 2018 también hay una revisión de políticas nacionales que impulsan la participación ciudadana, sin cambios profundos ni nuevos mecanismos de participación. Sin embargo, las limitaciones señaladas al iniciar el presente capítulo no han permitido la consolidación de una participación para la gobernanza en Lima ni en sus distritos. Sin embargo hay una rica participación vecinal, popular y de las organizaciones de la sociedad civil, aunque débiles en el periodo 2014-2018. A la vez está la participación asociada a programas clientelistas, asistencialistas o de programas sociales, vinculados tanto a gobiernos locales y principalmente al gobierno central.

En los dos casos, Ciudad de México y Lima Metropolitana, los ciudadanos que participan con autonomía, que son una minoría, buscan espacios de participación reales (generar incidencia, en la planeación y toma de decisiones) y que el Estado facilite mecanismos que les permita mejorar los servicios y la calidad de vida. Otros participan en busca de espacios de poder clientelar y beneficios particulares, o de algún beneficio social o colectivo. También están los que lo hacen para realizar control social y luchar contra la corrupción, principalmente desde las organizaciones de la sociedad civil.

Desde la perspectiva de los entrevistados en el caso de la Ciudad de México, los ciudadanos esperan espacios de participación reales, sin corrupción y que se atiendan las demandas más importantes de la localidad; la mayoría busca mejorar su calidad de vida a través de servicios y un entorno seguro. También hay un sector que al participar buscan beneficios políticos o ideológicos y particulares.

Islas Gurrola (Entrevistas, 2021), considera que para los ciudadanos “aunque participen menos, [...] quieren entrar un poquito más en la política pública”. Asimismo distingue la participación de dos tipos de ciudadano.

[...] principalmente para que sus demandas sean atendidas. Demandas que se enfocan en el arreglo de los espacios públicos, físicos, más que de toma de decisiones u obras públicas. El ciudadano de a pie que no entiende ni le interesa saber sobre conceptos o teorías, sino que busca que solución a su problema y participa para ello, aunque lo que requiera sea arreglar un espacio público por dónde transita. Mientras que hay grupos de ciudadanos organizados enfocados en incidir en las acciones gubernamentales vinculados a sus espacios de convivencia, su colonia, su barrio, su espacio de entretenimiento.

Se señala dos tipos de ciudadanos: los que solo les importa la mejora de sus espacios físicos, cuya participación es práctica; y quienes buscan incidencia en acciones gubernamentales, con fines colectivos más amplios.

Existen una connotación en la narrativa que al ciudadano de a pie, que son la mayoría, les mueve un interés práctico en torno a la mejora de su ambiente local. No obstante, esta afirmación es contraria a lo que se encuentra en la literatura: una participación auténtica de vecinos o pueblos originarios, más allá de la mejora de espacios; asimismo hay personas que les importan incidir y velar por el buen uso de los bienes público, característica que nos es ajena a las organizaciones barriales, vecinales o populares. No significa que todos los ciudadanos de a pie tengan tales características y tampoco que no existan personas que no sepan nada de cuestiones de gobierno, o de las teorías de la administración, sin embargo eso no define la calidad de la participación ciudadana. Sin embargo, es precisamente la

perspectiva tecnocrática, que descalifica a priori la participación de los ciudadanos. Existe la necesidad de ir más allá de lo práctico e instrumental en la participación.

Albert-Hootsen (Entrevista, 2021) tiene una perspectiva diferente a Islas Gurrola:

[...] la ciudadanía y la sociedad civil en la Ciudad de México... han movido mucho para ser incluidos en todo lo que es la toma de decisiones... para formar parte de... instituciones, para formar parte de todo el proceso legislativo e institucional [...] hay una voluntad genuina de más participación democrática por parte de... sociedad civil... defensores y periodistas en la toma de decisiones... mayor democratización [...] una participación autónoma... porque los ciudadanos... no tienen mucha confianza en que inclusión, sin participación efectiva, es decir, inclusión pero sin voz y voto en un proceso en la práctica tiene muy poco efecto.

Esta población que es activa en su participación, pero también señala que es reducida y la participación autónoma, aunque no ha desaparecido, es débil. Se tiene que tener en cuenta también que Albert-Hootsen se enfoca en ciertos colectivos de la sociedad civil: personas defensoras de derechos humanos y periodistas, que son activistas. Asimismo, existen vecinos y organizaciones populares con el mismo interés, no obstante, aunque parecen muchos, no sobrepasan el 10% de la lista nominal.

Camacho (Entrevista, 2021), no se enfoca en todo el periodo, solo aborda la última parte, durante la pandemia, en el que los ciudadanos se centran en obra pública y presupuesto participativo. En este periodo, sin embargo, todos coinciden que se redujo la participación ciudadana, al igual que en Lima.

Para García Guzmán (Entrevista, 2021), “la ciudadanía en general, sigue muy concentrada en el quehacer del gobierno, pero en el plano de cómo utilizan los recursos [...] una ciudadanía interesada más en el quehacer del servidor público con recursos públicos que de temas que si tengan un impacto directo con, insisto, con su forma de vida”.

Precisa que son pocos los temas sustantivos que a la ciudadanía interesa, a partir de la inferencia de las solicitudes de información; temas sustantivos que puedan dar indicios de que busquen o al menos les llame la atención la incidencia en la hechura

de políticas o su implementación. Enfatiza que en estos casos falta “cultura de participación, cultura política”. Hay interés en la lucha contra la corrupción basados en el discurso de la autoridad y de medios (institucional, mediática), pero desvinculada de la política pública, en la que no participan con igual intensidad; concluyendo que no se está dando la articulación del combate a la corrupción en términos de funcionamiento institucional y mejor funcionamiento de la política pública. Enfatiza que no se busca incidir en temas de política pública. Agrega:

[...] aquellos gobiernos locales donde se impulsaba cierta cultura democrática de la transparencia, resultaban ser gobiernos donde la ciudadanía ya empezaba a participar y a preguntar... en temas, directamente, relacionados con política pública y al mismo tiempo eran gobiernos que funcionaban mejor, al dar respuestas cuando se les consultaba alguna información... eran como que los beneficios de impulsar o de fortalecer esa formación ciudadana son muy diversos y a veces tan indirectos que no alcanzamos a percibirlos y, en el caso, me parece, que la Ciudad de México falta mucha labor de promoción y eso pues también nos da cuenta de los intereses sobre la participación que tiene la propia ciudad.

Es decir, en donde se promueve una cultura democrática de la transparencia, se observaría más participación e interés en temas de política pública y los gobiernos funcionaban mejor, lo que da cuenta de los beneficios de la formación de ciudadana, muchos de los cuales no se observan con facilidad o no se manifiestan inmediatamente, más tienen eficacia. Otro elemento es la necesidad de responder a: ¿qué intereses hay en el gobierno de la ciudad para promover o no la participación democrática en y a través de los mecanismos de participación?

Otro aspecto que se puede pensar por qué no se da una participación en tema de incidencia en la política pública es: en la práctica no existen esos espacios decisorios sobre los cuales se pueda incidir en los términos que señala García. Los ciudadanos que se interesan en una participación ciudadana autónoma, no tutelada, dirigida o clientelista, no participarán en estos espacios tutelados. En este aspecto, se encuentra que existe ausencia de fortalecimiento en la participación ciudadana en términos de espacios de gobernanza y deterioro de los procesos participativos.

Hernández Trejo (Entrevista, 2021), considera que: la ciudadanía de la ciudad de México si ha buscado una participación que genere cambios, resalta la importancia

de lo importante que se abran espacios y que se aprenda a participar, que se incentiven, es mejor que haya estos mecanismos que no existan. Reconoce que muchos no lo hacen, que otros se desaniman porque no se implementó su proyecto, otros porque no ven cambios con la participación; también la ciudadanía decide no participar si los mecanismos de participación no funcionan bien, como se espera, y si los diseños institucionales no son eficientes; a la vez que mucha gente no le interesa la política y por lo tanto decide no participar en los asuntos públicos.

Hernández hace una tipología de por qué no participan, como se observa. Eso nos permite ver que el solo hecho de buscar saber de por qué participa o no es un asunto complejo. Está sobre la mesa del debate académico y político. Lo que se puede destacar es: por una parte, existe una apatía a la participación por parte de los ciudadanos y, por otra parte, el gobierno de la ciudad y las alcaldías no han logrado impulsarla más allá de las mejoras legislativas. Existe baja participación y No obstante existen las encuestas de cultura cívica que permiten conocer más de cerca el fenómeno la política que promueve la participación en la ciudad no ha sido eficaz.

En conclusión, hay ciudadanos que participan porque tienen capacidades ciudadanas, cultura política democrática y les interesa la mejora de su ciudad y el bienestar de todos; otros solo lo hacen por intereses particulares o clientelares; un tercer grupo porque es parte del discurso de lucha contra la corrupción a través de vigilancia, pero sin trascender hacia la política pública o como parte de un proceso de gobernanza, estos últimos son casos aislados. Todo lo cual hace evidente una reorientación de la participación ciudadana en términos de su implementación.

En el caso de la ciudad de Lima, Ames (Entrevista, 2021) comienza especificando que Lima tiene 42 alcaldías, a las que se incluyen a Lima Metropolitana y las alcaldías del Callao, lo que hace difícil la coordinación y que las responsabilidades en los gobiernos locales estén también dispersas. En este contexto, considera que los ciudadanos, con base en las encuestas, les interesan que se solucioné la inseguridad y el problema del tráfico vial. Sin embargo, especifica que finalmente, no hay un órgano en que confluyan para decidir o incidir en el diseño de la ciudad, sino que se termina decidiendo en el nivel barrial, de tal modo que el presupuesto

participativo termina fragmentándose para satisfacer a todos los que participan, pero no se toma decisiones para obras comunes de mayor impacto. La problemática que describe se puede sintetizar en;

- No hay una planeación con visión de ciudad al interior de los municipios porque tienen una perspectiva muy localista, barrial.
- El trabajo de los vecinos no resulta tan productivo, además para ellos frustrante.
- No existe un espacio metropolitano que aglutine a todos los barrios, donde se encuentren todas las juntas vecinales para hacer un codiseño de ciudad, por lo menos con visión de ciudad, precisa. Esto lleva a buscar atención a micro-necesidades como un diseño de un parque, cambio de horario en el recojo de basura, lo que atomiza el presupuesto, y no se planea en relación a una gran ciudad. Así, “los vecinos que participan terminan dividiéndose el presupuesto entre todos los que participan, en vez de pensar o decidir de manera conjunta en una obra o proyecto interesante para su comuna, para su municipio”. Esto en el mejor de los casos.
- En otros casos, el presupuesto participativo influye en qué organizaciones participan, quiénes, resultan ser los vecinos que no tienen interés político alguno pero sí que se repara su calle, que su parque se vea mejor. En el peor de los casos, que los intereses políticos de algunos representantes de vecinos que quieren participar en política y buscan mayor visibilidad para postularse con candidatos a la alcaldía.

Romero Lora (Entrevista, 2021) encuentra el mismo problema, que se atomiza la inversión pública y no existen proyectos integradores. A la vez, que la influencia de quien más puede logra los recursos y el gobierno local termina construyendo veredas.

De esta manera, se observa que se participan por obras del barrio o su calle, micro-obras, otros por interés político en el bien común, otros por clientelismo político o político electoral, principalmente. Predomina una tendencia al mejoramiento de su

entorno, al presentar proyectos para el presupuesto participativo, un hecho que también se señala para el caso de Ciudad de México.

Andía (Entrevista, 2021) rescata un hecho histórico sobre todo para la periferia de Lima. Los ciudadanos que participan, demandan “una participación más autónoma, que fue todo el movimiento que hubo para el [...] presupuesto participativo general, y también la demanda de rendición de cuentas [...] el control ciudadano” de las autoridades. Sin duda, ha sido la participación asociada a estos dos procesos participativos, lo que respalda a la literatura sobre el tema.

De este modo, el presupuesto participativo ha terminado diluyendo su importancia, deteriorando su autonomía ciudadana y su impacto comunitario, para llegar a ser en muchos casos particularista y respondiendo a fines privados o político-clientelistas, o respondiendo a criterios micro-localistas que atomizan el presupuesto.

De este modo, la participación sigue dos caminos: por un lado, el de una organización autónoma, aunque más débil que en el siglo pasado y le primera década del siglo XXI, gana espacios en que logran incidir en la policía pública, asociada a los movimientos popular, de la sociedad civil de mujeres y juventudes; por otro lado, los procesos institucionalizados han perdido representatividad ciudadana, el sentido de lo común local y de visión de ciudad, a la vez que se rigen por la búsqueda de legitimación ciudadana del gobierno.

En este contexto, no obstante las experiencias de presupuesto participativo y de planificación local y regional concertados, como el de Villarán en Lima, que han sido espacios de gobernanza y, en México, con excepción del presupuesto participativo, de la red de contralores ciudadanos y del parlamento abierto, los procesos participativos son mayormente consultivos y se han deteriorado en la práctica durante la segunda década del siglo XXI. Como parte de estos procesos:

1. Legislación en materia de participación ciudadana ha permitido a los gobiernos y a los ciudadanos de ambas ciudades la democratización en los

gobiernos locales, principalmente en la administración pública local en relación a seguridad, urbanismo, presupuesto participativo, espacios de participación consultiva, vecinal y popular, así como en ciertos espacios de toma de decisiones de los asuntos públicos; que han evolucionado en su implementación, de mayor autonomía a mayor dirección-control por parte de los gobiernos.

2. Hay un dominio de la legitimación política de los gobiernos a través de la participación ciudadana, la que se ha acotado, clientelizado y oscila entre la tutela y el control de los gobiernos sobre los ciudadanos y sus organizaciones.
3. Los gobiernos en Lima (Perú) buscaron incluir a los ciudadanos a través de sus reglamentos o programas específicos de la municipalidad a fin de canalizar la participación de los ciudadanos a la agenda de gobierno. Al principio se observa mucha autonomía y participación, aunque hay problemas de carácter técnico, eficacia y eficiencia, mejorables. Sin embargo, la tenencia que asume es de legitimación de los gobiernos a través de la inclusión en los programas como seguridad pública, presupuesto participativo, obras públicas, pero manteniendo el control desde el gobierno de la toma de decisiones. De esta manera se afecta la participación decisoria autónoma para transitar hasta las decisiones dirigidas y monitoreadas desde los gobiernos. En la Ciudad de México se presenta un fenómeno similar.
4. Los procesos de presupuesto participativo, que son los que más se mencionan por los entrevistados como espacios de gobernanza, innovación y autonomía, se han deteriorado y han perdido con el paso del tiempo y en el proceso de institucionalización de su connotación ciudadana, para convertirse conjuntamente con sus órganos de representación, participación y evaluación en parte de la administración local, más que espacios de ciudadanía, con ciertos momentos que pueden ser considerados de gobernanza pero cada vez más aislados.

Asimismo, se observa que, los ciudadanos siguen buscando una participación ciudadana autónoma en el marco de la gobernanza local, sin control político-social de los mecanismos de participación ciudadana.

Los mecanismos que desde los expertos son considerados alternativos y autónomos, son los que se plantean como espacios más auténticos. Desde otra perspectiva, también se plantea desde los entrevistados que la participación ciudadana democrática necesita ser instrumental y controlada desde los gobiernos, como equilibrio entre lo instrumental y de control con la autonomía ciudadana. En ambos casos se espera que esté libre de: coerción y condicionamiento; clientelismo y corporativismo estatal, de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil; no ser solamente informática, consultiva ni tutelada. Una tercera posición, sin embargo, es que es parte de la propia política y democracia el uso electoral de la participación ciudadana si se desea seguir en el poder.

Las dos primeras posiciones implican que sea un espacio de gobernanza, con autonomía en la participación y flexibilidad en la organización, realmente democrática, decisoria y vinculante, que se amplíe al espacio digital y esté acompañada de educación político-democrática, gestión, controlaría social o ciudadana y elaboración propositiva.

Para el caso de México, sería necesario eliminar la hiperinstitucionalización y que la ciudad controle todos los procesos de elección, haciendo de la participación social micro-procesos electorales, apropiándose de los espacios que han sido históricamente ciudadanos, porque se presume a priori que los procesos resultantes de procesos electorales y democracia representativa son más funcionales que la democracia directa de los ciudadanos.

Capítulo VII. Hacia una ciudadanía participante en los gobiernos locales: sin participación no hay gobernanza

El presente capítulo analiza la forma en que la participación ciudadana fortalece la gobernanza local en la Ciudad de México y Lima, de 2014 a 2020, con el objeto de integrar a debate la importancia del desarrollo de una ciudadanía participante en los gobiernos locales que conlleve a la atención de los asuntos públicos y a la mejora de la administración pública local.

Para cumplir este objetivo, se analiza de forma previa las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados y los cambios que requieren los gobiernos locales para generar nuevos espacios de participación, en el marco de una gobernanza local, que permita una ciudadanía participante en los gobiernos locales.

7.1. Las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada: una síntesis desde los estudios de caso.

Según McHugh (2006), la participación ciudadana tiene límites en tres planos: 1) el de la cultura participativa general; 2) el de las relaciones entre actores; y, 3) el de las estructuras que desarrollan su propio estilo y marco participativo. Estas tres dimensiones se ven influenciados por aspectos culturales y políticos, que determinan el desarrollo e implementación real de los mecanismos de participación ciudadana.

En las dos ciudades se plantean los problemas y límites de estos procesos: por un lado, la gestión política y administrativa, falta de “voluntad política”, el incumplimiento de propuestas, la manipulación partidista, el clientelismo y el corporativismo, por otro, se esgrimen argumentos sobre la escasa participación social, la cultura individualista e interesada o la falta de información de la ciudadanía.

En las relaciones entre actores, están la de los gobernantes con los ciudadanos, que dependiendo de la concepción de la participación se limitan mutuamente, pero es el gobierno el que establece los límites hasta dónde, en qué espacios y bajo qué condiciones participan los ciudadanos; sean legales, políticas o administrativas. Asimismo, están las relaciones entre ciudadanos y sus organizaciones, en la que influye la cultura política y las capacidades de deliberación, negociación, consenso y construcción de acuerdos.

Las ideologías políticas o de otro tipo pueden limitar o evitar la participación, condicionarla o impedirla. Asimismo, las relaciones entre ciudadanos y empresas, que a veces si hay intereses en juego no puede realizarse si no hay capacidad de diálogo y una intervención oportuna de los gobiernos. Si las empresas actúan fácticamente o usan la corrupción de gobiernos y ciudadanos, de esta forma se pervierten los procesos participativos o se los impide.

En el tercer caso, las estructuras participativas pueden limitar la participación activa, autónoma y democrática si son rígidas, verticales y poco flexibles. Eso suele suceder cuando se concibe que mientras más se regula la participación desde el estado es mejor: demasiadas reglas llevan al control y desactivan los procesos participativos, limitándola o impidiendo se realice. O cuando los procesos participativos se le imponen el estilo y el procedimiento de participación desde el sector privado, desde el gobierno o inclusive desde la sociedad civil.

En el caso de la Ciudad de México sucede el primer y tercer caso: una institucionalización y reglamentación extrema de la participación, antes libre, autónoma y ciudadana, ya sea de base vecinal o popular. Esto lleva a la dirección, tutela y control desde el gobierno de la ciudad y sus alcaldías. En el caso peruano, sucede por la confluencia de 1 y 2: por la penetración del estilo y reglas del sector económico y de la sociedad civil organizada externa a los ciudadanos, que los instrumentaliza o corporativiza en relación a una forma de trabajo o ideología, ya sea de izquierda o derecha. El desarrollo de un estilo y marco normativo propio, serían la de los pueblos originarios si se los dejara elegir a partir de sus cultura y su relación con la cultura mexicana global, sus propias formas participativas. Sin

embargo, en la Ciudad de México, la participación ciudadana ha penetrado y modificado estos procesos locales, sobre lo cual es preciso un estudio a profundidad.

Adicionalmente, la participación ciudadana tiene límites en la representación, cuando sus representantes son cooptados por los partidos políticos, algún interés económico o social ajeno a la dinámica participativa y a sus fines, o la imposición de dirigentes desde el gobierno o ciertos sectores sociales. O porque quienes eligen al representante es una minoría que no tiene la aprobación de la mayoría de la jurisdicción que representa. Todos estos procesos, aparecen en los casos de la Ciudad de México y de Lima Metropolitana.

A pesar de que en las últimas décadas los gobiernos locales han construido estructuras de participación ciudadanas, específicamente mecanismos de participación, las decisiones de la agenda de gobierno continúan teniendo procesos verticales. Este hecho lo corrobora el análisis de las entrevistas, llevando a una participación ciudadana limitada y acotada desde los gobiernos, mientras la amplia base de ciudadanos tiene poca injerencia y decisión. Otro aspecto es la limitación provocada por culturas no democráticas de participación o ausencia de cultura democrática de los propios ciudadanos, un aspecto abordado en la literatura y confirmado por en las narrativas de los entrevistados.

Asimismo, las burocracias y equipos técnicos obstaculizan los procesos participativos, a la vez que los gobiernos temen a la participación autónoma y tienden a limitarla, sea de manera autoritaria, a través de la regulación legal o de la intervención y dirección política mediante la cooptación de los espacios y representantes, obras y propuestas, por parte de los gobiernos. A esto se agrega la escasa participación de los ciudadanos y la debilidad de las formas de participación autónoma vecinal, popular y de las organizaciones de la sociedad civil. Hechos presentes en ambas jurisdicciones: Ciudad de México y Lima.

Al final del periodo del presente estudio, las restricciones vienen por la crisis sanitaria mundial de la Covid-19 y las políticas sanitarias, que provocó la suspensión de la participación. En el caso peruano esto fue radical. En la Ciudad de México, no se cerró totalmente, pero aun así hubo limitaciones, siendo uno de los procesos más afectados: la participación ciudadana. En las dos ciudades se buscó una alternativa digital, pero no funcionó. En Perú se limitó a ser informativa y en la Ciudad de México se realizó directamente en marzo y julio de 2020, y muy limitadamente se realizó de manera digital.

Antes de la pandemia de Covid-19, en las dos ciudades, la participación se vio limitada por el control político-gubernamental de los gobiernos en turno (quienes hacen uso de los mecanismos para legitimar su agenda de gobierno); por los obstáculos institucionales en la implementación y la estructura burocrática de los propios mecanismos para su activación y aplicación. Con la contingencia sanitaria, el confinamiento obligatorio afectó la participación ciudadana.

La pandemia expuso el rezago tecnológico para realizar elecciones y consultas en línea. Sin embargo, se observó mayor participación en México. En las elecciones a las Comisiones de Participación Comunitarias de 2020, como en años anteriores una pequeña cantidad de ciudadanos participó digitalmente. En Perú, el uso de Internet por los gobiernos de Lima y sus distritos fue como espacio informativo.

Una aproximación al análisis de las limitaciones de la participación ciudadana institucionalizada desde las entrevistas

En el caso de la Ciudad de México, Hernández Trejo (Entrevista, 2021), precisa que “muchas de las grandes limitaciones para la participación ciudadana vienen de los propios diseños institucionales, eso es algo importante tener en cuenta [...] todos son institucionalizados [...] cerrados y con un cauce específico para el desenvolvimiento del propio mecanismo”.

Concuerda con el análisis que se realiza a partir del análisis de las leyes. Los diseños de la participación ciudadana de la Ciudad de México en el presente siglo, ha evolucionado hasta el extremo la regulación e institucionalización de las diversas formas de participación ciudadana. En lugar de que la ley reconozca como actores a los individuos y sus organizaciones, con sus formas de participación vecinal, popular o comunitario, bajo sus propios diseños y reglas ciudadanas, se apropiado de ellas, rompiendo sus estructuras originales y mediándolas desde la concepción del gobierno de la ciudad. En el proceso estas han perdido autonomía, originalidad e identidad, para hacer y participar bajo las reglas del diseño establecido desde el Gobierno del Distrito Federal primero y de la Ciudad de México después.

El cauce es cerrado, no tiene flexibilidad suficiente para que el ciudadano respire su propio aire de ciudadanía, sino tiene que utilizar un atuendo especial para entrar al espacio participativo de la ciudad. Nada queda fuera de la Ley de Participación Ciudadana y se ha estructurado bajo la lógica de un proceso electoral, regido por el IEXM, tanto para la elección de consejos ciudadanos y de los pueblos y a las comisiones de participación comunitaria, así como a los presupuestos participativos.

Si bien es necesario la instrumentalización en la democracia procedimental, el extremo hace invocar a la “dictadura de la reglas de participación” de la asamblea legislativa de la Ciudad de México, que en la práctica es una minoría que dice las reglas bajo las cuales un ciudadano puede participar o no y bajo qué procedimientos, si se espera que las autoridades respondan a sus demandas.

Los otros entrevistados se centran en las limitaciones que significaron la Covid-19 y las medidas sanitarias para combatirla. García hace referencia a que los gobiernos limitaron aún más las libertades civiles y ni los ciudadanos ni los funcionarios encontraron salidas para la participación; tampoco hubo movimiento social alguno con capacidad para participar durante la pandemia; a la vez, terminada la emergencia sanitaria no ha habido actividad innovadora. Se vuelve a lo mismo.

Camacho (Entrevista, 2021) precisa: los elementos tecnológicos, el zoom, que se comenzó a utilizar, generó limitaciones porque no es un medio oficial y no se puede armar un expediente por esa vía; asimismo, “porque se detuvo el aprovechamiento de los espacios (físicos)”, “a participación ciudadana no pudo ser posible, por no poder juntarnos con otros ciudadanos“. Alvert-Hootsen, manifiesta de manera similar y la reducción de la participación más de lo que lo ya venía sucediendo en los últimos dos años, haciendo ver que las reuniones directas son esenciales para la participación. A la vez, agrega que:

[...] hay más opacidad en la toma de decisiones en la Ciudad de México... más de arbitrariedad, porque la ciudad sigue pretendiendo que tiene esos espacios abiertos, pero muchas veces por falta de comunicación, porque la gente no se da cuenta de que hay una reunión, porque la gente no puede entrar, porque no hay como buenas soluciones [...] las mismas instituciones existen, los mismos procesos existen, pero como todo tiene que ser digital y nada es presencial entonces necesariamente vemos una limitación.

Ni la Ciudad de México, estando a la vanguardia digital en América Latina y es considerada una alternativa de ciudad inteligente para la inclusión y el desarrollo humano (Tineo, 2020), estaba preparada para esta emergencia y ser capaces de operar espacios digitales de participación ciudadana aceptables.

Para Islas Gurrola (Entrevista, 2021), “una de sus limitantes [...] el empleo excesivo de temas digitales, tecnológicos, como si fuera ese elemento central de participación [...] Esto porque no hubo capacidad de interacción que antes se tenía por las condiciones de sanidad”. Precisa que los gobiernos se esforzaron por difundir información “y piensan que eso es ya es participación”. Por lo tanto, concluye al respecto:

[...] los mecanismos de participación durante la pandemia se han debilitado, en primera, por las dificultades de interacción cara a cara, en segundo lugar, porque desde estos mecanismos o herramientas digitales que se han empleado... es más como dar opinión o jalar información y difundirla, pero no hay tanto esta interacción mayor.

Es decir, en la perspectiva de los entrevistados, la participación solo es concebida en términos de relación cara a cara en asuntos que tienen que ver con el gobierno y lo público, lo cual en el contexto tecnológico y global actual es un concepto reducido. El problema es que la pandemia nos enrostró que la ciudad no tenía espacios digitales de real participación ciudadana, lo que implica la necesidad de desarrollarlos, de tal modo que se amplíe las oportunidades de participación. Es la ausencia de mecanismos digitales y no contar con habilidades, redes o plataformas interactivas y participativas eficaces en el gobierno de la ciudad y sus alcaldías lo que limitaron este proceso, no las tecnologías en sí mismas.

En el caso de ciudad de Lima, Romero Lora (2021) precisa que:

[...] la emergencia sanitaria implicó limitaciones porque se suspendió el presupuesto participativo por el decreto de urgencia 024, aunque algunas municipalidades, lo hicieron de manera voluntaria la asistencia, porque sus líderes locales les han presionado para que así se realice. Aunado a este hecho, la limitación estuvo en que no se cuenta con plataformas digitales que permitan que haya participación, como en España, Madrid, [...] donde tienen presupuestos participativos digitales.

Considera en ese sentido que es necesario utilizar más las TIC, explicando que en los procesos de negociación, inclusive en el propio MEF, eran de difícil uso. Se demuestra el rezago que se tienen del uso de medios digitales en los más altos niveles de gobierno, mucho peor el caso en los gobiernos de Lima y sus alcaldías.

Andía (Entrevista, 2021), por su parte, especifica que la brecha digital fue la limitante, pues “todo el mundo no tiene acceso al Internet [...] eso ha sido una fuerte limitante y me parece que todavía no se ha logrado que los mecanismos para que la participación se traslade en línea”. Agrega además que la otra limitante fue la pandemia y las medidas sanitarias, porque en el caso peruano no se podía salir y solo lo hacía una persona por casa, lo que limitó totalmente la participación en los espacios colectivos, públicos y “después de eso no se han acondicionados espacios para la participación en línea”; aunque todo se trasladó a línea, no fue el caso de la participación ciudadana, especifica. De este modo, la ausencia de espacios en línea, carencia de habilidades digitales, falta de conectividad, la pandemia y medidas sanitarias condicionaron la ausencia de toda participación.

Para Ames la limitante de la participación central es que no existen espacios abiertos no han existido en los últimos años (2014 – 2020), durante la pandemia tampoco, con excepción de mayor uso de las redes sociales digitales; las autoridades usaron principalmente Facebook como espacios informativos, no de democratización. Precisa que los gobiernos locales (podríamos decir que muchos de ellos), se vieron obligados a seguir con el mecanismos del Presupuesto Participativo y la elección de las juntas vecinales, y tratar de hacerlo en línea cuando han podido hacerlo así. Se observa en la narrativa que hubo espacios donde participaron, pero no fue generalizado en todos los distritos de Lima.

Señala las limitaciones: imposibilidad de reunirse presencialmente, la falta de conectividad, lo que excluyó a tales personas de los espacios de participación.

Estos elementos desprendidos de las entrevistas complementan las limitaciones señaladas en el apartado anterior. La participación ciudadana no fue posible hacerla en línea en la mayoría de distritos de Lima, por lo que los procesos participativos en la práctica se suspendieron. El adaptarse a la era digital y tener los espacios participativos digitales es un reto pendiente, al igual que en la Ciudad de México.

Volviendo a las limitaciones de la participación ciudadana, derivado del análisis de leyes, estudios empíricos y las entrevistas, la cultura imperante y las estructuras políticas, como señala McHugh (2006), condicionan y limitan los procesos participativos o las impulsan. En el caso peruano las estructurales institucionales, leyes y cultura heredada del Fujimorismo que ha permeado todo el sistema, afecta la participación ciudadana en Lima y sus distritos, porque se ha debilitado la participación autónoma, la existencia del clientelismo político y corporativismo desde los gobiernos locales y nacional, y el asistencialismo a través de programas sociales o de gobierno. Estas estructuras y cultura política, unido a los intereses económicos locales y transnacionales, son más fuertes que las fuerzas democráticas y de los modelos de gobernanza, limitando la participación para la gobernanza.

Esas mismas estructuras y culturas, cuando los ciudadanos buscan abrir espacios democráticos o autónomos, alejados de la cultura de la corrupción, para el ejercicio de la participación ciudadana y gobernanza, son bloqueados con facilidad por las fuerzas autoritarias, de derecha o de izquierda, pero cuando ellos los impulsan son fácilmente implementadas.

Asimismo, con frecuencia existen formas de participación impulsadas por actores sociales, que no responde a necesidades comunes públicas y de interés general, sino particulares, aunque suelen ser respaldadas popularmente. Aguilar-Villanueva (2009) se refiere a esta forma de participación como un lastre a desechar, que no tienen ninguna intencionalidad pública, sino se orienta a satisfacer intereses privados, individuales o colectivos. Hechos que están comenzando a ocurrir con el presupuesto participativo tanto en Perú como en México, que lamentablemente los gobiernos locales terminan respaldando. De allí que la comisión dictaminadora, en el caso de las alcaldías de la Ciudad de México, pueden corregir estos casos. O puede terminar siendo como en Perú con los equipos técnicos, un obstáculo más.

La otra limitación y perversión de la participación ciudadana que Aguilar (2009) señala es la participación en torno a:

[...] quejas, demandas, solicitudes, cuestionamientos, que no suelen acompañarse con datos o explicaciones acerca de la composición y las causas de los problemas, ni tampoco con sugerencias o propuestas para resolverlos. Sobre todos los ciudadanos participantes no se entienden como sujetos que deben ayudar en la solución [...] La mayoría de ciudadanos piensa que la atención a sus demandas, reclamos [...] y acciones para resolverlas es trabajo exclusivo o preponderante de los gobernantes, legisladores, funcionarios y policías [...] esperan pasivamente su solución [...] Esta es una débil idea de la ciudadanía y de la limitada idea ciudadana sobre la representación y el gobierno mismo [...] El derecho a participar requiere regulación para hacerla pública y corresponsable (p. 19).

En esta perspectiva, es una limitación importante la concepción de solo demandar, pedir, solicitar, y de los mecanismos asociados a ellos. Pero también, es una limitación los espacios que solo se pide a los ciudadanos que hagan llegar solicitudes y quejas que nunca se atienden, o se les consulta sobre temas, a cuyas propuestas el gobierno nunca responde o lo incluye en la agenda, siendo solamente

como señala Amezcua & Jaime (2009, p. 47): “de acercamiento por parte de la autoridad a los ciudadanos”. Hechos que están presentes en los mecanismos de la ciudad de México, pero también en Lima. Por lo tanto, es importante que la regulación se oriente a la participación directa de los ciudadanos en los temas mediante la conversación cooperación y corresponsabilidad (Aguilar, 2009), la deliberación y la propuesta.

La otra limitación de los mecanismos de participación ciudadana es que la mayoría de los mecanismos no son vinculantes, con excepción que algunos de “democracia directa”, tanto en Ciudad de México como en Lima, Perú. Asimismo, las diversas formas de participación ciudadana terminan siendo consultivas. Una realidad que describen también Amezcua & Jaime (2009) para el caso de México y quienes precisan de que esta limitación lleva a pensar que hay mayor democratización por el número de mecanismos existentes, lo que es un error, porque hay mecanismos que pueden ser contrarios a la gobernanza porque no son espacios de decisiones ni son vinculantes, y solo sirven para legitimar a los gobiernos.

En conclusión, se trata de bombardear a la participación ciudadana por ser peligrosa para la democracia representativa, como señala Arroyo (2009), sino de buscar de una complementación entre la democracia representativa y participativa (Aguilar, 2010, 2014; Dussel, 2012). Tener en cuenta las limitaciones de fondo hace posible precisar el tipo de participación que se necesita, así como diferenciar aquella que no fortalece a la democracia ni contribuye a la gobernanza.

7.2. La participación ciudadana ¿fortalece la gobernanza local en los gobiernos locales en la Ciudad de México y Lima?

Participación ciudadana y gobernanza local

La participación ciudadana es un elemento esencial para los gobiernos locales, pues con ella la colaboración ciudadana se materializa en la mejora de la administración pública y la política pública en los gobiernos locales. Los mecanismos de participación idealmente son instrumentos que la ciudadanía puede utilizar para

influir en la acción del gobierno. Dichos mecanismos tienen como fin suscitar que las labores tomadas por el gobierno local puedan beneficiar directamente a la ciudadanía sobre políticas locales que los afectan, en los diferentes ámbitos de gobierno. Los gobiernos están llamados a garantizar la pluralidad, en consecuencia la participación de todos. La participación ciudadana forma con la gobernanza local una diada complementaria, en la que les une la construcción democrática. Del lado de la participación ciudadana se fundamenta en cuatro ejes:

El compromiso cívico, pues el ciudadano participa activamente en los asuntos públicos, centrándose en los beneficios a largo plazo para el individuo o grupo, que surgen de cooperar con los demás. Sin embargo, la participación que fortalezca la democracia no es el reemplazo de la democracia representativa ni la eliminación de la participación ciudadana (Arroyo, 2009), sino la colaboración y complementación de ambas (Aguilar, 2009; Dussel 2012; Nun, 2000).

El segundo eje de su actuación: es la igualdad política. Los mismos derechos y obligaciones para todos, que se traduce en relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación.

El tercer eje es la participación colectiva: formada por los ciudadanos que participan en diversos grupos y asociaciones y que generan debate, cooperación, solidaridad y compromiso cívico, que son corresponsables en la solución de los problemas públicos.

Por último, está la calidad de la participación: es decir con responsabilidad, con información, con propuesta y bajo un esquema de exigencia y seguimiento a las tareas de las autoridades. La participación ciudadana que se mueve en estos pilares logra mayores impactos y con ello la gobernanza local se fortifica. Así, ambas partes de la diada se consolidan.

Siguiendo esta perspectiva, tanto en la Ciudad de México como en Lima tienen en sus leyes y buscan implementar mecanismos de participación ciudadana. La pregunta que queda en el aire es: ¿la participación ciudadana existente hace posible

y fortalece la gobernanza local? La respuesta es que algunos mecanismos si, otros no. Es decir, tanto en Ciudad de México como en Lima, la participación ciudadana que se implementa no siempre impulsa y fortalece la gobernanza, siendo esta marginal y limitada.

En relación a las particularidades en la Ciudad de México, Islas Gurrola (Entrevista, 2021) considera que: para que la gobernanza local se fortalezca es preciso que los ciudadanos se involucren, que se haga seguimiento de tales mecanismos, hacer un seguimiento a la toma de decisiones y evaluación en conjunto, entonces se podrá hablar de que la participación se fortalecería a nivel local. A futuro, en la post pandemia: desarrollar nuevos espacios, incluyendo los digitales y una mayor interiorización de las estructuras organizacionales, así como de las ventajas que tiene la participación para la toma de decisiones conjuntas.

Para Albert-Hootsen (Entrevista, 2021) “el presupuesto participativo es una herramienta importante para para promover más la participación” y fortalecer la gobernanza. Camacho (Entrevista, 2021) plantea que “se necesita un equilibrio entre eficiencia y legitimidad, participación ciudadana activa, muchos reclamos y muchas demandas, lo que favorecería generar políticas públicas”.

En el caso del presupuesto es un espacio que al empezar, sin estar aún institucionalizado, tanto en México como en Perú, fue un auténtico espacio de gobernanza. En el periodo de estudio en estas ciudades hay experiencias que se reconocen como tal, sin embargo también se encuentra un deterioro y que ha devenido en un espacio de participación sin gobernanza o en el peor de los casos de clientelismo o de reparto de recursos para obras pequeñas o hasta de interés particular. Por lo tanto necesita ser replanteado en su proceso participativo.

El equilibrio entre eficiencia y legitimidad es importante para no centrarse solo en la participación y descuidar la eficiencia, o de centrarse en esta última sin tener en cuenta a los ciudadanos o si la participación es de calidad. Queda fuera de la gobernanza la participación de reclamos, quejas y solicitudes aunque estas sean muchas. La gobernanza implica detectar, planear y solucionar los problemas

conjuntamente, no más espacios de participación que no sirvan para tal fin o solo sea de legitimación social de quien gobierna.

García Guzmán (Entrevista, 2021) señala que es necesario el gobierno abierto, entendiendo que la participación ciudadana es un aporte para el gobierno local y la incorporación de la inteligencia colectiva lo que favorecerá la toma de decisiones y genere cambio en la vida cotidiana de las personas; para Hernández Trejo (Entrevista, 2021) para mejorar la gobernanza de la Ciudad de México se hace necesario la intervención de la Sociedad civil y la innovación democrático.

El gobierno abierto es una forma de gobernanza democrática, por lo tanto es una propuesta interesante mientras no esté al servicio de un sector económico que lo impulsa. Pensar en un esquema de este tipo sin duda fortalecería la democracia y la gobernanza local. Sin embargo no es un modelo que se impulse de manera integral y sistemática en estas ni en la Ciudad de México ni en Lima.

En relación a las particularidades de la ciudad de Lima, para Andía (Entrevista, 2021) la gobernanza se fortalece desde la organización de la gente, participar o proponer políticas, propuestas, ayudaría a la gobernanza; agrega que muchas veces al institucionalizarse la participación pierde capacidad de cambio; en el presupuesto participativo enfocado en proyectos de impacto, que la población priorice y decida; sacar la participación del encausamiento y el espacio donde está aislado; para que esto pase, se tiene que reexaminar los mecanismos de participación, cómo se han institucionalizado y las limitaciones que existen y limitan a la gobernanza local. Es decir, desde su perspectiva, se necesita una reevaluación profunda de los mecanismos para lograr espacios de gobernanza local.

Ames (Entrevista, 2021) señala que es el involucramiento del ciudadano que enriquece a quien participa y a la gestión por resultados, como también produce un fortalecimiento democratizador; identificar a todos los agentes vinculados al desarrollo y generar consensos democráticos que lleve a más espacios, primero, de diálogo, encuentro, intercambio y, posteriormente, de codiseño. Con su narrativa

reconoce que la acción ciudadana al participar, la calidad de la participación es lo que hace la diferencia.

De este modo, el involucramiento de las personas de manera propositiva, activa y corresponsable son elementos que contribuirían al fortalecimiento de la gobernanza local, que se refrenda en los estudios empíricos y por los entrevistados. La teoría democrática y de gobernanza los respalda, como también el gobierno abierto y un presupuesto participativo realmente democrático y eficaz.

Contradictoriamente, tanto en la Ciudad de México como en la ciudad de Lima los procesos de institucionalización han afectado procesos de gobernanza auténticos, al ser corporativizados, clientelizados o convertidos en meros instrumentos de inversión de recursos con cierta participación ciudadana. Esa forma de concebir la participación no es democrática ni ayuda a la gobernanza.

Los ciudadanos en los asuntos públicos y en las políticas públicas.

Dentro de la democracia participativa se espera que la participación ciudadana se incorpore de forma activa al sistema político y a la discusión de asuntos públicos. Esta hace confluir a la democracia directa con la representativa en un modelo que es el ámbito ideal para la democracia que dé lugar a la gobernanza y la fortaleza.

En la democracia directa real, en la que se decide entre ciudadanos en asamblea, los órganos de representación son delegados y los representantes elegidos deben responder al plan de acción de la mayoría que lo eligió como órgano ejecutor, cualquier cambio que altere la obra o servicio sustancialmente debe ser decidido por la asamblea. Estas formas operan con ciertos cambios aún en los pueblos originarios de la Ciudad de México y sobre todo en municipios indígenas del sur de México. Esta puede ayudar a impulsar la gobernanza y fortalecerla. La democracia semidirecta (plebiscito, referéndum, revocatoria, iniciativa legislativa, iniciativa constitucional, consulta popular) son mecanismos coyunturales, que no necesariamente pueden ayudar a la gobernanza local.

La participación ciudadana central para la democratización y la gobernanza es propositiva, colaborativa, corresponsable y se involucra en el diseño, realización y ejecución de las políticas públicas. Es la perspectiva de Aguilar (2009). Esta es la que está ausente, salvo excepciones en los mecanismos de participación vigentes en el periodo 2014 – 2020 en la Ciudad de México y de Lima Metropolitana.

No obstante, la posibilidad real que ofrece el marco de las comisiones de participación ciudadana definida y descrita en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 2020, se encuentran supeditadas a un sistema de representación y delegación en las decisiones, en el cual deciden, en gran medida, los actores políticos del gobierno y no lo ciudadanos que están integrados en las instituciones políticas. Los ciudadanos son de alguna forma utilizados y los espacios de participación ciudadana se están convirtiendo en una extensión de la administración pública.

A continuación, se enuncian sus atribuciones contenidas en el artículo 84 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 2020:

Tabla 12. Atribuciones de las comisiones de participación ciudadana (2020)

| Atribuciones | Atribución de operación | Atribución de acción |
|--|-------------------------|----------------------|
| I. Representar los intereses colectivos de las personas habitantes de la unidad territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su ámbito territorial; | | x |
| II. Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana; | | x |
| III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial que deberán ser propuestos y aprobados por la Asamblea Ciudadana; | | x |
| IV. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la unidad territorial, que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana; | | x |
| V. Participar en la presentación de proyectos en la Consulta Ciudadana de Presupuesto Participativo; | | x |
| VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana; | x | |
| VII. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la unidad territorial; | | x |

| Atribuciones | Atribución de operación | Atribución de acción |
|--|-------------------------|----------------------|
| VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la administración pública de la Ciudad; | x | |
| IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana; | x | |
| X. Promover la organización democrática de las personas habitantes para la resolución de los problemas colectivos; | | x |
| XI. Proponer, fomentar y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las comisiones de apoyo comunitario conformadas en la asamblea ciudadana; | | x |
| XII. Convocar y facilitar el desarrollo de las asambleas ciudadanas y las reuniones de trabajo temáticas y por zona; | x | |
| XIII. Participar en las reuniones de las Comisiones de Seguridad Ciudadana de la Ciudad; | | x |
| XIV. Participar en la realización de diversas consultas realizadas en su ámbito territorial; | | x |
| XV. Informar a la Asamblea Ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos; | x | |
| XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la administración pública de la Ciudad, en términos de las leyes aplicables; | x | |
| XVII. Establecer acuerdos con otras Comisiones de Participación Comunitaria para tratar temas de su demarcación, a efecto de intercambiar experiencias y elaborar propuestas de trabajo; | | x |
| XVIII. Recibir capacitación, asesoría y educación en términos de la presente Ley; | x | |
| XIX. Participar de manera colegiada en los instrumentos de planeación de conformidad con la normatividad correspondiente; | x | |
| XX. Promover la organización y capacitación comunitaria en materia de gestión integral de riesgos, | x | |
| XXI. Las demás que le otorguen la presente ley y ordenamientos de la Ciudad. (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 2020) | | x |

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2020).

Nueve de las atribuciones descritas no van dirigidas a la acción ciudadana sino a la operación de las comisiones, lo que hace depender de los políticos locales las decisiones, porque son los que se encargan del diseño y de la implementación de los acuerdos. En este sentido, la efectividad no depende de las comisiones, que en todo caso solo emiten opinión de una estrategia, sino depende de la voluntad política del gobierno local, de su estilo de relación con la población, de los

instrumentos normativos, informativos, presupuestales y de cooperación que haya creado.

Adicionalmente, influyen los factores de carácter ideológico que fundamentan las respuestas o propuestas y que generan concepciones diferentes respecto al papel que el ciudadano debe desplegar.

En el caso de la ciudad de Lima la participación en los espacios codecisionales de las municipalidades distritales o en comisiones los ciudadanos carecen del derecho a voto y cuando se integran la decisión recae sobre los Consejos Municipales, no sobre las comisiones, tampoco los órganos consultivos locales y regionales tienen esas prerrogativas. En este último caso los planes una vez elaborados se les envían para su opinión y sugerencias. Asimismo, los órganos consultivos son también dirigidos y convocados por los alcaldes distritales y el Alcalde de Lima al órgano consultivo metropolitano y a la Asamblea metropolitana.

Asimismo, los representantes en la Asamblea metropolitana no representan a todos los ciudadanos sino son más de élite, alejadas de las bases ciudadanas y sociales. Las decisiones de política, en la práctica, lo toman las autoridades municipales de los distritos y de la municipalidad de Lima y sus órganos técnicos. Se puede decir que estos organismos son de adorno, mas apropiadamente son para la legitimación del gobierno y sus decisiones. No contribuyen a impulsar o fortalecer la gobernanza de Lima o de sus distritos, siendo más órganos de coordinación entre autoridades y vecinos notables.

De las entrevistas se desprende que, tanto para Perú como para México, la participación ciudadana, por un lado, es fundamentalmente consultiva y los órganos y espacios de gobernanza se han deteriorado. De otro lado, es el clientelismo corporativismo de los partidos políticos, gobiernos y ciertas organizaciones de la sociedad civil, las que capturan, cooptan o se apropian de los espacios y representantes de la participación ciudadana.

7.3. La ciudadanía participante en los gobiernos locales: ¿gobernanza ciudadana?

Uno de los principales retos para promover la participación ciudadana es mejorar la difusión de los temas de la agenda pública, para que los ciudadanos puedan participar con datos, e información y así contribuir con elementos de decisión. Asimismo, es preciso que la ciudadanía conozca las leyes y el marco normativo de su participación, así como la importancia de su participación en las políticas y proyectos. Es importante también que estén claros las leyes y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, el acceso a la información pública y conocimientos de sus derechos políticos de los ciudadanos.

En el caso de la Ciudad de México, para Islas Gurrola (Entrevista, 2021) es importante partir de los temas de interés para los ciudadanos y cuáles son los temas que realmente son prioritarios, como se va abordar incorporando la participación. Un segundo desafío sería redefinir las temáticas, identificar a los actores claves para que se incorporen a los mecanismos de participación ciudadana bajo una lógica de gobernanza. El tercer desafío la capacidad de los actores gubernamentales para procesar la información, además de cómo motivar a los ciudadanos e integrarlos al proceso participativo. Enfatiza que no hay ningún gobierno local, subnacionales o nacional que tenga una calificación excelente en participación; además señala que se debe valorar la cantidad de recursos tecnológicos, financieros y de personal para llevar a cabo los ejercicios participativos, esto último teniendo en cuenta lo sucedido con la pandemia.

Es una narrativa importante, sin embargo merece dos observaciones: la primera si bien los actores clave son importantes, estos no deben tener privilegios especiales si se pretende un proceso democrático, en todo caso deben ser los que ayudan a motivar e impulsar la participación; la segunda es que se piensa bajo la lógica de la democracia representativa y del capital, porque hay procesos de participación que pueden ser sencillos sin tanta sofisticación tecnológica y financiera, si realmente se involucran a los ciudadanos y se valora en sus capacidades.

El elemento más importante que se detecta en estos procesos es la falta de voluntad política de los gobernantes, a quienes por intereses particulares o políticos no les interesa promover la participación.

Islas, señala al respecto, que se convoca a la participación por cumplir y que existe la necesidad que las estructuras organizaciones interioricen las ventajas que tiene la participación ciudadana para tomar decisiones. Precisa que es necesario mayor difusión de los mecanismos de participación y que se amplíen al ámbito digital. Afirma que los gobiernos se cierran a aceptar la participación y son menos proclives a tomar decisiones conjuntas con personas que lo observen y que son fuera de su círculo. Es decir, temen a la participación de ciudadanos autónomos.

En este proceso, para pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante, Islas (2021) precisa como necesarios: a) el desarrollo de capacidades para participar de los ciudadanos; b) desarrollo de capacidades gubernamentales, sin fijarse en su escolaridad c) identificar los temas de real interés de los ciudadanos, los que no debe ser muy localistas en sentido micro, de tal forma que sean demandas e intereses reales. Esto que señala Islas es muy importante, porque se busca canalizar la participación a temas de interés público y de mayor impacto, no a temas privados, como precisa Aguilar (2009). De este modo, se evitaría atomizar los recursos como sucede con los del presupuesto participativo.

Para Albert-Hootsen (Entrevista, 2021) después de la pandemia es “entrar a un proceso de fortalecimiento e esos espacios”, ya que se cerraron. Especifica que es importante también observar cómo el gobierno con Sheinbaum sigue el modelo de poco contacto con la gente y con indiferencia a la sociedad civil. Entre los desafíos se especifica también la necesidad de un regreso en la Asamblea Legislativa al pluralismo porque al haber mayoría de Morena, no hay mucho debate y tampoco interés de involucrar a los ciudadanos; crear más espacios de participación como parlamento abierto e integrar a los sectores, que son aún muchos, que tienen muy poca voz, poca participación y poco acceso.

Albert-Hootsen también precisa que es necesario más difusión de los mecanismos porque muchos no los conocen y la difusión que hace el gobierno y las alcaldías es insuficiente y marginal, inclusive que hay alcaldías que no las difunden; al mismo tiempo especifica que la forma de que se concibe la participación ciudadana y los procesos de la administración son muchos muy bizantinos; que los eventos ciudadanos no son difundidos como prioridad en las redes sociales y sitios web de la ciudad y quienes participan más son las organizaciones de la sociedad civil que llevan años de experiencia, pero los ciudadanos en su mayoría no están enterados. Asimismo, considera que dichas organizaciones no necesariamente representan a los ciudadanos. Al respecto precisa:

[...] supone que sociedad civil de alguna forma son representantes también de la ciudadanía, pero muchas veces... (los) representantes de la sociedad civil están más involucrados en... discusiones internas muy abstractas, muy poco tangibles para la ciudadanía, para poder promover su agenda con el gobierno y en realidad platicar con la propia ciudadanía.

En el espacio post-pandemia se espera reactivar los espacios de participación, ejercer presión porque sin ella las decisiones se seguirán tomando sin participación, que es necesario vigilar los procesos participativos, y no solo del gobierno de la ciudad, sino también, por ejemplo de del poder judicial, que cerraron todo en pandemia.

Albert-Hootsen menciona aspectos importantes: la necesidad del pluralismo político en la Asamblea legislativa, la necesidad de valorar a la sociedad civil que el gobierno de la ciudad actual no hace, reconocer que la mayoría de la ciudadanía no conoce de estos procesos y no participa, que la sociedad civil organizada no representa a la ciudadanía y la necesidad de vigilar los procesos participativos.

Camacho (Entrevista, 2021) especifica que en pandemia se suspendió la participación y solo el movimiento feminista siguió sus actividades. En post-pandemia señala que seguirá siendo pasiva, porque son las características de la participación en la ciudad. La reactivación de la participación lo ve como un proceso de tres años.

En esta perspectiva pareciera pesimista, dice algo que la mayoría de entrevistados no dice: la participación pasiva domina. Otras narrativas destacan que es muy activa, sin embargo se reduce a ciertos sectores específicos de organizaciones de la sociedad civil, derechos humanos o algunos ciudadanos que les gusta participar. Todo lo demás, es pasiva principalmente. Sin embargo hay espacios donde hay mayor actividad, pero aún en ellos la mayoría de los que participan no son actores protagónicos, menos los que dirigen la actuación política.

Es importante considerar lo que Albert-Hootsen señaló que el gobierno actual no ha sido proclive a una participación más civil, ciudadana, autónoma, lo se podría relacionar con esta pasividad. Pero también con el proceso histórico de desencanto de los ciudadanos, primero con el PRD en la primera década del presente siglo, (Fernández-Tapia, 2007), lo que puede suceder también con Morena, que es necesario algún estudio para profundizar en ese tema.

Para Camacho (Entrevista, 2021), en la era postpandemia, debe pasarse de un gobierno de servicios a uno que apertura la información de los archivos de las obras que ejecuta; que no sea solo proveedor de servicios sino trascienda el presupuesto participativo y sea innovador y pueda tenerse gobernanza, porque es el reto. Es necesario cambiar las estructuras gubernamentales que no lo han hecho aunque ha cambiado la legislación; tanto que “la estructura gubernamental y la forma de ejecutar acciones no ha cambiado”. Un ejemplo que ilustra esta permanencia de estructuras y de visión de la participación ciudadana es el parlamento abierto, dice:

[...] para el congreso de la Ciudad de México, ellos se consideran abiertos simplemente por canalizar sus sesiones en un canal de televisión o por publicitar banners, pero eso no es sinónimo de participación ciudadana, no conciben todavía cómo aperturar su deliberación a una participación más activa, creo que es ahí donde está reto, la apertura.

Esto ilustra la concepción del gobierno de Ciudad de México sobre la participación ciudadana y la prevalencia de la estructura heredada del PRI, de la forma de hacer gobierno, de relacionarse con las personas, de la cooptación de las organizaciones, ya no vía prebendas y control directo, pero si a través de una estructura legal y

gubernamental. En Perú sucede lo mismo con la estructura y las reglas heredadas del fujimorismo y que, sin duda, afecta a la participación ciudadana.

Sobre pasar de los mecanismos de participación ciudadana a una ciudadanía participante autónoma señala que:

[...] si tú quieres hacer la participación ciudadana más autónoma, la tienes que hacer menos instrumental, pero si tú no lo haces instrumental no se convierte en insumo de política pública... ahí donde está el reto de la autonomía [...] yo hago más autónoma la participación le tengo que restar mecanismos instrumentales y participación partidaria, pero ojo y, reiteró, los partidos políticos no compiten con nosotros o sea ellos no compiten con los ciudadanos, compiten entre partido, entonces es lo primero que nos debe quedar claro... teniendo eso en mente podríamos determinar que en vez de que ellos nos canalicen, es como nosotros podemos canalizar a los políticos... ahí donde es toda otra agenda de investigación muy diferente, pero que nos pueda ayudar a responder esa pregunta

Prosigue:

[...] hacerla autónoma es complicado, [...] implicaría restar preponderancia a los partidos políticos, o sea el sistema partidista en ninguna sociedad es mala, los partidos existen... son el canal de procesamiento de la toma de decisiones en nuestras leyes, el gran problema es que los propios políticos cooptan muchas veces la participación, la canalizan hacia sus propios intereses.

Se entiende la disyuntiva, un enfoque que considera que más autonomía ciudadana es peligrosa para la democracia representativa. Sin embargo, la participación no institucionalizada y canalizada o en congestión con el gobierno tiene más años que la institucionalizada, y viene de una lucha fuerte ante el priismo autoritario y corporativo, y en el Perú contra las limitaciones de la oligarquía política y económica, los gobiernos de Bermúdez, Belaunde, Alan García, con su clientelismo corporativo que perfeccionó el fujimorismo. No necesariamente participación autónoma, corresponsable, colaborativa, democrática, resta a la democracia representativa, sino que la fortalece. Ese es el reto al gobierno de Ciudad de México y sus alcaldías.

García Guzmán (Entrevista, 2021) precisa que el cambio de visión sería el desafío central, pero considera que no es posible porque es parte de la naturaleza del gobierno seguir ganando elecciones, por tanto instrumentalizan la participación con ese fin, no solamente a través de políticas sociales; entonces se debe aportar un

poco más a legitimidad en términos de resultados, precisa. Asimismo, hay mucho trabajo para conocer como el gobierno entiende la participación pero lo importante es como la ciudadanía se concibe en términos de participación. Cambiar la visión es una cuestión de cultura política en la Ciudad de México, posible de hacerlo, teniendo en cuenta el impacto que tienen en ciertos sectores sociales, porque los cambios que se han hecho en participación más que ser propuestas gubernamentales nacieron de la participación, enfatiza.

Continúa: “La participación podría significar una forma distinta de hacer gobierno [...] tendríamos otro tipo de resultados” y aún la experiencia de la contingencia, que nos hizo cambiar al 100 nuestra dinámica de convivencia social, debe servir para delinear nuevas formas de participación. Asimismo, el gobierno abierto se plantea como necesaria para la gobernanza y que la participación como gobernanza puede al menos hipotéticamente significar “un mejor funcionamiento de las instituciones”.

Por otra parte señala que se necesita cambiar el diseño institucional de la ciudad que sigue siendo muy vertical, por lo que existe la necesidad de una gran reforma administrativa del gobierno de la ciudad con el fin de que la participación para la gobernanza nos lleve a otra dimensión de participación y detone actividades mucho más colaborativas como la del presupuesto participativo. Es un análisis bastante integral de los que se requiere.

Lo que señala García (2021) es un gran reto y llevaría al cambio de estructuras administrativas, que es uno de los factores que entrapa la participación en las decisiones y políticas públicas de la ciudad. Sin embargo, no es posible pensar esto ni en el corto ni mediano plazo, porque la tendencia de control y legitimación es la tendencia que se está imponiendo sobre la democratización.

Para pasar de mecanismos de participación ciudadana a una ciudadanía participante autónoma, García Guzmán (2021), considera que sería pasar hacia una construcción de abajo hacia arriba, teniendo como base la organización comunitaria bajo la perspectiva de capital social; reconocer por ejemplo los liderazgos locales pero no para convertirlos en nuevos intermediarios sino “recuperar las aspiraciones

y las energías ciudadanas que hay en lugares muy específicos” A la vez, “la ciudadanía tendrá que hacer un ejercicio autocrítico de plantearse como se imagina... en esa estructura de la participación”. Plantea que es importante lo logrado, los canales de participación existentes, pero desde los ciudadanos ser más propositivos en lo que se puede hacer en muy diversos temas, que “entienda ya de una manera diferente su rol en el término de la estructura democrática, me parece que tendría que apostarse a la apertura de más mecanismos de participación”.

Afirma, que si bien hay una tendencia muy enfocada a abrir espacios digitales, se debe insistir en el trabajo de campo con esos sectores que han estado excluidos; agregando que se debe pasar de foros de consulta a foros de decisión, que implica una responsabilidad para la ciudadanía y que esta comprenda que al tomar parte en la toma de decisiones se convierte en corresponsables. Por ahora precisa: “sigue siendo una participación muy controlada muy dirigida, pues seguramente seguiremos ante un panorama donde poco podrán hacer los ciudadanos en la toma de decisiones y su instrumentación” Concluye que la participación ciudadana no es infalible, comete errores, se equivoca, “elige cosas [...] en estos espacios de dialogo, de deliberación y de toma de decisiones tendrían que nutrirse de esta visión mucho más corresponsable”. Es, señala un camino de dos vías; mejores instituciones habilitadas para la participación y una participación mejor formada en ciertos temas para participar con más efectividad.

Con García Guzmán (Entrevista, 2021), se aterriza a uno de los ejes del presente estudio, que es a la vez conclusión del mismo. La participación implica esos cambios estructurales administrativos; en la concepción de lo que es ciudadanía, que es uno de los planteamientos que se esboza en todas las entrevistas, pero que García detalla. La participación debe ser democrática, desde abajo y lo comunitario, implica otros espacios diferentes, instituciones que se estructuren en torno a lo que las características de la participación que la ley propone, pero que no se quede allí, que se trascienda a la decisión, que se deje atrás lo consultivo, que se de valor real al ciudadano, porque también piensa y tiene ideas como sería mejor su ciudad, alcaldía, colonia, barrio. Implica una participación propositiva, autónoma,

colaborativa, deliberativa, corresponsable, como se detalla en el marco teórico, solo así se tendría una ciudadanía real y una mejor democracia, más allá el gobierno bueno porque me da cosas, subsidios, apoyos, para pasar al buen gobierno: la gobernanza.

Para Hernández Trejo (Entrevista, 2021), en la pos pandemia los retos son: a) “seguir solventando esos mecanismos de participación”, b) “la implementación de la tecnologías, garantizando que no se excluyera a nadie”, c) la difusión de los mecanismos de participación ciudadana, porque hay un gran desconocimiento por parte de los ciudadanos; d) la difusión y conocimiento de los mecanismos en los cuales se tiene la posibilidad de incidir en la toma de decisiones, e) que la población sepa los efectos de la participación ciudadana.

En términos de fortalecimiento de la gobernanza, considera que la sociedad civil seguirá teniendo un rol importante; que los mecanismos de democracia directa no generaran gobernanza y el elemento central que se necesita es la innovación democrática, con el fin de lograr la gobernanza local.

Respecto del paso de los mecanismos de participación hacia una ciudadanía participante autónoma manifiesta: pasar de los mecanismos de participación ciudadana a otros esquemas es difícil de decir, porque lo que importa no es los mecanismos porque son solo los instrumentos y quien quiere participar va a buscar la forma de participar.

Sobre esta narrativa de Hernández Trejo, no siempre es así. Si importan los mecanismos porque tienen un diseño particular de participación, que deben cumplirse. Además, no siempre el que quiere participar participa de todas formas, menos el que busca una participación autónoma, democrática y deliberativa, donde los acuerdos sean vinculantes y decisorios, participaría en espacios que son un engaño.

Afirma también que se debe tener en cuenta “cuestiones de interés para la ciudadanía, que realmente les atañen... que realmente les beneficien”. Agrega que es necesario quitar lo que desincentiva a participar: cuestiones clientelares, cooptación política. A su vez, en la post-pandemia visualiza un mayor uso de las tecnologías y esquemas para participar en casos de emergencias.

En relación a los retos en la Ciudad de México, Hernández Trejo, considera que lo inmediato es de difusión y comunicación de estos mecanismos, sus alcances y resultados, los cuales coincide con otros de los expertos que hay domina el desconocimiento por parte de los ciudadanos, vecinos y habitantes de la Ciudad de México. Sobre los mecanismos de democracia directa corrobora su poca eficacia, la cual ya se ha abordado, sus limitaciones están tanto para los procesos de democratización como para generar espacios de gobernanza.

En el caso de la ciudad de Lima, para Romero Lora (Entrevista, 2021), la perspectiva de los gobiernos debe cambiar, no pensando trabajar desde la centralidad del gobierno sino de los ciudadanos, que es lo que marcaría la diferencia. Señala:

[...] ¿cuáles son los términos en los que tú quieres participar?, no yo te pongo mis términos, sino en qué términos realmente tú participarías, sobre qué tipo de cosas realmente tú te comprometerías, qué cosa sería para ti mucho más fácil para participar realmente el ciudadano cómo quisiera participar, cuándo quisiera participar, en qué temas quisiera participar, a qué hora quisiera participar; no se trata de que ellos se adapten a lo que yo quiero, sino de yo adaptarme y realmente buscar esa voz... en la medida que el Estado no haga eso, va a ser como todo bien, puedo sacar marco normativo, todo lo que tú quieras, pero como que no voy a avanzar...(es *necesario*) tener pues un funcionario público realmente con ese tipo de mirada.

En este sentido, tanto el gobierno como de sus funcionarios deben cambiar de enfoque, no para responder a objetivos desde quienes ostentan el poder y lo que piensan que es mejor, sino en los casos que se busca que el ciudadano se involucre la participación se centré en él. No es hacer la participación para cumplir mis fines como gobierno, haciendo de quienes participan instrumentos de la gestión, sino valorar su calidad de sujetos y ciudadanos, con capacidades de gobierno y cogobierno mínimamente, ya que se les niega en el marco del derecho positivo sus facultades de autogobierno.

Sin cambio de visión aunque esté la mejor ley y gestión, no se va a lograr más democracia y mejor gobierno, o gobernanza. Romero enfatiza en hacer a los ciudadanos el centro:

[...] cuando pienso en la participación, pienso en que hay que trabajar el tema de la reforma, en que los perfiles de competencia de los funcionarios, pensar cómo hacemos para también incorporar esta lógica, realmente, de buscar la voz del ciudadano, por ese lado, y, por otro lado, un funcionario que realmente se replantee... cómo es que realmente el joven y la mujer quiere participar,

Buscar la decisión del ciudadano, no solo su voz, podría decirse mejor, aunque Romero, se refiere justamente a que se deje al ciudadano decidir. Entonces hay ejes importantes: centrado en los ciudadanos; cambio de estructuras administrativas, dejando las viejas que ya no funcionan en los nuevos tiempos; modernización tecnológica. Sobre esto señala:

[...] un funcionario pues que ni siquiera puede leer un... WhatsApp, que no conoce Instagram, que no conoce TikTok, que no conoce Twitter, que no conoce tal, entonces, si tú no conoces las formas en las que la gente se comunica hoy, mediante la cual la gente interactúa hoy, pues vas a estar como totalmente desfasado... te vas a quedar en Facebook con los adultos, mientras los jóvenes se mueven en otro tipo de ruta.

Estos elementos que se abordan también en el caso de la Ciudad de México, son cambios estructurales de la gestión pública, cambios sustantivos en las relaciones gobernantes-gobernados y en el uso de las tecnologías de información y comunicación. Es a la vez y lo principal, que quienes son gobernados son personas, con dignidad, con autonomía, con ideas propias, y que los gobiernos tienen que cambiar la lógica de imponer su pensamiento, estilo, fines, objetivos, estructuras y formas de administrar o pensar sobre lo público, sino que cuando se trata de gobiernos democráticos, es también valorar y aceptar las diferencias en las formas de pensar, actuar y gestionar sobre lo público. De lo contrario, son formas solapadas de autoritarismo, que sustentan en la política social, aprovechando las necesidades que tienen la mayoría de la población,

Sobre la participación en el futuro, Romero Lora termina haciendo énfasis que “los jóvenes no participan porque los mecanismos que tiene el estado son pues unos

mecanismos bien anticuados... entonces... la evolución de los mecanismos de participación... empleando... nuevas herramientas”,

Es decir, se necesita no solo modernización sino innovación y creatividad en gestión de la participación ciudadana. No se trata de imponerlas, sino de proponerlas, dialogarlas, incorporando al ciudadano como sujeto y agente sociopolítico, no como instrumento de una política pública o los intereses del gobierno, un grupo político o económico.

Andía (Entrevista, 2021), sostiene que para pasar de los mecanismos existentes a una ciudadanía participante autónoma “hay que fortalecer las organizaciones sociales y los partidos para que promuevan una ciudadanía participante real”. Concibe que esa crisis política afecta. A esa problemática lo caracteriza del modo siguiente:

[...] en la ciudadanía hay mucho desánimo, cada vez se cree menos en la política y en los políticos... esto pasa por fortalecer también los partidos políticos [...] ahora más que partidos, tenemos cascarones o bien lo que se llama vientres de alquiler, hay partidos sin candidatos, candidatos sin partidos, todo eso incide en que luego no haya una real participación autónoma.

Su perspectiva no separa la participación del todo el sistema político y lo especifica, aunque ninguno de los entrevistados concibe una participación sin democracia representativa.

Sobre los cambios necesarios para tener una gobernanza local señala: que haya una real transparencia y rendición de cuentas, para que realmente se vean en espacios de participación; mejorar la información de los portales de transparencia, evaluar qué información debe estar y sea de fácil acceso; es necesario porque en diversos sectores del gobierno se busca que no exista. Sobre este asunto manifiesta:

[...] como se dice información es poder, si no tienes información pues no sabes cómo van las cosas, ni qué es lo que hay que cambiar, ni en qué se puede aportar [...] en todas las gerencias, en todos los sectores, muchos la tendencia es a que no haya transparencia y, por lo tanto, si no tienes acceso a una información adecuada y a tiempo, pues eso también limita tu participación.

En la post-pandemia considera la aparición de nuevos mecanismos de participación o recuperación de otros, en torno a dos ejes centrales: salud y alimentación. Señala que en el caso de Lima, por ejemplo, fueron apareciendo comités para enfrentar la Covid-19 a partir de la solidaridad frente a la adversidad; en los sectores populares se han retomado las ollas comunes, los comedores populares, para atender a la población que lo necesita.

Otro asunto es la relación participación-gobernanza, en el cual considera la necesidad de reevaluar y cambiar de rumbo el presupuesto participativo para evitar la atomización, el reparto de recursos, la utilización política del mismo o eliminar el reduccionismo en el que ha caído el movimiento del presupuesto participativo. Agrega que es necesario repensar “cómo se han dado algunos mecanismos de participación, qué implican, qué limitaciones tienen para realmente hacerlos que puedan aportar a fortalecer... la gobernanza local”. Los cambios merecen esta reevaluación, replanteamiento, porque considera que en el presupuesto participativo, que es lo más emblemático en términos de participación y gobernanza, se ha terminado como el dicho: “quisimos llegar al cielo y llegamos al tercer piso”.

Ames (Entrevista, 2002) considera que la participación enriquece a los ciudadanos y a la administración pública, que para que se fortalezca la democracia es preciso “reconocer los diferentes agentes vinculados al desarrollo”, que no obstante sus diferencias pueden llegar a “consensos democráticos”, sin embargo “solemos irnos a los extremos [...], entonces hacen falta, sin duda, más espacios de encuentro, de intercambio y, posteriormente, de codiseño”. Es decir, ahora no se tienen, es de necesidad construirlos.

Lo anterior, podría ser la base para pasar de los mecanismos existentes a una ciudadanía participante, pues siguiendo a Ames podemos concluir que no hay gobernanza en la ciudad de Lima. En sus palabras lograr esto es:

[...] es un desafío bastante grande para para el país, por la propia cultura política que tenemos, por parte de los políticos y por parte de los ciudadanos [...] existe dos obstáculos... desde el punto de vista de los ciudadanos todavía creemos que nuestra obligación como tales, como ciudadanos, es el de asumir un rol electoral... ir a votar... y luego olvidarnos de lo que sucede en gestión (Entrevista, 2021).

La responsabilidad es de los ciudadanos, de los políticos, del gobierno y su administración. Ames tampoco separa la participación de la democracia representativa. Considera que la participación es muy importante para la gobernabilidad democrática, pero también para el desarrollo; por lo que necesitan que los políticos y gobernantes compartan el poder con los ciudadanos.

Resalta los espacios creados en la pandemia desde los ciudadanos, como la “ollas comunes”, “Aprendo en comunidad”, considerando que deben ser reconocidos por los gobiernos y entregar estos liderazgos a la sociedad. Es decir, el liderazgo en esos casos que los ciudadanos ya están actuando en sus espacios creados por ellos mismos. Considera, que estos espacios tienen potencial para quedarse y de generar capital social. A la vez, reconoce que a los ciudadanos también les falta madurez en la participación y sentido de lo político:

[...] sin embargo, todavía hay poco conocimiento por parte de los ciudadanos de la oportunidad o el potencial que cada uno de los vecinos pueden tener para para participar y aportar en la gestión local... normalmente, se sigue teniendo todavía una visión muy intrahogar... en donde yo participo en este Aprendo Comunidad o en la olla común, porque necesito comer o necesito que mi hijo se eduque, pero todavía no reconozco al espacio público como un espacio mío y de mi comunidad si es que hubiese mucho más conciencia ciudadana de que los espacios públicos son también parte de nuestro hogar... habría un mejor proceso de diseño hoy para el futuro.

Se necesita conciencia de la importancia de la participación y su potencial de transformación y asumirlo como tal dese los ciudadanos. Si esto no existe, aunque el Estado lo reconozca, no tendrá mayor impacto. A la vez, es necesario formación política para trascender las necesidades inmediatas, personales, localistas y pasar a la incidencia política, la participación política transformadora de su entorno y democrática, para resistir a los autoritarismos que no han terminado, y que en el caso del Perú, por la ausencia de conciencia social y política de la población de Lima y el norte del país, por ejemplo, se permitió otra vez una dictadura y el

fortalecimiento de sus estructuras que estaban a punto de romperse, se les dio lugar a su reinención.

En ese sentido, es ejemplo claro de que no basta saber que estamos mal, sino que hay una cultura democrática y una disposición política para garantizar la gobernabilidad democrática, de solidaridad con los otros ciudadanos de otras partes del país y que no se debe conformar con sobrevivir en el día a día y decir: “es injusto lo que sucede, los políticos solo les interesa el poder y por eso hacen esto [...], pero tenemos que trabajar, no podemos hacer nada”. Eso en el caso peruano hoy le está costando el fortalecimiento de las estructuras de un neoliberalismo salvaje, autoritarias creadas por el fujimorismo y la fuerza armada en los años noventa, y la entrega de sus recursos a las transnacionales. En esto se ve la importancia de que la participación ciudadana no limitada al ámbito de las obras de infraestructura, sino de todo el sistema político, del fortalecimiento de una gobernanza democrática.

El aumento de las organizaciones de la sociedad civil es evidente pero no suficiente y es hasta contra-democrática si solamente se focaliza a asuntos sociales y normaliza regímenes autoritarios o no favorecen la construcción y fortalecimiento de la gobernanza. Es necesario promover mayor participación realmente democrática en entidades académicas y sociales, para que el ciudadano común se sienta respaldado y pueda apoyar iniciativas que contribuyan a mejoras locales. No dirigida ni controlada desde el gobierno, partidos políticos o sociedad civil.

Se cree que la institucionalización ciudadana no debe de ser desde la agenda pública para el control y legitimación, sino que desde la incorporación de los ciudadanos y sus organizaciones a través de la asociación civil voluntaria y autónoma, que de forma ordenada, eleve la calidad en la participación y que fomente la participación libre, autónoma, pluralista, de todos los sectores, no solamente de expertos o académicos, de la empresa y la sociedad civil de élite.

Es necesario por parte de las instituciones públicas elevar la confiabilidad, credibilidad y democratización del poder, tomando acciones contundentes en contra, tanto de la corrupción, el clientelismo político y el corporativismo, como de

los cambios de estructuras autoritarias de la administración pública y de la concentración del poder en las instituciones positivas de influencia occidental sin dejar lugar a las alternativas democráticas ciudadanas y tampoco a lo que Aguilar (2009) señala como participación colaborativa, propositiva y corresponsable; creativa, alternativa, solidaria y de transformación de las desigualdades y ampliación de la libertades a todos (Dussel, 2012; Nun, 2000), permitiendo una real participación de los ciudadanos en las políticas públicas (Aguilar, 2010 y 2014)

Se señala desde las entrevistas que es necesario revisar los mecanismos de participación ciudadana, para que den mayor autonomía, libertad y espacio de acción a la ciudadanía, al mismo tiempo que se dé en la práctica una participación democrática, colaborativa, abierta, corresponsable, es decir de gobernanza democrática. Por consiguiente, es preciso reevaluar los mecanismos existentes y pasar de los espacios consultivos e informáticos a los decisorios y de participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Pasar de gobernanza corporativa (dirigida desde la empresa privada y organizaciones de elite de la sociedad civil) o controlada y dirigida desde el gobierno, a la construida y ejercida desde los ciudadanos.

Es imposible quitar de las leyes e instrumentos de participación la ideología que subyace, sin embargo es posible que se construyan puntos de acuerdo en el marco de un nuevo pacto social. La educación y la participación desde abajo son elementos que se plantean desde los entrevistados y que se favorezca, tanto en la Ciudad de México como en Lima una participación en la que los ciudadanos tengan oportunidad de decidir y fortalecer la gobernanza local, que en los dos casos se logra muy limitadamente en ciertos espacios, principalmente el presupuesto participativo. La participación como elemento de gobernanza local es aún un reto.

Conclusiones generales

El análisis de la participación ciudadana en la gobernanza local en la Ciudad de México y ciudad de Lima (Perú) permitió claridad sobre cómo la participación de los ciudadanos puede fortalecer o no la gobernanza local en los gobiernos locales, a través de los mecanismos de participación institucionalizados. A la vez, caracterizar la participación directa de los ciudadanos organizados en los asuntos públicos, específicamente su rol destacado en los programas de gobierno. Este acercamiento y análisis hizo posible su caracterización e identificar sus avances, limitaciones y desafíos; así como señalar los matices de su participación.

En este orden de ideas, las conclusiones generales se desglosan en tres apartados: 1) sobre las preguntas, objetivos y el alcance de la investigación; 2) sobre los principales hallazgos y aportes de la investigación; y 3) sobre futuras investigaciones derivadas del trabajo realizado.

1) Sobre las preguntas, objetivos y el alcance de la investigación.

El objetivo principal de la investigación fue analizar la participación ciudadana en la Ciudad de México y Lima, de 2014 a 2020, con el objeto de describir, interpretar y analizar los mecanismos de participación institucionalizados desde la legislación y su práctica, y cómo contribuye al fortalecimiento de la gobernanza local. Objetivo que se logró a lo largo del estudio, cuya unidad de análisis: “la participación ciudadana como instrumento de la gobernanza local” fue una constante transversal.

Esta transversalidad de la participación ciudadana en la investigación tuvo como fin corroborar que la participación de los ciudadanos es fundamental en cada estructura, etapa, proceso y programa en los locales. Asimismo, que sin su real concreción en cada uno de estos elementos afecta la democratización, legitimidad, innovación, gobernabilidad y, sobre todo, la gobernanza. En tiempos en que la democracia está en crisis, una real representación y articulación entre democracia representativa y democracia directa para dar lugar a la democracia participativa

puede ser la respuesta oportuna para fortalecerla. En este sentido, se logró utilizar la lógica de transversalidad en los objetivos específicos.

Se partió de la pregunta ¿de qué manera la participación ciudadana fortalece a la gobernanza local en la Ciudad de México y en Lima, en el periodo 2014-2020? Y con la hipótesis de que la participación ciudadana institucionalizada ha contribuido a la gobernanza local en la Ciudad de México y ciudad de Lima, de 2014 a 2020, en términos de gobernabilidad, abriendo espacios de consultivos para la planeación y toma de decisiones, mediante la institucionalización, generando principalmente legitimidad social de la gestión de turno y control de los procesos participativos desde los gobiernos locales, al mismo tiempo que se restringe la participación ciudadana autónoma, consolidando una participación dirigida y controlada que se aleja de la gobernanza. La cual se confirma, con sus matices propios de la complejidad del fenómeno de estudio. Asunto que se retoma más adelante, después de abordar cada objetivo.

Con el objetivo uno, se logra, a partir de la teoría, que la democracia desde la teoría y práctica, no obstante sus variantes, es el principio y base conceptual de la participación ciudadana y la gobernanza. Se encuentra, a partir de este punto de partida que, en la actualidad no se puede entender solamente desde el liberalismo y la democracia representativa, o solo desde su concepción de libertad individual, sino que es importante tener en cuenta, para superar la crisis que experimenta, la democracia participativa, la libertad republicana y la inclusión de los derechos ciudadanos, incluyendo los culturales; también la dignidad de las personas y los derechos humanos. En consecuencia la participación es elemento necesario en la democracia, lo cual se reconoce desde el propio liberalismo.

Desde el republicanismo se incorpora la transparencia, la participación no electoral y la austeridad; de las corrientes culturales y comunitarismo, los derechos culturales y desde la teoría crítica y los feminismos se incluyen a las culturas y grupos minoritarios, a las mujeres y la paridad. A la vez que se agrega la necesidad de la democratización de la economía y los diferentes procesos sociales y políticos entre ellos el poder de gobernar y de la administración de la cosas pública. La

participación ciudadana termina siendo el eje, a la vez que al incluirla en el poder gubernamental, del gobernar, se establece la base también de la gobernanza.

Otro de los ejes es que frente a la separación histórica entre democracia directa y representativa, surge la democracia participativa, juntando estas formas de participar en relación al poder en dos dimensiones de la democracia contemporánea, como dos caras de una moneda: la democracia directa por un lado y la democracia representativa por otro lado, naciendo la democracia participativa.

En la democracia participativa los ciudadanos se vuelven corresponsables de los problemas y necesidades de los ciudadanos, de la construcción de problemas públicos y las demandas, como de las soluciones y conjuntan esfuerzos para lograr superarlos, con fines de desarrollo local y mejor calidad de vida para todos. Aunque tiene sus enemigos en los acérrimos defensores de solo la democracia representativa, crece el consenso de su importancia en los procesos de gobierno y de la administración pública desde diferentes disciplinas: filosofía, sociología, ciencia política, antropología, entre otras. Las corrientes pos burocráticas de la gestión pública la incluyen, también la teoría de las políticas públicas, la gobernanza y el gobierno abierto, también (Véase capítulo I). En síntesis, participación y representación no se excluyen, se complementan, se revitalizan.

La gobernanza democrática, como buen gobierno, tiene dos caras: gobierno (como ejercicio del poder) y participación (como ejercicio de derechos). Involucra, por tanto, al sujeto de poder político: el Estado, presentado sus tres poderes y sus agencias (gobiernos y burocracia), y al soberano del poder: los ciudadanos, el pueblo. En esta perspectiva, el poder del Estado radica en el pueblo, lo cual en la democracia participativa no solamente se realiza en la elección de los gobernantes, sino en el cogobierno con los ciudadanos, el control de estos de las autoridades y uso de recursos y la corresponsabilidad en la solución de los problemas públicos.

En la democracia representativa, solo los designados por el voto ejercen el poder, en la democracia directa, lo ejerce toda la comunidad de ciudadanos en asamblea, donde no hay representación sino delegación; en la democracia participativa,

Estado y pueblo, gobiernos y ciudadanos, interactúan corresponsable para ejercer el poder y dar solución a los problemas públicos. Es la democracia incluyente, si se quiere que sean democráticos los gobiernos. En este proceso participan tanto el Estado (sociedad política), como la sociedad ciudadana o ciudadanía y sus organizaciones (sociedad civil) y los representantes del mercado (sociedad económica). Es la incorporación de la participación de los ciudadanos no solo en el proceso electoral, sino en el proceso de gobierno.

La gobernanza se constituye en una nueva forma de gobernar, que solo es posible si hay participación y gobernabilidad, democráticas; por lo tanto puede haber gobernabilidad sin gobernanza pero no gobernanza sin gobernabilidad, participación sin gobernanza pero no gobernanza sin participación. Revitaliza a los procesos administrativos pero también a los políticos y sociales, a la vez que es un proceso de innovación de la administración pública, de la política y de la ciudadanía. Es el modo de gobernación característico del presente siglo (Aguilar, 2008, 2015, 2016; Prats, 2005); una nueva forma de gobernar (Varela, 2011; Innerarity, 2017; Kooiman, 2005; Peters, 2005; Mayntz, 2001), que impulsa y contiene a las nuevas formas de gestión pública, como el gobierno abierto, e incluye a las TIC, dando lugar a la gobernanza digital. Es un espacio de gobierno participativo y cogobierno. El ámbito local, de los gobiernos municipales y subnacionales, es ideal para la conjugación de la participación ciudadana y la gobernanza.

Se concluye, este logro teórico conceptual, considerando que la participación ciudadana propositiva, corresponsable, crítica, autónoma, libre, democrática, colaborativa, de ciudadanos que se involucran es el eje de esta forma de gobernar. No es solamente la participación en la construcción de la agenda, sino en la totalidad del proceso de la política pública, incluyendo los mecanismos de control social, veedurías ciudadanas, rendición de cuentas, de los gobiernos locales. Es también la base para la acción colectiva, inclusive por fuera del gobierno, que además fortalecería las capacidades de análisis de la realidad social, la acción, decisión y colaboración de recursos para la solución de los problemas en el territorio (Alzate & Romo, 2014) de los gobiernos locales, en este caso de Ciudad de México y Lima

metropolitana. Asimismo, tiene un doble proceso de construcción, teorización y operacionalización: a) la administración pública y b) la del poder y la forma de su ejercicio (política). Por lo tanto, participación ciudadana y gobernanza son procesos teóricos y prácticos.

Si se observa, se logró no solo la síntesis teórica articulada para el estudio, sino aportar algunos elementos teóricos articuladores. Todo lo cual enriquece el debate sobre la participación y la democracia, así como de la participación y la gobernanza. A la vez, fue el marco teórico pertinente para la investigación, lográndose el primer objetivo.

El objetivo dos nos acerca a la realidad contextual-histórica que nos permite comprender los fenómenos de la participación y la gobernanza local, como también la justificación del estudio. El análisis se centra: en el caso de la Ciudad de México, entre 1997 y 2012 y de 2012 a 2020; y en la ciudad de Lima, desde finales de 1996 al 2001; y la segunda, de 2002 a 2020.

Se puede sintetizar señalando que tanto Lima Metropolitana como Ciudad de México tiene régimen especial, son mega ciudades altamente pobladas, con zonas periféricas pobres y áreas muy desarrolladas, con marcada segregación social y del espacio son la capital de sus respectivos países; tienen sociedades multiculturales y concentran la mayor cantidad de extranjeros en relación con las otras ciudades de cada uno de estos dos países.

En cuestión de división político-territorial la Ciudad de Lima está mucho más fragmentada con 43 distritos (gobernados cada uno por un Alcalde y un Concejo Municipal), mientras que Ciudad de México solo tiene 16 demarcaciones territoriales (16 alcaldías, gobernadas por un Alcalde y un Concejo).

La ciudad de Lima tiene por órgano de gobierno la Municipalidad Provincial de Lima o Municipalidad de Lima Metropolitana, dirigida por el Alcalde metropolitano y su respectivo Concejo Municipal Metropolitano; en tanto que en la Ciudad de México se divide en tres poderes, el ejecutivo dirigido por el Jefe (a) de Gobierno de la

Ciudad de México, una Asamblea Legislativa y el Poder Judicial de la Ciudad de México como entidad federativa. El régimen especial de la Ciudad de Lima le otorga a la Municipalidad le da facultades y competencias de gobierno regional, por lo tanto el Alcalde también hace funciones de Gobernador de Lima Metropolitana. De este modo, tienen ambas autoridades locales, de Ciudad de México y la Ciudad de Lima, facultades de una región o entidad federativa.

Son zonas densamente pobladas, con problemas de infraestructura y de tránsito, inseguridad y economías dinámicas, a la vez que cuentan con la mayor infraestructura a nivel de sus respectivos países; son centros de concentración económica y cultural, con las mejores redes de TIC y comunicaciones del país, sin embargo la Ciudad de México supera en infraestructura urbana a Lima. Sus diferencias no afecta abordarlas comparativamente porque se centra en el análisis de la participación ciudadana y su relación con la gobernanza. La Ciudad de Lima no tiene un poder judicial, porque en Perú es una república unitaria, no federal como México. Conviene aclarar, sin embargo, que por cuestiones de la Covid-19 al no contar con igual acceso a la información en Lima con respecto a la Ciudad de México el estudio no recurre a la comparación de los casos en términos de rigurosidad.

Las dos ciudades tienen un contexto de globalización, economías sujetas al modelo neoliberal, que en México fue hasta el 2018 similar modelo, pues hubo una modificación en los años 2019 y 2020, para transitar a una economía social de mercado, pero cuya base se mantuvo en la línea económica del modelo neoliberal.

La ciudad de México experimento desde el 1987 un proceso de tránsito del régimen dependiente del gobierno federal a la democracia para elegir a sus representantes locales. En ese proceso también, desde los años noventa comienza el proceso de institucionalización de la Participación ciudadana. El establecimiento de la Asambleas del Distrito Federal fue el primer paso para el ejercicio de derechos políticos, después se dieron las leyes de participación ciudadana en 1994 y 1998, y en 1997 se eligen a sus autoridades de la ciudad, entonces Distrito Federal. Es en 1996 en el que se da la reforma constitucional que permite la elección democrática

de sus gobernantes en la Ciudad de México. En 1997, inicia la primera etapa: de la apertura democrática a la ciudad incluyente.

En este proceso se suceden en el poder: Lázaro Cárdenas Solórzano, de 1997 a 1999; Andrés Manuel López Obrador, de 2000 a 2006 y; Luis Ebrard Casaubón, de 2006 a 2012. Se busca hacer de la ciudad una ciudad incluyente, promoviendo la participación ciudadana y asegurar el acceso a los programas de salud, cultura, vivienda, educación, seguridad, etc. Inicia el proceso de democratización de la ciudad: en lo social, busca integrar a los sectores más necesitados a través de servicios y programas sociales, prevenir la violencia familiar e impulsar la educación a través de preparatorias públicas. Se establece también la Asamblea Ciudadana y se institucionalizan los mecanismos de participación ciudadana, con la modificación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Así se incluye social y políticamente a los ciudadanos de la ciudad.

Con Andrés Manuel López Obrador, 2000-2006, las políticas sociales se fortalecen y ampliaron, con un enfoque centrado en los pobres y adultos mayores; inicia su política de austeridad, impactando que las políticas sociales sean retomadas en el ámbito federal; también hizo grandes inversiones en la infraestructura de la ciudad; se da la Ley de Participación Ciudadana de 2004, que es la base de las reformas de 2010, 2016-2017 y de la Nueva Ley de Participación Ciudadana de 2019. Asimismo, en su gobierno se instaura los controlares ciudadanos, que es una de las permanecen hasta hoy de participación como gobernanza.

El gobierno de Marcelo Ebrard, 2006- 2012, consolida la protección social universal, vivienda, mejoramiento y mantenimiento de las unidades habitacionales, becas escolares, entrega de útiles y uniformes escolares, educación; se buscó la ampliación de los derechos de las mujeres y grupos vulnerables. Asimismo, se buscó vincular la educación con el sistema productivo y se hicieron las reformas a la Ley de Participación ciudadana (2007, 2009, 2010 y 2011), siendo la más importante la de 2010.

En la segunda etapa va de 2012-2020, que incluye el periodo del presente estudios, 2014-2020. Se promueve los derechos sociales y el derecho a la ciudad, a la vez que afronta y e incluye en la agenda de manera más sistemática los procesos de la digitalización y sostenibilidad. Gobiernan en este periodo: Miguel Ángel Mancera Espinosa, 2012-2018 y Claudia Sheinbaum Pardo, 2018-2024.

En el periodo de Mancera se da el proceso de convertir a la Ciudad de México en otra entidad federativa que se concreta en el año de 2016. La ACCDMZ se instaló el 15 de septiembre de 2016. En enero de 2017 se publicó la Primera Constitución Política de la Ciudad de México.

El gobierno de Claudia Sheinbaum, 2018-2023, impulsa la sostenibilidad, la seguridad, la consolidación y ampliación de becas, a la vez que promueve el acceso, abastecimiento y disfrute equitativo en salud, vivienda, educación, protección social y el deporte. A la vez que en el periodo se enfrenta la pandemia de la Covid-19, que afectó de manera crucial a la ciudad.

En el caso de Lima, el contexto fue de la dictadura, en el ámbito local gobernó Alberto Andrade, 1996-2003, quien no obstante el autoritarismo nacional, dio estabilidad a Lima, mejorando el ornato urbano, la seguridad, reubicación de los ambulantes de las calles de Lima, se vive la transición democrática y el declive de la dictadura, a la vez que se da en el ámbito regional la legislación de regionalización y descentralización.

En la segunda etapa, de 2003 – 2020, del desarrollo de la ciudad a la exclusión de los ciudadanos, hubo relativa estabilidad política hasta 2016 con el gobierno de Ollanta Humala Tasso, crecimiento económico basado en la minería; sin embargo de 2016 con el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynsky Godard (2016-2018), se desató la crisis política que siguió hasta 2020, y continúa en la actualidad. Gobernaron en este periodo en la Ciudad de Lima: Luis Castañeda Lossio, 2003-2010, 2015-2018; Susana Villarán de La Puente, 2011-2014; y Jorge Vicente Martín Muñoz Wells (2019-2022).

El Periodo de Castañeda estuvo centrado en obras de infraestructura visibles en distintos distritos de Lima, lo que le ganó la popularidad, que sirvió para sus reelecciones, pero estuvo cargado de escándalos de corrupción, que no obstante las evidencias, quedó en la impunidad. En este periodo se promulga la Ley No. 28056, Ley Marco de Presupuesto Participativo, que se generaliza su aplicación en Lima primero; los ciudadanos de Lima, perdieron su sentido de la transparencia y rendición de cuentas, especificando que Castañeda “robaba pero hacía obras”, justificando la corrupción, aunque también tuvo oposición importante entre la sociedad, que llevó a la campaña “Habla Castañeda”. En su gestión estuvo ausente la gobernanza.

El gobierno de Susana Villarán, 2011-2014, desarrolló el plan regional concertado con amplia participación, lo que significó un caso de gobernanza local, buscó ordenar el transporte e impulsar una política ordenada de la ciudad, pero con una oposición conservadora fuerte, una mala comunicación política y la pérdida de aliados como de apoyo de la comunidad, no permitió lograr lo que propuso; a la vez que también cayó en hacer obras de tipo efectivista y al margen de la participación ciudadana; contradictoriamente, cerró espacios de participación que no estaban de acuerdo con la agenda progresista que impulsaba. Se impulsó una revocatoria en su contra, la que no tuvo éxito pero la debilitó e hizo imposible su reelección.

En el gobierno de Jorge Vicente Muñoz Wells (2019-2022), se optó por el eficientismo: ahorro y control presupuestario, se buscó elevar la recaudación tributaria, hacer eficientes los procesos de gestión, modernizar la administración pública desde un enfoque gerencial y priorizar la atención ciudadana. Se centró en la eficiencia del gasto, responsabilidad, mejorar la seguridad pública y obra pública con participación de los ciudadanos en el diseño. La participación ciudadana también se articuló en torno a la recuperación de espacios públicos, de viabilidades, entre otras obras. Los datos que se recuperan, sin embargo, no permiten concluir que la forma de gobernar que dirigió fuera de gobernanza, pero sí de modernización de la gestión. La misma municipalidad de Lima reconoce que hacen falta

mecanismos de participación efectiva de la población para enfrentar la problemática de Lima (véase capítulo II).

El contexto de su gobierno también fue el de la pandemia, al final fue destituido por el Jurado Nacional de Elecciones por tener conflicto de interés al ser Alcalde de Lima y al mismo tiempo ser parte del Directorio de SEDAPAL, recibiendo sueldo por tal cargo.

Finalmente, en relación a la elección de sus autoridades por voto libre, en Perú fue desde 1982, por periodos de 3 años, y en México empieza en la ciudad desde 1997.

En el Perú La ley De Participación y Control Ciudadano como la Ley de las organizaciones populares y el Código de los Niños y Adolescentes, se dan en el gobierno de Fujimori. Asimismo, en Lima, Perú y la Ciudad de México, se han convertido en multiculturales por la migración de provincia a estas ciudades y por la migración internacional.

En el objetivo tres, en el caso de la Ciudad de México, en el periodo 2014 – 2020 la participación y gobernanza es influido por la globalización, la demandas ciudadanas que exigen democracia para y en la ciudad, la voluntad y lógica de los gobiernos a partir de la elección cuestionada de Salinas de Gortari en 1998, que se fortalecieron con la alternancia en la ciudad en 1997 y en la presidencia federal en el 2000. Con resultado se encuentra que:

- Entre 1988 a 2018 se actualizan y cambian las fórmulas o patrones de gobernabilidad con inclusión, aunque las estructuras políticas y administrativas se mantienen las tradicionales.
- Se realiza un redimensionamiento del sector público que lleva a procesos de descentralización y desconcentración administrativa, y a una mayor relación entre ciudadanos y gobierno de la ciudad.
- Hubo una tendencia a asar del modelo burocrático tradicional a la nueva gestión pública, favoreciendo la centralidad en la eficacia y eficiencia económica.

- Aparecen redes sociales de política pública, articuladas desde el gobierno de la ciudad o con organizaciones que trabajan a nivel local, que cumplen un rol.
- Se observa en la Ciudad de México nuevas formas del quehacer de gobierno y gestión de lo público, con el fin de fortalecer la gobernabilidad y gobernar con participación de las organizaciones civiles, que tienen más independencia del gobierno o son autónomas.
- Aunque surgen nuevas formas de gobierno que abren espacios participativos democráticos, no desaparecen prácticas y formas corporativas y clientelistas del ejercicio del poder, que se renuevan en formas de gobernabilidad y participación que se centran en la legitimidad política y social del gobierno de la ciudad o de sus alcaldías, sin dar lugar a la participación ciudadana o procesos de gobernanza.
- Hay experiencias aisladas de participación como gobernanza democrática, que no son continuadas.
- Históricamente, se encuentra, que las bases de la actual participación ciudadana están en los movimientos populares de los ochentas, década considerada como de resurgir de los ciudadanos; los nuevos modelos de gestión postburocráticos que se implementan como parte del proceso de modernización de la Administración Pública; y la Red de OSC de los años noventa hasta el 2000.
- La sociedad civil organizada juega un papel importante en la participación ciudadana y sobre todo en procesos de negociación e incidencia, con repercusiones claras y directas en la reorganización de la ciudad y en la participación ciudadana.
- Desde el exterior, con los organismos internacionales como la ONU y sus agencias, se ha impulsado la agenda de los Objetivos 2015 primero y los ODS actualmente, que la ciudad impulsa activamente en la segunda década del siglo XXI.

- En el modelo que el gobierno propone y el que propone los ciudadanos coexisten con relativos conflictos, siendo los espacios institucionalizados los que son hegemónicos en el periodo 2014-2020.
- Al menos en la ley el gobierno de la Ciudad de México y la forma como se aplican no logra el modelo de corresponsabilidad de Prats (2007, tampoco de Aguilar (2010) que será un comportamiento de involucramiento colaborativo y corresponsable; o de coproducción de políticas públicas (Subirats, 2016); tampoco llega al patrón de cogestión, codirección y coguía, que propone Kooiman (2005). Se encuadra en un modelo de participación ciudadana dirigida, de cogestión en algunas demandas y en control sobre el gobierno en casos aislados como la red de contralores ciudadanos.
- Están los procesos de gobierno, llamados de innovación por Ziccardi (2018), en torno al acceso a la vivienda adecuada, a los servicios públicos, transportes y adopción de procesos mercantiles en la producción y gestión de la ciudad; responden a una política de participación social en torno a necesidades básicas, que es una forma renovada de asistencialismo, y en relación de procesos de gestión de la ciudad como modernización, no así de gobernanza local.
- Existen una legislación avanzada de participación ciudadana y un proceso incipiente y aislado de gobernanza, pero que no es la forma generalizada de gobernar. Se carece de los componentes de Uriarte, Bikandi, Atxutegi y Bernaola, (2016): “cooperativo, inclusivo, transversal, continuo, escalable, planificado, transformador, coherente, corresponsable, distribuido y empoderador. Esto porque sufre un proceso de debilitamiento y una tendencia de participación para la legitimación y control social.
- La participación ciudadana es focalizada por el gobierno y los grupos empresariales, en relación a las funcionalidades urbanas, intereses de mercado o a las exigencias de las élites políticas, principalmente las que gobiernan y sus aliados.
- Los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México se han convertido en instrumentales, experimentan una tendencia a la cooptación,

clientelismo y corporativismo. De esta forma, no responden a formas autónomas y democráticas de participación.

- Existe una percepción y confusión de participación ciudadana al solo relacionarla con lo que se ha llamado “democracia directa”.
- Hay presencia discursiva y legislativa de la participación ciudadana, pero en la práctica contrasta con la escasez de prácticas efectivas. Un hecho, que ha crecido, desvirtuando sus mecanismos.
- Estos factores administrativos, políticos e ideológicos, tecnocráticos, como la desorganización ciudadana y tecnocracia eficientista de influencia global o funcionalidad y eficacia de corte clientelistas, impiden o limitan la participación ciudadana efectiva, autónoma y democrática.
- Se observa una tendencia a la cooptación e inoperancia, por lo tanto a ser fallidos, no obstante los logros alcanzados.

Y en el caso de la ciudad de Lima:

- La participación tiene sus raíces en la participación popular y vecinal de los años ochenta y setenta; en los procesos de modernización de la Administración Pública y los modelos de gestión postburocráticos, así como en las organizaciones de la sociedad civil, de manera similar a la Ciudad de México.
- La institucionalización de la participación en el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado es la primera fase o intento de legalizar la participación ciudadana, aunque no se utiliza tal categoría sino participación social, participación del pueblo y participación popular.
- La participación popular se articuló con el plan de gobierno del alcalde de Lima Alfonso Barrantes Lingán, 1984-1986, y tomo forma a través del Programa del Vaso de Leche, comedores populares, clubes de madre, que dio lugar a ciudadanía activa participativa. Fue en a partir de estos años que se comienza a utilizar la categoría de participación ciudadana. Es la segunda fase del proceso de institucionalización de la participación ciudadana.

- Entre 1992-2000 la participación fue cooptada por el fujimorismo, pero hubo un amplio sector que se mantuvo independiente. Sin embargo, a través del programa FONCODES se articuló una política asistencialista y de control. Actualmente, es uno de los que mantiene los procesos participativos en todo el país y depende del gobierno central. En este periodo se da la tercera fase del proceso de institucionalización de la participación ciudadana.
- Después de la caída de Fujimori, en el periodo de transición y en los gobiernos posteriores, 2001-2020, se incorporaron las leyes regionales que fomentan la descentralización y la nueva ley de municipalidades, que dieron lugar a la participación ciudadana vigente hasta la fecha, de lo cual lo más destacado son los planes de desarrollo local y regional concertados, y los presupuestos participativos.
- La Ley 26300 promulgada por Fujimori también rige hasta hoy lo que se conoce como democracia directa, con aplicación en las reformas impulsadas por el presidente Martín Vizcarra. No han tenido mayor impacto en la práctica de los ciudadanos a nivel de Lima, más allá del intento de revocatoria contra la alcaldesa Susana Villarán.
- La Nueva Ley Orgánica de Municipalidades vigente establece los planes locales y regionales concertados, también el presupuesto participativo.
- Las organizaciones de base, como se conoce en Lima, desarrollan sus propias agendas participativas de gestión, autogestión y cogestión, con el fin de atender necesidades sociales y/o urbanas, donde no llegan los gobiernos local y nacional. Estas organizaciones se mantienen aunque con menos incidencia en el periodo 2014-2020, con escaso protagonismo y poca capacidad de incidencia.
- La concertación como forma de participación ha sido de amplio uso en la primera década del siglo XXI, y se desarrollaba como un proceso de gobernanza. Actualmente, los datos recabados no permiten afirmar si continúan o tienen igual fuerza.
- En Lima, desde el 2003, se tiene ordenanzas municipales que regulan: la personería municipal a las organizaciones sociales como sujetos de

participación vecinal; la creación de comisiones mixtas de diverso tipo para elaborar proyectos de ordenanzas o gestionar áreas específicas de acción municipal. En sus distritos (Villa María del Triunfo, Vella El Salvador): Mecanismos de desconcentración y descentralización de la gestión municipal.

- Los procesos participativos que se institucionalizan están también los Concejo de Coordinación Local (CCL) (Distrital y Provincial) y Consejo de Coordinación Regional (CCR) (Meléndez, 2006). En el periodo de 2012 a 2020 un nuevo órgano de consulta y coordinación es la Asamblea Metropolitana de Lima. La ciudadanía de a pie, no tiene real representación en estos espacios.
- En el Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima Metropolitana 2016 se hizo con participación, siendo un proceso de participación y gobernanza, pero no tuvo aplicación después del periodo de gobierno municipal de Villarán; con Castañeda Lossio, los otros planes elaborados en el periodo 2014-2020 fueron elaborados por un equipo técnico.
- Las formas de participación que se pueden rescatar como de gobernanza son los procesos del presupuesto participativo y los planes locales y regionales concertados. Existen además interesantes mecanismos de participación como la participación de los jóvenes en los Consejos de jóvenes, el fomento de la cohesión comunitaria.

En conclusión, puede afirmarse que las deficiencias del diseño institucional, la superposición de competencias y el estancamiento del proceso de descentralización (junto con la ausencia de un presupuesto adecuado y el limitado impacto de los mecanismos participativos decisorios sobre la gestión integral de la ciudad) tienen un efecto negativo sobre la gobernabilidad y se manifiestan en una limitada capacidad para para una participación ciudadana para la gobernanza.

Con el objetivo cuatro, sobre el análisis de la participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México y en Lima Metropolitana, de 2014 a 2020.

En México, en el periodo de 2014 – 2020 rigen la ley de 2004, con sus reformas de 2010 al 2017, siendo las principales las de 2010. En el 2019 se da una nueva Ley de Participación Ciudadana, la cual busca ser más cercana e incluyente, cuyo avance en dos años es difícil observar, sobre todo porque su primera elección de Comisiones de Participación Comunitaria fue el 2020, en el contexto de la Covid-19, teniendo un descenso de la participación electoral.

Los procesos participativos tanto de elección de los consejos ciudadanos, consejos de los pueblos y la consulta de presupuestos participativos es baja. Los correspondientes a la consulta para elegir proyectos de presupuesto participativo fueron menores que la elección de los consejos, participación que se eleva cuando se hace de manera concurrente la consulta del presupuesto participativo y la elección de los miembros de los consejos ciudadanos y de los pueblos.

Esta participación ciudadana, si se tienen en cuenta la clasificación de Cunill, incluiría la participación ciudadana propiamente dicha y la participación comunitaria de los pueblos originarios; es institucionalizada, a la vez que incluyente y clientelista según la clasificación de Saltalamacchia y Ziccardi; desde el planteamiento de Pindado y Arnstein, es Participación Ciudadana Institucional (desde el gobierno), siendo principalmente pasiva y dirigida o tutelada; en la clasificación de José Juan Sánchez González, es principalmente de nivel simbólico: consulta e información y en el nivel de poder ciudadano, de control ciudadano en los casos que se hace actividades de contraloría ciudadana, a través de la red de contralores ciudadano y organizaciones de la sociedad civil, y de delegación de poder en el presupuesto participativo.

De acuerdo a la clasificación de Dharam Ghay, se realiza principalmente en la participación como movilización, las asociadas a los programas sociales y los recorridos de las autoridades; mientras que los otros mecanismos se ubican en la participación como descentralización, con prácticas corporativas y dependientes del gobierno, mayormente corporativas (aquellas que son controladas y dirigidas desde los gobiernos) y democráticas (presupuesto participativo y red de contralores

ciudadanos). En la perspectiva de Venaza, solamente el presupuesto participativo tiene espacios de protagonismo social organizado.

En el caso de Lima Metropolitana, sucede de manera similar, la Ley 20300, en la que están los mecanismos de democracia directa, no ha tenido aplicación local, si en el ámbito nacional. Los mecanismos de presupuesto participativo y los planes de desarrollo concertado son los que más participación tienen y ciertos espacios de toma de decisiones y en el diseño o planeación de los planes de desarrollo local y regional concertados. Estas formas de participación se desprender de las leyes de regionalización y descentralización, la Ley de Presupuesto Participativo y la Ley Orgánica de Municipalidades.

En relación a las tipologías de participación: de acuerdo a Cunill, se desenvuelve la participación como ciudadana, no se incorpora la comunitaria porque no existen grupos indígenas en Lima que sean comunidad. Esto empata con la clasificación de conciliación, consulta e información, participación desde el gobierno, de carácter pasivo y participación dirigida por los gobiernos de Lima Metropolitana y sus Distritos.

En la clasificación de Saltalamacchia y Ziccardi, participación institucionalizada, clientelista e incluyente, predominando la institucionalizada. En la clasificación de Sánchez-González, principalmente en el nivel simbólico, de consulta e información; algunos casos de poder ciudadano, de control para la contraloría ciudadanía social a través de las organizaciones de la sociedad civil y delegación de poder, en el presupuesto participativo.

En el modelo de Dharam Ghay, 1) como movilización, la participación asociada a programas sociales y asistencialismo con el gobierno central y con la Municipalidad de Lima y sus distritos; 2) como descentralización: corporativas (juntas vecinales y organizaciones que reconoce y controla la Municipalidad de Lima o las municipalidades distritales, Asamblea Metropolitana y Consejos de Coordinación Distrital) y democráticas (presupuesto participativo).

En el contenido de los capítulos VI y VII, el análisis de la participación en la práctica, en la Ciudad de México y Lima, de 2014 a 2020, se logró desarrollar, a pesar de las dificultades propias de la pandemia de Covid-9, principalmente a partir de las entrevistas, todo lo cual permite una aproximación al conocimiento y caracterización de la participación ciudadana. Se abordó: “La participación ciudadana institucionalizada en la práctica en la Ciudad de México y Lima, 2014 – 2020: ¿Qué buscan los gobiernos, qué buscan los ciudadanos?” y “Hacia una ciudadanía participante en los gobiernos locales: sin participación no hay gobernanza local”

La participación ciudadana en la Ciudad de México se nutrió de tres grandes corrientes: la globalización a través de los procesos de Reforma del Estado y Modernización de la AP, con los modelos postburocráticos: Nueva Gestión Pública, Gerencia Pública, Gobernanza y Gobierno Abierto, que impulsan la participación ciudadana. La segunda corriente o tendencia, la sociedad civil que se desarrolla entre 1985 a 2000, primero en torno a la participación vecinal y popular, posteriormente de organizaciones de la sociedad civil. La tercera, las leyes de participación ciudadana y la institucionalización de la participación ciudadana mediante la Ley de Participación Ciudadana: 1995-2019.

En Perú influyen los mismos procesos: a) la globalización a través de la Reforma y Modernización del Estado y AP, 1990-2000; b) la sociedad civil organizada, de carácter autónomo, popular, vecinal y de organizaciones de la sociedad civil organizada, 1985-2006; c) la legislación de presupuesto participativo, descentralización, regionalización, organizaciones sociales, vaso de leche y de participación y control ciudadanos, 1985-2006.

La participación en presupuesto participativo entre 2011 a 2022 de consulta de proyectos, el promedio fue de 4.8%, mientras que de participación; mientras que de la elección de los Consejos ciudadanos y Consejos de los pueblos en el 2010 fue 8.8%; en el 2013, 12%; en el 2016, 10.9%; mientras que en el 2019, en pleno contexto de pandemia, descendió a 5.6%. No se puede contrastar con Lima porque

no se pudo tener acceso a estadísticas sobre Lima. Solo había a nivel nacional. La participación en la Ciudad de México se hace tanto presencial como en línea, aunque la participación digital es baja, lo que ya se hacía en las elecciones y consultas antes del 2020. Al respecto, la narrativa de los entrevistados que se habían suspendido estos procesos en los años de pandemia no se corroboraron con los hechos, pues en el 2020 se realizaron, aunque se hicieron al mismo tiempo las consultas de presupuesto participativo de 2020 y 2021, y la elección de las Comisiones de Participación Comunitaria corresponde hasta el 2023.

Los logros más significativos en la Ciudad de México son: Avance e innovación legislativa, institucionalización piramidal amplia; incluyendo a los pueblos originarios; Incorporación de las organizaciones de la sociedad civil registradas y de los derechos humanos; incorporación de ciertos mecanismos con toma de decisiones (gobernanza): presupuesto participativo, red de contralores ciudadanos y algunos espacios de la sociedad civil con el gobierno de la ciudad o sus alcaldías; incorporación de las TIC en los procesos de participación ciudadana: presupuestos participativos y elección de los Consejos de los pueblos, Consejos Ciudadanos y Comisiones de Participación Comunitaria; y espacios de participación vecinal.

Las limitaciones en la Ciudad de México: hiperregulación de la participación ciudadana, legalmente todo espacio reglamentado, aún los de los pueblos indígenas; predominio de la participación consultiva; baja participación en relación a la lista nominal; debilidad de las organizaciones vecinales y populares, organizativa y en su capacidad de incidencia; clientelismo y corporativismo de las organizaciones ciudadana; tendencia a la participación para legitimación del gobierno y control sobre los ciudadanos; predominio de las estructuras administrativas y organizativas jerárquicas y verticales heredadas del PRI; concepción de la participación ciudadana del gobierno de la ciudad corporativista y centrado en el gobierno; apatía ciudadana; y hegemonía de una cultura política tradicional y no democrática en los gobernantes y ciudadanos.

En Lima Metropolitana sus avances son: avance legislativo en el ámbito nacional y local; participación en todos los distritos de Lima; ciertos espacios de gobernanza: presupuestos participativos, espacios de las organizaciones de la sociedad civil con el gobierno central y con los gobiernos locales de Lima metropolitana y sus distritos y planes locales y regionales concertados; y desarrollo de participación como contraloría ciudadana desde las organizaciones de la sociedad civil.

Entre las limitaciones en Lima: estancamiento legal en materia de presupuesto participativo, como de participación ciudadana y descentralización; falta de operacionalización en la práctica de los mecanismos de participación; predominio de la participación consultiva; ausencia de espacios de toma decisiones y deliberación consolidados (gobernanza); predominio de los equipos técnicos en las decisiones de los planes y presupuestos participativos; falta de voluntad política de los gobiernos locales y de Lima Metropolitana; escasa participación ciudadana y debilidad de las organizaciones vecinales, populares y de la sociedad civil; predominio de la participación ciudadana como mecanismos de legitimación y control sobre los ciudadanos; limitación de participación desde los gobiernos; falta de financiamiento para las obras priorizadas; y ausencia de estrategias digitales de participación durante la pandemia.

Para transitar de los mecanismos de participación hacia una ciudadanía participante que participa en espacios de gobernanza, desde los expertos y sociedad civil, se considera para el caso de México que: a) Cambiar la concepción de participación ciudadana y el diseño de la misma, de legitimación y control; b) el desarrollo de capacidades participativas de los ciudadanos, c) desarrollo de las capacidades gubernamentales, sin tener en cuenta la escolaridad; c) identificar los temas de real interés de los ciudadanos, que no debe ser ni muy localista en sentido micro, ni de interés particular; d) difusión de los mecanismos de participación; e) superar el criterio que las organizaciones de la sociedad civil representan a los ciudadanos y darles reales oportunidades de participación a los ciudadanos, incluyéndolos en la participación; f) canalizar la participación a través del gobierno abierto; g) cambio de estructuras participativas de la administración local; i) construir la participación de

abajo hacia arriba; j) Implementar estrategias tecnológicas; y k) promover la participación autónoma, democráticas y deliberativa, con acuerdos vinculantes y que participen en la toma de decisiones.

En el caso peruano, desde las narrativas de los entrevistados, para transitar de los mecanismos de participación hacia una ciudadanía participante en espacios de gobernanza, para Lima, se considera: a) fortalecer las organizaciones sociales y los partidos para que promuevan una ciudadanía participante real; b) ejercicio real de la transparencia y rendición de cuentas; c) información oportuna y accesible en los sitios web de transparencia; d) después de la pandemia, recuperación de nuevos mecanismos de participación o recuperación de otros que fueron utilizados por la población en la emergencia sanitaria como ollas comunes, Aprendo en comunidad, ; e) reevaluar el presupuesto participativo y cambiar el rumbo para evitar la atomización de los recursos, el reparto de recursos y la utilización política; f) reconocer los diferentes agentes de desarrollo y construir consensos democráticos; h) construir una cultura política democrática y participativa; i) formación política para trascender las necesidades inmediatas, personales, localistas y pasar a la incidencia política y transformación de la realidad; j) promover la participación democrática para la gobernabilidad democrática y la gobernanza.

En el proceso de participación ciudadana, nace la interrogante: qué buscan los gobernantes, qué buscan los ciudadanos. Se encuentra que los gobiernos buscan como parte del proceso de modernización innovar, mejorar y hacer más eficiente la gestión pública, que es una tendencia mundial. El más noble y responsables conjuntar esfuerzos con la sociedad y la empresa para solucionar problemas públicos de manera corresponsable para alcanzar el bien colectivo. El tercer motivo por el cual promueven la participación ciudadana los gobiernos es para legitimación política y aumento de su capital electoral. En la Ciudad de México y la ciudad de Lima, en el periodo de 2014-2020, lo que se encuentra que es resultado del proceso de modernización y que los políticos apuestas por la legitimación y ganar votos.

Los ciudadanos participan por motivos diferentes: búsqueda de atención de una demanda individual o colectiva, el primer caso sucede si el ciudadano espera que el gobierno atienda su asunto aunque no sea colectivo. Busca mejor calidad de vida y aspira a servicios que lo permitan; también busca vigilar al gobierno para que haga uso correcto de los recursos; servir a los demás, ayudar o contribuir con su jurisdicción territorial. Son las principales que se ver pueden señalar, pero pueden otras muchas causas que motivan a participar.

No obstante lo dicho, lo que se avanzado y los intereses de los ciudadanos y autoridades sean las mejores, en la práctica de la participación se observa si es solo una actividad más donde los ciudadanos participan con fin inmediato, bien o servicio a recibir, o se busca lograr un mejor gobierno, que cumpla las características señaladas por Uriarte, Bikandi, Atxutegi y Bernaola (2016): “cooperativo, inclusivo, transversal, continuo, escalable, planificado, transformador, coherente, corresponsable, distribuido y empoderador”.

Aplicado para Ciudad de México, a pesar de sus limitaciones podemos decir que es lo que se está construyendo, sin embargo las inercias del poder político parece impedirlo. En el caso de Lima, en el periodo de estudio se observa más el obrismo, que busca legitimación. No sin dejar de aclarar que no se exime a la Ciudad de México de su visión de legitimación que se busca, pero si también hay espacios que buscan esa cooperación y el bienestar de las personas. No obstante las limitaciones ponen un foco rojo, al observar que hay una tendencia a la legitimación y al control del gobierno sobre los ciudadanos. A la vez que la participación se mantiene baja y no alcanza para hablar de una gobernanza local consolidada.

Sin embargo pese a sus limitaciones, la participación ciudadana institucionalizada ha contribuido al fortalecimiento de la gobernanza local en la Ciudad de México y Ciudad de Lima en el periodo 2014-2020. Aunque escasos hay espacios que son de gobernanza: presupuesto participativo, contralores ciudadanos, en México, y presupuestos participativos y planes desarrollo local y regional concertados, en Perú.

De las entrevistas se observa ese dilema de los expertos y miembros de la sociedad civil: por una parte, el avance en cuanto a la legislación, institucionalización y aumento de mecanismos de participación en el caso de la Ciudad de México, pero por otra parte, detenerse y afirmar, que no existen reales espacios de gobernanza y los que pueden haber sido como el presupuesto participativo se han deteriorado y dejado de serlo, y los otros espacios son pequeños momentos en los que se toman decisiones o se avalan los planes, sin mayor impacto en el gobierno ni en la sociedad, para encontrar que finalmente las decisiones son de los tecnócratas de los equipos técnicos. Es un caso pendiente y un desafío.

De esta forma, se confirma la hipótesis, pues aunque parcialmente, el avance legislativo y los mecanismos de participación ciudadana institucionalidad han logrado establecer espacios de confesión a los conflictos y generar gobernabilidad. Los espacios que han abierto son generalmente consultivos, pero eso permite la relación entre gobernantes y gobernados y canalizar demandas, que aunque no sean todas atendidas como se espera logra ese efecto de sentirse atendidos.

Tanto de los estudios empíricos como de las entrevistas se confirma que los procesos no son de gobernanza y su fin es principalmente la legitimación de la gestión del gobierno en turno y el control de los procesos participativos. Esto a la vez deja sin base de participación a la participación autónoma, limitándola, y haciendo posible una participación ciudadana tutelada y dirigida, que se aleja de la gobernanza.

2) Sobre los principales hallazgos y aportes de la investigación.

Uno de los primeros hallazgos y aportes es reconocer que la Ciudad de México y Lima han tenido avances significativos en la institucionalización de la participación ciudadana, específicamente en la legislación y el reconocimiento o creación de mecanismos de participación ciudadana. Dicha institucionalización es constante en la Ciudad de México desde 1997 a 2019, la última actualización e innovación.

En Perú se señala lo mismo, avance legislativo y reconocimiento legal de los mecanismos de participación ciudadana, igualmente desde la década de los noventa, en 1991 cuando se reconoce a las organizaciones sociales de base, hasta el 2006, cerrando el ciclo con las leyes de descentralización y regionalización, así como del presupuesto participativo. No hubo después ampliación o actualización, al contrario se evitado su ejercicio a la iniciativa constitucional y referéndum, desde el congreso peruano, para evitar cambios constitucionales necesarios.

Entre los hallazgos comunes a Ciudad de México y Lima, además del avance significativo, son:

- a. La tendencia a la legitimación y control sobre los ciudadanos y sus formas de participación, con la permanencia del clientelismo y corporativismo;
- b. El deterioro y corrupción de espacios de gobernanza, específicamente del presupuesto participativo, que se plantea la necesidad de una reevaluación y hacer los correctivos correspondientes.
- c. Los mecanismos son, principalmente, consultivos e informativos, no de gobernanza.
- d. La escasa participación de la población de acuerdo a las listas nominales, con organizaciones sociales y vecinales débiles, cooptadas o limitadas desde el gobierno y organizaciones de la sociedad civil con espacios significativos de diálogo y con incidencia en los mismos, pero a la vez también débiles, con escaso liderazgo y cuestionadas de no representar a los ciudadanos y sus organizaciones.
- e. Ausencia de reales mecanismos digitales para la participación ciudadana, en el caso de la Ciudad de México no obstante en los avances en el proceso de transformación digital.

Respecto a la Ciudad de México, se encuentra que:

- La cercanía entre gobierno y ciudadanos no es real, sino discursiva y asociada al asistencialismo social.

- Amplio desconocimiento de los mecanismos de participación entre sus ciudadanos y la necesidad de estrategias de difusión.
- Alejamiento de las organizaciones sociales y disminución del dialogo y deliberación por el gobierno de la Ciudad de México en el gobierno actual.

Respecto de la ciudad de Lima, se encuentra que:

- Los planes de desarrollo local y regional concertados, no obstante la legislación es reiterativa y clara sobre la participación, los gobiernos de Lima entre 2014-2020 prefirieron que sean sus equipos técnicos los encargados, para someterlo después a consulta y revisión de la Asamblea Metropolitana, un órgano de coordinación y consultivo de la Municipalidad de Lima. Con excepción del planeación en el gobierno de la alcaldesa Villarán, la participación ha sido en la práctica ausente, no obstante la visión y estructura gerencial de la municipalidad de Lima.
- Los equipos técnicos de la Municipalidad y del MEF como obstáculos reales a los procesos participativos de gobernanza, porque no importa lo que digan las leyes, no son los ciudadanos los que priorizan o deciden, sino estos equipos de técnicos.
- La forma corporativa de participar en los planes de desarrollo concertados, en los que los ciudadanos deben representar a organizaciones que estén registradas y cumplan con la antigüedad estipulada, son los que pueden participar, lo que deja fuera a la mayoría de organizaciones y a los ciudadanos.

De este modo, la participación existente tanto en Lima como en Ciudad de México se orienta principalmente a la legitimación social del gobierno y control de los procesos participativos, corroborado tanto por el análisis de la literatura como de las entrevistas. Es a la vez cada vez más compleja y presenta diversos matices. No se puede decir que están totalmente ausentes los procesos de participación como gobernanza, pero si estos son limitados o aislados.

No obstante, los mecanismos existen, son controlados y dirigidos desde los gobiernos, sujetos a clientelismo y corporativismo, restando libertad y autonomía a sus participantes. Asimismo, los presupuestos participativos se han deteriorado y perdido su sentido democrático o se han convertido en medios instrumentales para acceder o repartirse un recurso. Además que, se evidencia que hay casos que las autoridades mismas canalizan sus propuestas y proyectos a través de ciertos ciudadanos, lo que son actor de corrupción.

Es presupuesto participativo es el mecanismo de participación por excelencia en ambos gobiernos locales, sobre el cual los expertos y funcionarios reconocen que, aunque ha perdido mucho de su sentido original, puede ser catalogado como un espacio de gobernanza. Sin embargo, necesita ser reevaluado a profundidad y regresarle su cariz ciudadano y menos técnico.

Otro hallazgo, es que la participación ciudadana Lima en el tiempo de la Pandemia, se redujo o estuvo ausente, fue suspendida, como es el presupuesto participativo. Sin embargo, en los casos en los que se llevaron a cabo por presión de los propios ciudadanos. En la Ciudad de México como se señala, si los hubo, lo que sucedió probablemente muchos no se enteraron. En las dos ciudades la participación disminuyó en el periodo de la crisis sanitaria.

Un caso significativo sucedió en Lima, que no obstante las restricciones y habiendo sido suspendidos programas de asistencia del gobierno, se crearon desde los ciudadanos o recuperaron mecanismos utilizados en casos de emergencia o de luchas populares, como las “ollas comunes”, comedores populares, entre otros. Mecanismos que dos de los expertos consideraban que deben ser potencializados en la post-pandemia.

En relación a diversos mecanismos, tanto en la Ciudad de México como en Lima, entre ellos el presupuesto participativo, fungen como una extensión de las funciones de los gobiernos locales para atender servicios básicos y proyectos de obra pública propia de las atribuciones de los gobiernos. Es decir, se focaliza y redirige la participación de los ciudadanos a temas de interés político-electoral, de

legitimidad y de cumplimiento de las funciones propias de los gobiernos locales. A la vez que, los mecanismos de participación ciudadana en especial en Ciudad de México, por la reglamentación, parecen una extensión administrativa del gobierno de la ciudad o de las alcaldías, perdiéndose su identidad ciudadana.

En la práctica, los mecanismos de participación siguen esta dinámica de eficacia y eficiencia en relación a los resultados, sin considerar la calidad de la participación, ni la autonomía de los participantes. Sucede porque operan bajo las estructuras político-administrativas verticales que no han cambiado, que son promovidas desde los gobiernos siguen la lógica, estructura y concepción de los gobiernos de turno.

Es decir, los mecanismos, las reglas de operación y la dinámica de participación se realizan de forma vertical del gobierno hacia la ciudadanía. En otras palabras, si el ciudadano quiere participar lo tiene que encuadrarse en el enfoque participativo y procedimientos establecidos por los gobiernos y con base a sus necesidades y demandas. En ese sentido, los expertos consideran que si esto no cambia no se puede tener una participación autónoma y real. La autoridad decide qué mecanismos, cómo, cuándo y sobre qué participar. Todo está bajo control, en particular en Ciudad de México, en Perú más bien se necesita ampliar el alcance de las leyes, actualiza e innovar, al menos en el ámbito municipal.

Este hallazgo es interesante, debido a que en la Ciudad de México se observa que esta normalizado tanto por el gobierno como por la sociedad civil (representantes de organizaciones sociales, ciudadanos organizados, etc.). Se reconoce que se es obligada (o) a integrarse a esta dinámica para hacerse escuchar, participar y tener, en lo posible, un impacto focalizado en aquellos asuntos públicos de su interés.

Esto dista mucho del caso de Lima, en donde el resultado de la desconfianza de los ciudadanos organizados a las autoridades es el rechazo a todo mecanismo de participación en la gestión pública que no le garantice participación en el diseño, implementación y evaluación del programa a realizar. Aunque esta situación trae consigo un problema contradictorio, que al rechazar los mecanismos de participación que se promueva desde el gobierno genera que ningún mecanismo se

actualice, y los que ellos participan desde su autonomía, no se institucionalizan, a la vez que han perdido incidencia. Se asume, asimismo, que la participación ciudadana real, es la de la sociedad civil, vecinal, de los movimientos sociales, y que es la que tiene que potenciarse, ya que está en crisis.

Otro hallazgo significativo son las limitaciones de los mecanismos de participación sujetos a la activación del mismo por parte de las autoridades locales. De tal forma que la mayoría de los mecanismos tiene requisitos que difícilmente un ciudadano o grupo de ciudadanos organizados pueden activar para su uso y aplicación, en particular los de la llamada democracia directa (semidirecta). Con la salvedad de aquellos mecanismos que el propio gobierno activa como parte del proceso democratizar del presupuesto público como es un mecanismo por excelencia: el presupuesto participativo. Cabe recordar que en el Perú estos procesos se desarrollaron al principio desde sectores populares, como los diferentes programas de origen popular. Sin embargo, se encuentra que también ha sufrido un deterioro.

Otro hallazgo interesante de mencionar es sobre la gobernanza local. En los gobiernos locales de la Ciudad de México y Lima se identifica que es la gobernanza y como puede ayudar en la atención de los asuntos públicos, principalmente en temas focalizados del desarrollo local, territorial y de gestión pública (como es el caso de Lima), pero que en la práctica desconocen qué es la gobernanza. Esto último relacionado con las estructuras gubernamentales administrativas y operativas de los gobiernos locales que desconocen la gobernanza, pero que tiene un conocimiento consolidado sobre toma de decisiones verticales, preponderantes desde el gobierno hacia la sociedad civil. Del tal forma que hay gobernabilidad sin gobernanza, debido a la dinámica propia de mantener estructuras cerradas, instituciones públicas fuertes y resolutivas.

En este mismo sentido, la participación ciudadana en la gobernanza local es un campo poco desarrollado en los gobiernos locales de la Ciudad de México y Lima. Se identifica la participación ciudadana desde la gobernabilidad sin gobernanza, de forma vertical y bajo la lógica de la inclusión de la sociedad civil en los asuntos públicos. Una inclusión caracterizada por la presencialidad de los ciudadanos con

voz pero sin espacio de toma de decisiones (en estructuras predefinidas como los Consejos o Comités Consultivos) y con una verticalidad del gobierno en la toma de decisiones. Es decir, participación pasiva, no de carácter activo.

Con los hallazgos mencionados y a pesar de la focalización de la participación ciudadana institucionalizada y el poco conocimiento en la práctica de la gobernanza, se pudo observar que la participación ciudadana si es un elemento fundamental en la gobernanza local. A partir de la práctica de la participación ciudadana, institucionalizada o no, se fortalece la gobernanza local porque se crean algunos espacios en los que se puede incidir políticamente, aunque es incipiente.

Si bien el ideal es que a mayor grado de participación se dé un mayor fortalecimiento de la gobernanza, esto no sucede en la práctica debido: por un lado, a las acciones de los gobiernos en turno de mantener un control amplio sobre la forma en que participan ciudadanos y la focalización de la misma en temas de la agenda de gobierno para obtener de forma constante legitimidad. Por otro lado, que los propios ciudadanos organizados se enfocan en resolver aquellos problemas públicos que los afectan directa o indirectamente en el espacio público en el que desenvuelven: de tipo individual o muy localista. Son los lastres de la participación ciudadana que deben superarse según Aguilar.

De ahí que, aunque exista un menor grado de participación si se fortalece la gobernanza local, debido a que la participación de los ciudadanos nutre de nuevas experiencias resolutivas los problemas públicos locales, generando un impacto significativo en la forma en que se conducen, deliberan y toman las decisiones los gobiernos locales, involucrando a la sociedad civil. Por tanto, sin participación ciudadana no habrá gobernanza local y, a la vez, sin gobernanza local no habrá gobernabilidad democrática.

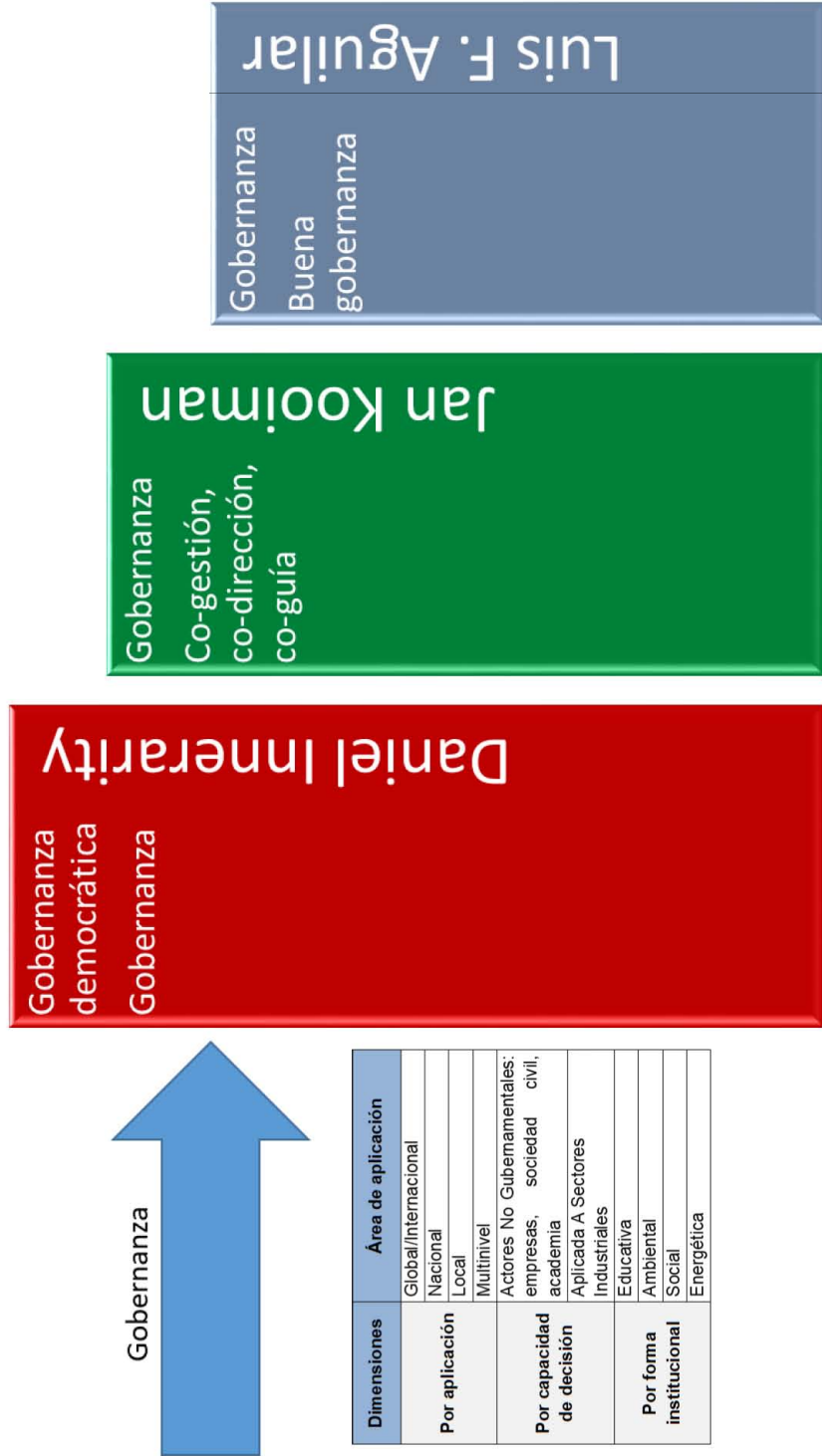
3) Sobre futuras investigaciones.

A partir del acercamiento a la participación ciudadana en la gobernanza local en la Ciudad de México y Lima Metropolitana, da pie para recomendar posible temas de investigación, que se enumeran:

- La incorporación de los jóvenes en los procesos de gobernanza local en la Ciudad de México y Lima.
- Las limitaciones de la participación en procesos de gobernanza en la pandemia de la Covid-19 en la Ciudad de México y Lima.
- La influencia de las estructuras político-administrativas verticales en los procesos de participación ciudadana y de gobernanza local.
- El impacto en la participación ciudadana vecinal o popular, no institucionalizada en la construcción de espacios de gobernanza local.
- El fortalecimiento de la gobernanza global que se integra de forma vertical en la Ciudad de México, cuyas características y vinculación en los gobiernos locales hace necesario estudios específicos.

Anexos

Anexo 1. Sobre la gobernanza



Fuente: elaboración propia.

Anexo 2. Sobre la participación ciudadana y sus tipologías

| Autor(es) | Tipología |
|----------------------------|--|
| Cunill | Participación Ciudadana |
| | Participación Social |
| | Participación Comunitaria |
| | Participación Política |
| Saltalamacchia y Ziccardi | Participación Ciudadana Institucionalizada |
| | Participación Ciudadana Autónoma |
| | Participación Ciudadana Clientelista |
| | Participación Ciudadana Incluyente |
| Pindado y Arnstein | Participación ciudadana activa (ser parte y sentirse parte) |
| | Participación ciudadana institucional (desde el gobierno) |
| José Juan Sánchez González | Por nivel de poder ciudadano (control ciudadano y delegación de poder) |
| | Por nivel simbólico (conciliación, consulta e información) |
| | Sin participación (terapia y manipulación) |

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Estudio de caso 1: Ciudad de México

Estados Unidos Mexicanos



Ciudad de México y sus alcaldías



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2020.

Anexo 4. Estudio de caso 2: ciudad de Lima

República del Perú



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2020.

Ciudad de Lima y sus distritos



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2020.

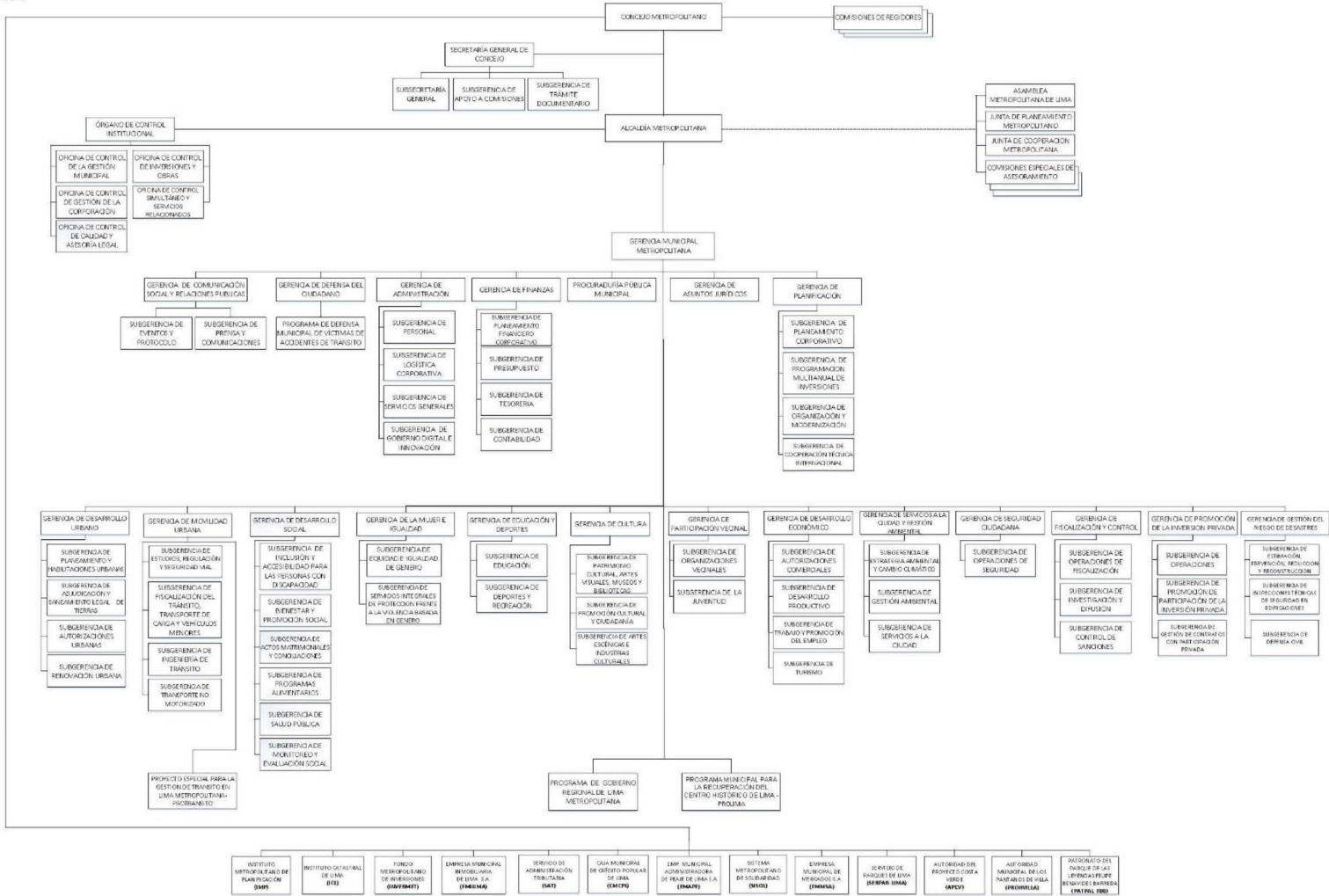
JEFATURA DE GOBIERNO
DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN
SUBDIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS



ORGANIGRAMA DE LA ESTRUCTURA BÁSICA



ORGANIGRAMA DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA



*ORDENANZA Nº 2269 que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima

Anexo 6. Estructura institucional de la ciudad de Lima: organigrama



Resumen: los gobiernos locales han priorizado la gobernabilidad sobre la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Este enfoque de sólo gobernabilidad viene acompañado con la búsqueda que tiene los gobiernos en turno de obtener legitimidad a través del control político-social de la participación de los ciudadanos, es decir, de una participación ciudadana limitada y condicionada, resultando en una gobernabilidad que se separó de la gobernanza, en dónde se excluye a los ciudadanos o, en su caso, se focaliza su participación en áreas que no afecten la agenda de gobierno.

Anexo 8. Guion de entrevista semiestructurada sobre la participación ciudadana y la gobernanza local en la Ciudad de México y Lima (Perú)

Estimado(a) doctor(a), es un gusto contar con su valioso apoyo en la presente entrevista que tiene como objetivo obtener información confiable para el análisis empírico de la investigación que se sobre participación ciudadana y gobernanza local en los gobiernos locales. De antemano, le agradezco su espacio, su tiempo y sus conocimientos.

Asimismo, le comento que para un análisis posterior la entrevista será grabada en una sola unidad sin motivo de más copias, esto debido a que la entrevista tiene fines exclusivamente académicos. Al finalizar la investigación la grabación será eliminada de forma definitiva a menos que su persona solicite una copia para los fines que usted disponga.

Para una adecuada resolución del contenido de la entrevista, esta se divide en tres apartados específicos que funcionan como una guía en el análisis comparativo y no como un apartado estrictamente limitante. Las preguntas están interconectadas.

- I. Participación ciudadana antes de la pandemia Covid-19 (hasta 2020).
- II. Participación ciudadana durante la pandemia Covid-19 (2020-2021).
- III. Participación ciudadana post-pandemia (proyección futura).

Cada apartado contiene cinco preguntas, con un total de 15 preguntas durante la entrevista. Asimismo, a consideración del entrevistado(a), por trabajo académico y/o laboral, las preguntas pueden desarrollarse de forma escrita y explicativa para entregarse 15 días posteriores.

Por último, de manera breve le expongo un resumen de la investigación para brindar contexto sobre la misma.

Resumen de investigación

La investigación es un estudio de caso sobre la participación ciudadana en la Ciudad de México y Lima en el marco de la gobernanza local, de 2014 a 2020. Desde el enfoque de la gobernanza se analiza la participación ciudadana como uno de los elementos fundamentales que fortalece a la misma y, con ello, el desempeño de la vida productiva centrada en la corresponsabilidad de los ciudadanos y de las autoridades públicas para atender los asuntos públicos. Por tanto, se busca conocer de qué manera la participación ciudadana fortalece la gobernanza local en los gobiernos locales de la Ciudad de México y Lima, Perú.

Los tres apartados funcionan como una guía en el análisis comparativo, no son limitantes.

I. Participación ciudadana antes de la pandemia Covid-19 (hasta 2020).

1. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la Ciudad de México?
2. ¿Cuál fue la prioridad de los gobiernos de la Ciudad de México, mayor democratización/legitimación o mayor control político-social sobre como participan los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿por qué fue prioridad?

3. ¿Cuál fue la demanda de los ciudadanos de la Ciudad de México, una participación autónoma o la inclusión sin participación efectiva (roles de beneficios)? ¿por qué?
4. ¿Cuáles son los nuevos espacios de participación que la gobernanza local ha generado en la Ciudad de México? y ¿qué impacto he tenido en el grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?
5. ¿Cuáles han sido los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México?

II. Participación ciudadana durante la pandemia Covid-19 (2020-2021).

6. ¿Cuáles han sido las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México?
7. ¿Qué buscan los gobiernos en turno de la Ciudad de México, una participación re/dirigida que no afecte la agenda de gobierno y el fortalezca lo partidario-electoral o una participación autónoma que incida en las políticas públicas? ¿por qué?
8. ¿Qué buscan los ciudadanos de la Ciudad de México, mayor participación en los asuntos públicos o una participación menor pero que genere cambios? ¿por qué?
9. ¿Qué es lo que sucedido con los nuevos espacios de participación que la gobernanza local generó en la Ciudad de México? ¿Se mantienen o han desaparecido? ¿por qué?
10. ¿Cómo se observan los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México, permanecen o se han eliminado? ¿por qué?

III. La participación ciudadana post-pandemia (proyección futura).

11. Ante las limitaciones ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en la Ciudad de México?
12. ¿De qué manera la participación ciudadana fortalecerá la gobernanza local en la Ciudad de México?
13. ¿Qué cambios requiere el gobierno local de la Ciudad de México para desarrollar nuevos espacios de participación en el marco de una gobernanza local post pandemia?
14. ¿Cómo pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante autónoma en la Ciudad de México?
15. ¿Cómo se proyectaría la participación ciudadana post pandemia en la Ciudad de México?

Anexo 9. Formato de la matriz de la entrevista semiestructurada sobre participación ciudadana en la gobernanza local. Un estudio de caso de la participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México y Lima, 2014 – 2020

| Participación ciudadana en la gobernanza local | | |
|--|-----------|-----------|
| Avance | Aceptable | Retroceso |

| # | Categorías | Pregunta/Respuesta |
|--|---|---|
| I. Participación ciudadana antes de la pandemia Covid-19 (hasta 2020) | | |
| 1 | <p>Avances de Participación ciudadana (PC): legislativos</p> <p>Avances de PC focalizados</p> <p>No existen avances de PC: legislativos</p> | 1. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la Ciudad de México/Lima (Perú)? |
| 2 | <p>Prioridad de los gobiernos:</p> <p>Mayor democratización –</p> <p>Legitimación</p> <p>Mayor control político – social</p> | 2. ¿Cuál fue la prioridad de los gobiernos de la Ciudad de México/Lima (Perú), mayor democratización/legitimación o mayor control político-social sobre como participan los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿Por qué fue prioridad? |
| 3 | <p>Demanda de los ciudadanos:</p> <p>PC autónoma</p> <p>Inclusión sin PC efectiva (roles de beneficios y/o focalización)</p> | 3. ¿Cuál fue la demanda de los ciudadanos de la Ciudad de México/Lima (Perú), una participación autónoma o la inclusión sin participación efectiva (roles de beneficios)? ¿Por qué? |

| # | Categorías | Pregunta/Respuesta |
|---|--|--|
| | No existen demandas ciudadanas en temas de PC | |
| 4 | <p>Nuevos espacios de participación (gobernanza)</p> <p>Espacios de participación acotados, controlados.</p> <p>No hay espacios de participación</p> | 4. ¿Cuáles son los nuevos espacios de participación que la gobernanza local ha generado en la Ciudad de México/Lima (Perú)? y ¿qué impacto he tenido en el grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos? |
| 5 | <p>La PC generó cambios en el gobierno local</p> <p>Cambios focalizados</p> <p>Aún con la PC no hubo cambios</p> | 5. ¿Cuáles han sido los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México/Lima (Perú)? |

| I. Participación ciudadana antes de la pandemia Covid-19 (hasta 2020) | | |
|---|---|---|
| 6 | <p>Los mecanismos de la PC se adaptaron</p> <p>Limitaciones de los mecanismos de PC</p> <p>Sin adaptación de los mecanismos de PC</p> | 6. ¿Cuáles han sido las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México/Lima (Perú)? |

| # | Categorías | Pregunta/Respuesta |
|---|---|---|
| 7 | <p><u>Que buscan los gobiernos:</u></p> <p>PC autónoma (que incida en las políticas públicas)</p> <p>PC limitada (focalizada)</p> <p>PC re/dirigida (partidario electoral)</p> | <p>7. ¿Qué buscan los gobiernos en turno de la Ciudad de México/Lima (Perú), una participación re/dirigida que no afecte la agenda de gobierno y el fortalezca lo partidario-electoral o una participación autónoma que incida en las políticas públicas? ¿Por qué?</p> |
| 8 | <p><u>Que buscan los ciudadanos:</u></p> <p>Mayor grado de PC</p> <p>Menor grado PC, pero que genere cambios, resolución de los problemas públicos</p> <p>No existe PC</p> | <p>8. ¿Qué buscan los ciudadanos de la Ciudad de México/Lima (Perú), mayor participación en los asuntos públicos o una participación menor pero que genere cambios? ¿Por qué?</p> |
| 9 | <p><u>Que sucedió con los nuevos espacios de participación:</u></p> <p>Se mantienen los nuevos espacios de PC</p> <p>Se focalizan los nuevos espacios de PC</p> <p>Desaparecieron los nuevos espacios de PC</p> | <p>9. ¿Qué es lo que sucedido con los nuevos espacios de participación que la gobernanza local generó en la Ciudad de México/Lima (Perú)? ¿Se mantienen o han desaparecido? ¿Por qué?</p> |

| # | Categorías | Pregunta/Respuesta |
|----|--|---|
| 10 | <p>Los cambios que genero la PC:</p> <p>Permanecen los cambios que genero la PC</p> <p>Se focalizan los cambios que genero la PC</p> <p>Se eliminaron los cambios que genero la PC</p> | <p>10. ¿Cómo se observan los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México/Lima (Perú), permanecen o se han eliminado? ¿Por qué?</p> |

| III. La participación ciudadana post-pandemia (proyección futura) | | |
|---|--|--|
| 11 | <p>Desafíos para una PC autónoma</p> <p>Se mantienen igual la PC</p> <p>No existen desafíos actuales</p> | <p>11. Ante las limitaciones ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en la Ciudad de México/Lima (Perú)?</p> |
| 12 | <p>La PC fortalece la gobernanza local</p> <p>La PC fortalece una gobernanza local focalizada.</p> <p>La PC no fortalece la gobernanza local</p> | <p>12. ¿Cómo la participación ciudadana fortalecerá la gobernanza local en la Ciudad de México/Lima (Perú)?</p> |

| # | Categorías | Pregunta/Respuesta |
|----|--|--|
| 13 | <p>Cambios que requiere el gobierno local:</p> <p>Para generar nuevos espacios de PC (post pandemia)</p> <p>Acotar los nuevos espacios PC</p> <p>No requiere cambios</p> | <p>13. ¿Qué cambios requiere el gobierno local de la Ciudad de México/Lima (Perú) para desarrollar nuevos espacios de participación en el marco de una gobernanza local post pandemia?</p> |
| 14 | <p>Hacia una ciudadanía participante (post pandemia)</p> <p>Legislar más mecanismos de PC</p> <p>Difícil avanzar a una ciudadanía participante</p> | <p>14. ¿Cómo pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante autónoma en la Ciudad de México/Lima (Perú)?</p> |
| 15 | <p>Hacia una PC autónoma (post pandemia)</p> <p>Una PC limitada enfocada en la legitimación o no participación</p> <p>Una PC como elemento del control político - social</p> | <p>15. ¿Cómo se proyectaría la participación ciudadana post pandemia en la Ciudad de México/Lima (Perú)?</p> |

Fuente: elaboración propia.

Anexo 10. Entrevistas a especialistas sobre participación ciudadana en la gobernanza local. Un estudio de caso de la participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México y Lima, 2014 – 2020

Especialista No 1. Dra. Ninfa Hernández Trejo

1. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] la Ciudad de México... en materia de participación ciudadana, no solamente en la incorporación de mecanismos de democracia directa, sino también de innovación democrática... tiene un muy desarrollado el mecanismo de presupuesto participativo... que es el ejemplo emblemático de innovación democrática.

[...] este mecanismo del presupuesto participativo está vigente desde la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en 2010 que fue incorporado, empezando a acumular experiencias a partir de 2011.

[...] los avances de la participación ciudadana en la Ciudad de México, particularmente son amplios... en términos de la normatividad que te ofrece la Ciudad... a ti como ciudadana, ciudadano para ejercer esa participación que te compete exclusivamente a ti como ciudadano o ciudadana.

2. ¿Cuál fue la prioridad de los gobiernos de la Ciudad de México, mayor democratización/legitimación o mayor control político-social sobre como participan los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿por qué fue prioridad?

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México y estas nuevas figuras... ahora morena tiene el control de esas figuras, pero... como se ha venido haciendo o escribiendo la historia de la participación ciudadana, al menos en estas figuras, pues sí ha sido un poco en ese tema del control político.

[...] el presupuesto participativo pues también tiene ese componente de control... se trae esta figura con ese objetivo, más que de pensar en la propia participación, lo trae el PRD sobre todo para generar ese control sobre la cuestión presupuestaria de las delegaciones, alcaldías.

[...] con el presupuesto participativo... vemos es que no necesariamente está ese control directo del gobierno hacia el mecanismo como si lo fue hacia las figuras de representación vecinal y que esto finalmente hace posible o hizo posible que el mecanismo sobreviviera a pesar de que se genera una nueva Ley de Participación Ciudadana en la Ciudad de México.

[...] en qué mecanismo estaríamos pensando para hablar de si es control o es más como una libertad de la propia ciudadanía para poder ejercer esa participación.

3. ¿Cuál fue la demanda de los ciudadanos de la Ciudad de México, una participación autónoma o la inclusión sin participación efectiva (roles de beneficios)? ¿Por qué?

[...] la ciudadanía de la Ciudad de México en general ha sido muy activista, muy activista en el sentido de la recuperación de espacios públicos a través de manifestaciones, demandas, la propia organización que se ha generado a partir del sismo del 85 que es un

factor detonante también para la propia participación ciudadana y para la aparición de nuevos mecanismos.

[...] la ciudadanía no es que haya exigido... se ha manifestado por parte de la ciudadanía sí ese activismo importante que ha hecho que florezca una sociedad civil que ha tenido un rol fundamental... en la participación ciudadana.

[...] es que si también se puede llegar a generar o se ha llegado a generar esa participación con el ánimo de obtener ese beneficio particular... por ejemplo, los mecanismos de democracia directa... más bien ha sido sí como un tema de participación autónoma en un sentido de generar una cuestión cívica, por un lado, pero, por otro lado, también esa participación... con el beneficio también de obtener algo a cambio.

4. ¿Cuáles son los nuevos espacios de participación que la gobernanza local ha generado en la Ciudad de México? y ¿qué impacto he tenido en el grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?

[...] desde que la sociedad civil ha sido incorporada como un elemento fundamental dentro de la Ley de Participación Ciudadana... hay una mayor oferta de espacios participativos para la ciudadanía... aparecen 19 o ya se contemplan 19 mecanismos de participación ciudadana, por un lado, uno dirá bueno son más mecanismos, pero qué tanto la gente participa, bueno lo que sea si participa o no el asunto es que tienes más posibilidad y más espacios para participar o para ejercer esa participación ciudadana... aparecen... 19 mecanismos de participación ciudadana, por un lado... son más mecanismos, pero qué tanto la gente participa, bueno lo que sea si participa o no el asunto es que tienes más posibilidad y más espacios para participar o para ejercer esa participación ciudadana.

[...] el presupuesto participativo... desde que se da la incorporación de la sociedad civil a través de las organizaciones ciudadanas y que se tiene un registro legal, hay un registro ahí factible desde el propio Instituto Electoral en la Ciudad de México, del número de organizaciones ciudadanas que participan activamente.

[...] la sociedad civil lo que ha hecho... en el mecanismo es generar una mayor certeza de cómo se lleva el proceso del presupuesto participativo, de que no haya vicios, inclusive en la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, entonces hace una participación de vigilancia y por supuesto contribuyen también generando obras que proponiendo proyectos... no sé si eso impacta mucho hacia abajo, en términos de que tanto la ciudadanía se siente involucrada para participar a partir de estos términos del tema de la propia sociedad civil.

[...] en efecto... ha generado... mayor participación en un sentido de... por lo menos está vigilando un poco más, están poniendo más ojos sobre los procesos participativos para que ocurran pues de manera mucho más fidedigna y que no haya más dudas.

5. ¿Cuáles han sido los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México?

[...] esa pregunta va mucho en tema de la propia voluntad política que se tenga para generar esa apertura en los espacios... todo lo que tenga que ver con participación ciudadana lo que implique el que el gobierno... también tendremos que hablar del congreso... generar o incentivar precisamente estas leyes o estos incentivos para los mecanismos, para generar esa apertura, para que en efecto la toma de decisiones sea más compartida.

[...] ciudadanía en general de la Ciudad de México sí tiene ese ánimo activista, etc., pero... no necesariamente ha sido la ciudadanía la que ha incentivado que se abran los mecanismos, yo creo que ahí sí ha sido el efecto de arriba hacia abajo en la apertura de los mismos y creo que ha convenido muchísimo en lo que lleva de la historia la Ciudad de México.

[...] del hecho de que lleguen gobiernos de izquierda, gobiernos más progresistas, con el propósito de abrir justamente estos mecanismos, estos espacios, para que la ciudadanía participe... en algunos casos ha sido con el propósito de generar ese control, en otros casos sí se ha dado como una situación más autónoma de la propia participación.

[...] los mecanismos que tenemos y las formas que tenemos de participación casi en su totalidad en la Ciudad de México están reguladas por el marco legal, que pueden tener pros y contras, porque cuando... tienes una ciudadanía que es muy participativa y le pones un marco legal que limita o puede limitar la participación, lo que haces es a lo mejor desincentivar la participación en lugar de motivarla más, en cambio, cuando tienes formas abiertas o, no necesariamente, institucionalizadas de los mecanismos, pero tienes una ciudadanía participativa, pues lo que haces es que sigues replicando justamente algunos instrumentos participativos por el ánimo participativo.

[...] de arriba hacia abajo el incentivo de la participación ciudadana y que en algunos casos puede ser en beneficio también del propio gobierno en ese sentido... a lo mejor es algo que les conviene también instaurar un presupuesto participativo, un comité ciudadano, etc.

[...] el ánimo de incorporar o de darle más voz a la sociedad civil en la Ciudad de México ha sido un elemento fundamental y que por supuesto también abre las expectativas a que pues se genere esa gobernanza.

6. ¿Cuáles han sido las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] muchas de las grandes limitaciones para la participación ciudadana de vienen de los propios diseños institucionales de los mecanismos, eso es algo importante tener en cuenta... todos son institucionalizados.

7. ¿Qué buscan los gobiernos en turno de la Ciudad de México, una participación re/dirigida que no afecte la agenda de gobierno y el fortalecimiento del partido electoral o una participación autónoma que incida en las políticas públicas? ¿por qué?

[...] han sido en ambas direcciones... ha buscado generar esa mayor control por parte del gobierno sobre el tema de las figuras, por ejemplo, de representación a nivel vecinal con el propósito de que se generen esos intercambios para beneficio del propio partido en el gobierno... también que esta participación realmente sea autónoma y que incida en las políticas públicas... por el hecho de que cada vez se han dado más espacios de participación.

[...] si se busca una redirección en algunos mecanismos para que se tenga un control efectivamente de que... me beneficia electoralmente como gobierno... y, por otro lado, también buscaría... que si se genera esa mayor apertura de la autonomía porque abro más espacios, pero si lo que hemos visto particularmente es que si, generalmente, hay un gran control por parte del gobierno hacia estos mecanismos finalmente.

8. ¿Qué buscan los ciudadanos de la Ciudad de México, mayor participación en los asuntos públicos o una participación menor pero que genere cambios? ¿por qué?

[...] la ciudadanía en general, particularmente la de la Ciudad de México... sí ha buscado... una participación que más bien genere esos cambios.

[...] es bueno que existan los mecanismos, es bueno que se abran los espacios por supuesto, es bueno que la gente aprenda a participar incluso a través de ellos, que se incentiven... es un mejor que existan estos mecanismos a que no existan.

[...] quienes van a participar, quienes quieren participar, quienes pueden participar y por qué lo hacen o por qué no lo hacen, mucha gente, por ejemplo, esta desinteresada de la cuestión política y eso también se viene del tema de involucrarse o participar en los asuntos públicos.

[...] cualquier mecanismo obviamente de participación ciudadana que se implemente tiene sí o sí que apelar al hecho de que se vean los resultados de esa participación... la no implementación de tu proyecto desincentiva tu participación... si no ves justamente la generación de cambios a través de la participación pues obviamente eso se va a desincentivar y otra vez ahí los mecanismos pueden estar, pero si no funcionan tan poco tan bien y si los diseños institucionales... no son eficientes para promover esos cambios que se necesitan o para ser visibles ante la ciudadanía pues entonces la ciudadanía dice sabes que no pues no voy a participar... si no ves el efecto que está generando esa participación pues simplemente no participas... el asunto es que participes también, aunque otra vez mucha gente simplemente no quiere hacerlo, no quiere participar y eso también pues no se pasa por alto.

9. ¿Qué es lo que sucedido con los nuevos espacios de participación que la gobernanza local generó en la Ciudad de México? ¿Se mantienen o han desaparecido? ¿por qué?

[...] la aparición de esta nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México... han aumentado estos espacios para poder participar... la propia sociedad civil ha promovido también que esa participación siga en boga, han aumentado el número de organizaciones ciudadanas registradas ante el Instituto Electoral de la Ciudad de México y que buscan también incidir a través de estos espacios..., en este caso, del espacio electoral, del espacio del Instituto Electoral de la Ciudad de México, pues para generar esa mayor participación.

10. ¿Cómo se observan los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México, permanecen o se han eliminado? ¿por qué?

[...] sobre todo al marco normativo, pues si se han expandido, han mejorado, en términos de justo esos mecanismos participativos con los que la gente cuenta para participar y otra vez la idea es que también lo que veamos es que pues sigue siendo un incentivo, sobre todo, desde arriba... de la parte, en este caso, gubernamental, hacia abajo expandiendo justo los mecanismos de participación que se tiene.

[...] el presupuesto participativo se mantuvo, a pesar inclusive de los inconvenientes que hubo con el tema de la propia pandemia y de la poca posibilidad que hubo en su momento, que se vio en su momento, de reunirse, por ejemplo, para la celebración de asambleas ciudadanas y ahí lo que hizo el Instituto Electoral de la Ciudad de México, y es algo que tengo registrado en el artículo que puedo enviarte con gusto, es que buscó generar a través de las tecnologías una alternativa para poder justo solventar digamos esa falta de posibilidad de reunión durante la pandemia... y entonces eso demuestra, precisamente, la necesidad de sí, primero por supuesto solventar digamos, salvaguardar primero, la salud de las personas, pero, por otro lado, seguir llevando a cabo los procesos participativos.

11. Ante las limitaciones ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] un gran reto que tiene, la gran limitación es justo seguir solventando esos procesos (mecanismos de participación) y que no se pausen a raíz... de este tipo de situaciones de emergencia como la pandemia.

[...] uno de los grandes retos es también una correcta implementación, en este caso, el uso de las tecnologías, pero garantizando también que no se excluyera a nadie.

[...] una de las grandes limitaciones que tiene a futuro la Ciudad de México... en términos de participación ciudadana es el gran desconocimiento que existe sobre los mecanismos y sobre lo que es la participación ciudadana.

[...] efecto la gran limitación a futuro o el gran reto a futuro sigue siendo el conocimiento sobre los mecanismos sobre los cuales ya podemos trabajar e incidir justamente en la toma de decisiones.

12. ¿De qué manera la participación ciudadana fortalecerá la gobernanza local en la Ciudad de México?

[...] la sociedad civil va a seguir teniendo un papel fundamental... desde mecanismos de democracia directa es menos fácil, menos factible, generar ese fortalecimiento desde la gobernanza o para la gobernanza local en la Ciudad de México... la innovación democrática que es algo que ya se contempla... es el elemento central para hablar de gobernanza para poder generar o desarrollar todavía más esa gobernanza local.

13. ¿Qué cambios requiere el gobierno local de la Ciudad de México para desarrollar nuevos espacios de participación en el marco de una gobernanza local post pandemia?

[...] invertirle más a la propia promoción de los mecanismos, en este caso del presupuesto participativo... se requiere una mayor promoción de los espacios... y sobre todo también que la gente sepa, que deviene de esa participación, qué efectos tiene

14. ¿Cómo pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante autónoma en la Ciudad de México?

[...] pasar de los mecanismos a otro tipo, otros esquemas, la verdad es que no sé ahí sí también se me hace muy difícil pensar en alternativas en el sentido de que quién va a participar va a buscar los medios para hacerlo, esté o no institucionalizado el mecanismo.

[...] cómo pasas al sentido de que la ciudadanía diga sí, sabes que sí necesito hacer algo y ahora sí voy a llevar mi activismo a otros niveles... sí o sí trastocaría el tema del que realmente ahí donde involucras a la ciudadanía, que sea realmente, no necesariamente un mecanismo, un instrumento, no necesariamente formalizado, pero que sea algo que realmente sea importante para la ciudadanía.

[...] participación ciudadana, en donde dicen lo que tienes que hacer tú es... que esos espacios o esas cuestiones para las cuales puedas involucrar a la ciudadanía, pues realmente sean cuestiones de interés para la ciudadanía, que realmente les atañen... que realmente les beneficien.

[...] muchas de las veces, esa falta de participación y de interés tiene que ver también con pues la falta de aceptación o de la falta de legitimidad de ciertas instituciones o la falta de aceptación sobre las cuestiones políticas, sobre el espacio público... muchas de las veces esas cuestiones sobre las que participemos, se vean cooptadas, se vean bañadas de cuestiones clientelares y eso por supuesto afecta y desincentiva a la gente que participe, sin duda en la Ciudad de México pasa también muy seguido.

15. ¿Cómo se proyectaría la participación ciudadana post pandemia en la Ciudad de México?

[...] lo que proyecto así de pronto es si un mayor involucramiento de las tecnologías... ver más esquemas donde la tecnología tenga un papel fundamental en el desarrollo de la participación ciudadana...y cuáles van a ser los nuevos esquemas para participar en casos de emergencias.

Especialista No 2. Dr. Maximiliano García Guzmán

1. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] avances muy importantes... en los últimos 15 o 20 años en la Ciudad de México... la participación ciudadana ha germinado con mucha intensidad... 68 punto crítico muy importante... el sismo del 85 donde obligó... a que la participación que tomara una forma mucho más organizada... por la lenta respuesta que hubo en ese momento del gobierno.

[...] la participación ha sido digamos intensa en términos de que la ciudadanía pues ha ido generando esta cultura más o menos incipiente de la participación... pues han caracterizado la evolución institucional de la Ciudad de México.

[...] ha habido avances muy importantes tanto en el terreno legislativo, en el terreno... de la organización social, en el terreno de... del apoyo comunitario que hay sobre ciertos temas, me parece que por lo menos antes de la pandemia sí podemos hablar de una evolución importante de la participación ciudadana, a pesar de... intentos de limitación que ha habido por parte del sector gubernamental.

[...] una de las primeras leyes de participación ciudadana que los especialistas la calificaban un poco en broma y en serio, como la ley de la no participación ciudadana, porque los requisitos que establecía para... fomentar la organización de los ciudadanos pues eran muy amplios y casi casi imposibles de cumplir.

[...] por ejemplo, el hecho de que se pudiera presentar algún tipo de iniciativa ciudadana implicaba que quien la presentara tuviera esta formación acreditada en derecho... la ciudadanía decía, bueno porque tengo que tener un título universitario para poder presentar algún tipo de iniciativa, ese tipo de medidas que mencionaba la legislación, en algún punto pueden ser entendibles por el contexto político, es decir, que fuera una participación un poco más controlada en la esfera pública, perdón desde la esfera institucional gubernamental, pero pues la experiencia y todo lo que ocurrió ya llegamos a nivel ciudadano, pues a cuenta de que no es una situación que se pueda regular así como estaba pensado en esas primeras legislaciones y hoy en día... tener estas posibilidades de involucramiento más directo como el tema del presupuesto participativo, que también es el punto fundamental en la Ciudad de México.

2. ¿Cuál fue la prioridad de los gobiernos de la Ciudad de México, mayor democratización/legitimación o mayor control político-social sobre como participan los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿Por qué fue prioridad?

[...] por la propia historia política y ciudadana de la Ciudad de México, esta idea de que la participación germine con cierta tutela desde el punto de vista gubernamental... si se da la bienvenida... a las iniciativas que tienen los ciudadanos, pero muy ligadas a las propias prioridades del gobierno de la ciudad.

[...] por ejemplo, el tema de la vivienda, es un tema que va muy de la mano de la política urbana en la Ciudad de México, se ha definido mucho a partir de las organizaciones sociales que traen este tema como una agenda también de carácter político y que van de la mano con el sector gubernamental, pero no como una iniciativa, digamos, ciudadana libre en el sentido, digamos, de una independencia del sector público, sino que más bien, insisto, una especie como de tutela... si eres una organización que no me genera mucho ruido y que apoyas otro tipo de iniciativas en la ciudad, entonces si tienes cabida en la agenda y si no como que no tienes espacio.

[...] siempre ha tenido como el riesgo... de que la participación se controle desde el ámbito gubernamental y también se da mucho en estos espacios donde la participación está... más instalada.

[...] el caso del presupuesto participativo... que tiene muchos beneficios, pero también se han hecho estudios en donde se da cuenta que el tema del presupuesto participativo abre la posibilidad de hacer algunas consultas... donde lo que se acaba eligiendo como propuesta, como proyecto a desarrollar a partir del presupuesto siguen siendo iniciativas que el propio gobierno va impulsando y que legitiman justamente con algunos grupos sociales.

[...] esa tentación de la tutela en la participación que ha habido en el caso de la Ciudad de México, me parece que es un poco lo que lo que ha dibujado su historia y su desarrollo, al menos en el plano institucional.

3. ¿Cuál fue la demanda de los ciudadanos de la Ciudad de México, una participación autónoma o la inclusión sin participación efectiva (roles de beneficios)? ¿Por qué?

[...] la participación está todavía muy concentrada en estructuras... sin formales porque son... parte de organización social, pero donde hay una especie de manejo selectivo de la participación.

[...] no es que existan canales donde el grueso de ciudadanos puedan involucrarse en ciertos temas, sino que ya hay actores clave muy representativos en los principales temas urbanos y la estrategia que ha seguido la participación, en ese sentido, pues ha sido aglutinarse en alguna parte de las redes que tejen esos actores clave y eso hace que la propia participación, pues no acabe de desdoblarse con toda la potencialidad que pueda tener en un espacio, como es el de la propia Ciudad de México.

[...] el tema de la transparencia y como está todavía, pues muy dirigida... a ciertos sectores... a ciertos rubros donde el propio gobierno tiene más interés de promoverla que en otros... aunque ha habido mucho avance en este tema, en particular, del acceso a la información, por lo general, los rankings que evalúan este tipo de ejercicios colocan a la Ciudad de México en un punto intermedio.

[...] el índice de democracia que hace cada cierto tiempo el INE, en donde también la Ciudad de México sale evaluada en un rango intermedio, donde básicamente se ha avanzado mucho en el terreno electoral... de organizar la participación desde el punto de vista institucional, pero todavía sigue habiendo mucho déficit en el caso del ejercicio de ciertos derechos civiles.

[...] aquí hay esta participación todavía muy enmarcada en ciertos elementos que la dirige, más que ser una participación que pueda germinar en muchos ámbitos.

[...] en otros temas como puede ser el caso de los pueblos originarios, por ejemplo, que tienen una agenda también muy específica, pero al mismo tiempo muy limitada, como que es una participación que todavía está muy desestructurada respecto a ciertos temas.

4. ¿Cuáles son los nuevos espacios de participación que la gobernanza local ha generado en la Ciudad de México? y ¿qué impacto he tenido en el grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?

[...] en donde ha germinado más esta participación o donde se han abierto más estos espacios y yo lo plantearía... como en el ámbito de las redes sociales, en el plano digital... genera cierta exclusión, porque entonces quiere decir que quienes no están participando en este ámbito digital que, esto haya una buena una parte de la ciudadanía, pues se está quedando.

[...] tendría que haber otros medios alternativos de participación... me parece que es todavía, no han sido explorados en profundidad y que lo que podrían hacer eso si darle un perfil distinto a la participación que hay aquí en la Ciudad de México.

[...] en los últimos gobiernos de la ciudad han hecho una especie de inversión fuerte, en términos de fortalecer la comunicación que mantienen con los ciudadanos a partir de estas plataformas digitales, que parece que la propia agencia digital en la Ciudad de México es un claro ejemplo de esto, las propias alcaldías han replicado en alguna medida estos sistemas de carácter electrónico... canalizar ciertas demandas a ciertas áreas de gobierno.

[...] estos canales de comunicación donde pueda hacer llegar alguna demanda o alguna petición la propia autoridad... es un fenómeno... de doble filo, al mismo tiempo en el que se hace un poco más horizontal la comunicación con el sector gubernamental a partir de esta vez o de estas plataformas digitales, se generan ciertas brechas con población que no tiene como foco o como medio de actividad este tipo de herramientas y eso hace que otra vez ciertas demandas queden fuera de las agendas.

5. ¿Cuáles han sido los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México?

[...] que habido cambios, principalmente, en... la relación que tiene la ciudadanía con la autoridad, un tipo de comunicación, insisto, un poco más horizontal... cambia de manera muy importante la relación que ya desde el nacimiento va a tener la autoridad con la ciudadanía.

[...] todavía estamos en vías de construir mecanismos de colocamiento más directos... a pesar de que hay ciertos sectores que colaboran muy de cerca con la ciudadanía, las propias instituciones de la Ciudad de México están diseñadas con una perspectiva mucho más vertical, donde hay poco espacio para la participación en términos de implementación de políticas.

[...] está todavía muy a nivel de consulta, el tema de la participación, cuando esta se hace efectiva... habría... que avanzar en terrenos poco más aplicados ya en términos de implementación.

6. ¿Cuáles han sido las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] el tipo de trabajo que tuvieron que desarrollar las instituciones en este contexto pues ha sido muy complejo y quizá uno de los primeros elementos que se sacrifican en este tipo de contingencias.... fue el tema de la participación, incluso... no fue el caso estrictamente de la Ciudad de México, pero pudimos ver en otros gobiernos como se aprovechó este contexto para limitar todavía más ciertas libertades civiles.

[...] para establecer nuevos mecanismos de colaboración que no necesitaran la presencia física ni del ciudadano, incluso del propio servidor público... en algún sentido, desaproveché esa oportunidad y creo que pues la organización ciudadana, en este caso, pues se quedó un poco en pausa... no hubo algún tipo, desde mi perspectiva, algún tipo de movimiento en términos de participación que reflejará como tal las condiciones de la pandemia... siguió la inercia de lo que ya veníamos viendo en los últimos años, antes de este punto crítico.

7. ¿Qué buscan los gobiernos en turno de la Ciudad de México, una participación re/dirigida que no afecte la agenda de gobierno y el fortalezca lo partidario-electoral o una participación autónoma que incida en las políticas públicas? ¿Por qué?

[...] me parece que a pesar de eso ha habido todavía un control de la participación, sobre todo, más en términos de nueva cuenta electorales... el caso del proceso intermedio que vivimos hace unos meses.

[...] el gobierno de la ciudad no está considerando como un elemento central el tema de la participación.

[...] a pesar de todo lo que ha ocurrido en los últimos años, sobre todo el tema de la contingencia... es un escenario más de competencia electoral que de un favorecimiento efectivo de la participación... porque cambian... ciertas élites, ciertos actores en las posiciones de poder, pero la ciudadanía sigue pues simplemente atestiguando esos cambios y no influyendo de manera decidida, de manera clara, en las decisiones, entonces me parece que ahí si el proceso electoral creo que dejó muchas lecciones en ese sentido.

8. ¿Qué buscan los ciudadanos de la Ciudad de México, mayor participación en los asuntos públicos o una participación menor pero que genere cambios? ¿Por qué?

[...] en términos de transparencia... a ciudadanía en general... sigue muy concentrada en conocer qué hace el gobierno, pero en el plano de cómo utilizan los recursos para la administración de las instituciones... temas que sí tengan un impacto directo con, insisto, con su forma de vida

[...] realmente son pocos los temas sustantivos que la ciudadanía pregunta, sobre todo a partir de solicitudes de información, que darían indicios de que los ciudadanos puedan tener incidencia en la hechura o en implementación de política pública, ahí como que todavía la cultura... de la participación, la cultura política

[...] la ciudadanía, está todavía muy constreñida en estos espacios de discrecionalidad de la autoridad, sobre todo, ahora que está pues están presente en la agenda institucional y mediática, la idea del combate a la corrupción, pero, digamos, un combate a la corrupción en términos de funcionamiento institucional pues tendría también que ir acompañada de un mejor funcionamiento de política pública o que también los ciudadanos tendrían que estar participando con mayor intensidad y eso me parece que no se está dando

[...] propia cultura... de la participación en la Ciudad de México, hablando... estrictamente de la ciudadanía está todavía en este plano de intentar entender cómo es que opera, digamos, la autoridad con los recursos que tiene a su cargo, pero no todavía con la intención abierta y clara de tener incidencia en... en temas de política pública

[...] habría que avanzar en fortalecer esta cultura de la participación y también... le toca en algún sentido a la autoridad

[...] aquellos gobiernos locales donde se impulsaba cierta cultura democrática de la transparencia, resultaban ser gobiernos donde la ciudadanía ya empezaba a participar y a preguntar... en temas, directamente, relacionados con política pública y al mismo tiempo eran gobiernos que funcionaban mejor, al dar respuestas cuando se les consultaba alguna información... eran como que los beneficios de impulsar o de fortalecer esa formación ciudadana son muy diversos y a veces tan indirectos que no alcanzamos a percibirlos y, en el caso, me parece, que la Ciudad de México falta mucha labor de promoción y eso pues también nos da cuenta de los intereses sobre la participación que tiene la propia ciudad

9. ¿Qué es lo que sucedido con los nuevos espacios de participación que la gobernanza local generó en la Ciudad de México? ¿Se mantienen o han desaparecido? ¿Por qué?

[...] se han mantenido porque están... instrumentos de carácter institucional, se han mantenido... pues cierto nivel de funcionamiento mínimo, desde luego, sería difícil esperar que pudieran intensificarse por el propio contexto de la contingencia... en alguna medida... se han tratado de sostener... más que por un compromiso político con esas herramientas... porque son obligaciones ya institucionalizadas.

[...] sería difícil contrarrestar con intensidad de estos espacios ya ganados, pero tampoco es que hayan crecido o hayan evolucionado o que se hayan visto modificados o transformados a partir de lo que significó la propia pandemia.

[...] un nivel un poco menor por el tema de la imposibilidad de reuniones presenciales, pero pues al menos se siguen conservando esas herramientas.

10. ¿Cómo se observan los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México, permanecen o se han eliminado? ¿Por qué?

[...] hubo poco espacio para generar nuevos mecanismos de involucramiento ciudadano, en este contexto... me parece que se van a mantener y se han mantenido.

[...] me parece que la perspectiva de que esto genere nuevas dinámicas, pues en realidad es muy poca y, sobre todo... con esta nueva configuración política después de las elecciones intermedias, pues seguramente la propia agenda que trae el gobierno de la Ciudad de México... tendrá... que adaptarse a ciertos temas que vienen en el ámbito de las alcaldías, sobre todo, aquellas que tuvieron alguna especie de alternancia.

[...] se han hecho poco, lo poco que hay, seguramente, se mantendrá durante pandemia, pero en realidad no creo que sean elementos que vayan a transformar de fondo la agenda.

11. Ante las limitaciones ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] cambio de visión... estrictamente electoral, lo cual lo veo muy difícil, porque es parte de casi la naturaleza de los gobiernos el hecho de seguir ganando elecciones... pero hay diferentes formas de ganar una elección, no solamente a partir del control político, no solamente a partir de... el planteamiento asistencial de determinadas políticas públicas... ahí es donde tendremos que cambiar, un tanto, la visión y más bien apostarle un poco a una legitimidad en términos de resultados.

[...] sí hay mucho trabajo por hacer, en términos de cómo el gobierno entiende a la participación, pero también en términos de cómo la propia ciudadanía se concibe como un elemento clave de la participación.

[...] cambiar esta visión de la cultura política que hay en la Ciudad de México... no sería tan complicado de hacerlo... porque la propia ciudad trae ya una historia muy relevante en términos de los efectos que puede llegar a tener la participación en ciertos sectores.

[...] esta idea de ser una ciudad de derechos no es solamente una cuestión retórica, me parece que varias políticas públicas que hoy en día existen en la Ciudad de México no se podrá entender sin el tema de la participación... más que ser aquí una iniciativa gubernamental son respuestas que se han dado a partir de la participación.

[...] la participación sí puede significar una forma distinta de hacer gobierno... sería el giro que tendremos que dar a un nivel... no solamente abstracto sino de carácter institucional y si eso lo trasladamos ya a políticas mucho más específicas que tienen influencia mucho más directa en la propia dinámica de la vida de la población... tendríamos otro tipo de resultados.

[...] una contingencia que puede ser inesperada, nos puede llegar a cambiar al cien por ciento nuestras dinámicas de convivencia social... ahí hay mucho también que aprender y eso también tendría que delinear la forma en la que se puedan generar nuevos mecanismos de participación.

12. ¿Cómo la participación ciudadana fortalecerá la gobernanza local en la Ciudad de México?

[...] esta idea de llevar a cabo ejercicios de gobernanza... de gobierno abierto, pues también dan al funcionamiento de las instituciones un perfil donde sus respuestas, en principio, tendrían que ser más efectivas, es decir, la autoridad tendría que entender que la participación no es una limitante a su actividad, sino más bien, es un aporte a... lo bien que podrían hacer lo que tienen bajo su responsabilidad.

[...] la idea de estos ejercicios de gobernanza... de gobierno abierto... llevar a un terreno... aplicado... que la autoridad decida, no solamente con una mirada única, sino también con perspectivas que pueden enriquecer justamente la toma de decisiones, es decir, esta idea de inteligencia colectiva como se ha manejado en la literatura, esta idea, de que no hay una verdad única, sino que más bien la verdad se construye a partir de diferentes informaciones, datos, evidencias, incluso, de saberes tradicionales que a veces descartamos y que puedan ser muy importantes para tomar ciertas decisiones.

[...] el tema de la inteligencia colectiva lo ha situado muy bien, el tema de la creación de valor público, es decir, que no nos conformemos solamente con que la política cumpla su meta o su objetivo, sino más bien, verificar si eso está significando algún tipo de cambio en la dinámica de vida cotidiana de la población.

[...] el tema de la participación cuando se realiza bajo esos sistemas de gobernanza, sí puede significar o al menos así lo podríamos enunciar como una hipótesis, sí puede significar un mejor funcionamiento de las instituciones.

[...] si volvemos otra vez a esta idea de la simulación, de la legitimidad por consulta, etc., seguramente ahí estaremos replicando vicios... que harían que estos ejercicios pues no desplieguen todas sus cualidades.

[...] sí podría ser, podría hacerse bastante los procesos de gobierno, en el caso de la ciudad, si esta participación ciudadana de que se quiere fomentar, pues se aplica ya de manera diferente en todo el proceso de la política pública.

13. ¿Qué cambios requiere el gobierno local de la Ciudad de México para desarrollar nuevos espacios de participación en el marco de una gobernanza local post pandemia?

[...] el cambio... tiene que ver con el propio diseño institucional del gobierno de la ciudad... siguen siendo instituciones muy verticales, siguen instituciones donde hay poco espacio formal para la participación... aun cuando hay un acercamiento entre la autoridad y los grupos ciudadanos, me parece que este acercamiento sigue siendo muy informal... muy vertical... hasta clientelar... desarticular este tipo de mecanismos de dependencia es fundamental.

[...] tendría que haber... áreas de diseño y de ejecución de política pública, donde las decisiones sean colegiadas y donde haya cierta representación social... esto es un requisito fundamental para que el tema de la participación germine... ya no controlada sino una participación más autónoma, que sí pueda llevar a estos espacios de discusión temas que la ciudadanía sí quiera impulsar de manera directa y no solamente aquellos que le parezcan adecuados al gobierno en turno.

[...] haría falta una gran reforma administrativa en el gobierno de la ciudad para que esta participación... se desarrolle de manera... más formal y ya no tan dependiente como la que tenemos actualmente, si eso logramos hacerlo seguramente se detonarán otras actividades mucho más colaborativas, como esta propiedad del presupuesto participativo.

[...] el hecho de que se pueda legislar con la ayuda ciudadana a partir... de otras plataformas, es decir, mecanismos ya muy concretos de participación que otras ciudades han experimentado; me parece que la Ciudad de México podría serlo también... que este primer gran paso de reformar administrativamente a las propias instituciones para que sean asertivas a la participación... sin eso difícilmente la participación caminará hacia la otra dimensión.

14. ¿Cómo pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante autónoma en la Ciudad de México?

[...] el concepto clave podría ser... el de capital social... que la organización comunitaria... de abajo hacia arriba.

[...] esta idea de construir capital social, de reconocer, por ejemplo, liderazgos muy locales, esta idea de formalizarlos, esta idea de reconocerlos como interlocutores.

[...] hay propuestas de crear una especie de cuarto orden de gobierno... en el caso de México, porque tenemos institucionalmente 3, en donde más que ser otra vez nuevos intermediarios más bien implicaría... reconocer estos liderazgos... locales para poder recuperar las aspiraciones y las energías ciudadanas que hay en lugares muy específicos.

[...] en el caso del gobierno de la ciudad tendría ya un poco que romper con ese miedo... tiene de hacer germinar la participación comunitaria, bajo esta idea de capital social, que sí puede implicar, desde luego, retos muy importantes en términos de control de la participación, pero que en algún punto pues esos brillos tienen que alimentar y reconocer lo que hace o lo que decide la propia autoridad.

[...] la ciudadanía tendrá que hacer un ejercicio autocrítico de plantearse como se imagina... en esa estructura de la participación.

[...] es muy importante lo que ya se ha ganado, sí es muy importante los canales que ya se han habilitado para que esta participación tenga ese cauce, pero me parece que también habría que desde el punto de vista ciudadano ser un tanto más propositivo respecto a lo que se puede hacer, en muy diversos temas.

[...] la Ciudad de México tiene la gran complejidad de que en un micro espacio caben prácticamente todos los temas que un país en general enfrenta... es muy rica en ese sentido, entonces, creo que es importante que la propia ciudadanía entienda ya de una manera diferente su rol en el término de la estructura democrática, me parece que tendría que apostarse a la apertura de más mecanismos de participación.

[...] ahorita los que se han habilitado están muy enfocados al ámbito de las plataformas digitales... no nos tendríamos que quedar ahí, tendríamos que hacer todavía más trabajo de campo, con esos sectores que han estado tradicionalmente excluidos.

[...] tendríamos que pasar de estos foros de consulta... a foros de decisión, que también eso implica una mayor responsabilidad por parte de la ciudadanía, y... un punto clave es... que la ciudadanía se apropie de las decisiones públicas, que eso también es un elemento

fundamental... en la medida en la que la ciudadanía entienda que si participa en la toma de decisiones se convierte en corresponsable de la misma, seguramente, también, la propia participación tendrá otro tinte mucho más estratégico.

[...] si sigue siendo una participación muy controlada muy dirigida, pues seguramente seguiremos ante un panorama donde poco podrán hacer los ciudadanos en la toma de decisiones y su instrumentación.

15. ¿Cómo se proyectaría la participación ciudadana post pandemia en la Ciudad de México?

[...] la participación no es ni el antídoto a todos los problemas y mucho menos la participación es infalible... la participación ciudadana también se equivoca, también comete errores, también elige cosas que a veces uno podría pensar que tendría que ser en otro sentido y, justamente, en estos espacios de dialogo, de deliberación y de toma de decisiones tendrían que nutrirse de esta visión mucho más corresponsable.

[...] un camino de 2 vías, mejores instituciones habilitadas para la participación, pero también una participación cada vez mejor formada en ciertos temas, para que pueda germinar con mucha mayor efectividad.

Especialista No 3. Mtra. Alicia Monserrath Islas Gurrola

1. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] la participación ciudadana en la Ciudad de México, sí ha tenido grandes avances, sobre todo, en términos de institucionalización de mecanismos...por ejemplo, el presupuesto participativo o estas acciones que se coordinan... para mejorar el espacio público con... organismos... locales. Además quitar este nexo político que estaban generalmente en los mecanismos de participación en Ciudad de México.

2. ¿Cuál fue la prioridad de los gobiernos de la Ciudad de México, mayor democratización/legitimación o mayor control político-social sobre como participan los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿Por qué fue prioridad?

[...] la Ciudad de México... esta inclinada a que haya un control del aspecto político, no tanto por un interés tan ciudadano... pero no... quito que sí hay... ejercicios que han tenido... impulso ciudadano y donde los actores gubernamentales han tenido la voluntad o la intención de generar una dinámica o una relación más de ida y vuelta.

3. ¿Cuál fue la demanda de los ciudadanos de la Ciudad de México, una participación autónoma o la inclusión sin participación efectiva (roles de beneficios)? ¿Por qué?

[...] en un principio la ciudadanía demandaba... inclusión, ahora... podríamos estar en una dinámica... de integración en la toma de decisiones.

[...] se tiende a generar mecanismos intermedios en la participación... tiene algunos intermediarios, pero la disfrazan... con otros organismos donde... tenemos ciudadanos, tenemos sociedad civil, pero ahí se empieza a cortar un poquito esta comunicación entre necesidades de ciudadano y actores gubernamentales.

[...] algunas consultas del presupuesto participativo, en los últimos años, se empleó la idea de que... la decisión que se hacía antes a las alcaldías sobre la viabilidad de los proyectos, ahora fuera determinada entre expertos de academia y sociedad civil y quienes trabajaban en las alcaldías.

[...] estos mecanismos de participación que se han diseñado en Ciudad de México, no llegan necesariamente a la ciudadanía en general, sino a ciertos ciudadanos que, sobre todo, tienen más vínculos políticos.

[...] hay mejores posibilidades o mejores resultados con quién está mejor organizado, tiene mayores vínculos organizacionales... pero esto en Ciudad de México refleja mucho... con partidos políticos y sobre todo el partido político en turno, el gobierno.

4. ¿Cuáles son los nuevos espacios de participación que la gobernanza local ha generado en la Ciudad de México? y ¿qué impacto he tenido en el grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?

[...] se ha avanzado en la institucionalización... reconocimiento legal... de estos espacios... y en Ciudad de México cada vez más también tenemos estos ejercicios de parlamento abierto.

[...] es un gobierno que tiene elementos apertura para participación, pero que realmente todavía necesita fortalecer... podríamos decir que estaríamos en un primer momento o en una primera etapa, pero claro considerando los años que ya llevamos impulsando la participación hay un poco de atraso.

[...] desde esta lógica, de gobernanza, pues hay esta intención de formalizar estos espacios de horizontalidad, de dialogo, pero no se llega más que a una parte donde... los ciudadanos u organismos de sociedad civil expresan que quieren o que les gustaría ver que se hiciera desde el ámbito público, gubernamental, y difícilmente hay un seguimiento de esa parte.

5. ¿Cuáles han sido los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México?

[...] hay un cambio de lógica, el gobierno de la Ciudad de México... van a tomar una decisión que tenga un impacto amplio en términos públicos... saben que necesitan platicar con los ciudadanos y con representantes... de academia o sociedad civil.

[...] quienes participan en muchos de los mecanismos que se han instituido en la Ciudad de México son grupos ya muy ubicados, estos mismos grupos también se han profesionalizado... van aprendiendo más sobre cómo trabajo del gobierno, sobre cómo presentar... proyectos... sobre cómo acercarse con quién, para representar una necesidad o una demanda de atención a una necesidad en específico.

[...] el gobierno de Ciudad de México ha caminado mucho en poder formalizar los mecanismos electrónicos de participación, en mayor o menor medida, con resultados variables, pero sí ha apostado mucho porque se habrá una participación de carácter en el ámbito electrónico, digital, y... que eso también deja de repente ciertos problemas de exclusión.

6. ¿Cuáles han sido las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] uno de los limitantes... empleo excesivo de temas digitales, tecnológicos, como si fuera ese el elemento central de la participación.

[...] no hay la capacidad de interacción que antes se tenía por las condiciones de sanidad, pero también los gobiernos... han apostado por difusión de información y... piensan que eso ya es participación.

[...] los mecanismos de participación durante la pandemia se han debilitado, en primera, por las dificultades de interacción cara a cara, en segundo lugar, porque desde estos mecanismos o herramientas digitales que se han empleado... es más como dar opinión o jalar información y difundirla, pero no hay tanto esta interacción mayor.

7. ¿Qué buscan los gobiernos en turno de la Ciudad de México, una participación re/dirigida que no afecte la agenda de gobierno y el fortalezca lo partidario-electoral o una participación autónoma que incida en las políticas públicas? ¿Por qué?

[...] si hay una búsqueda más de una participación dirigida... las condiciones de confinamiento en cualquier gobierno favorecen a eso... a esta centralización de direcciones, a esta dirección de la participación... los incentivos desde el mismo gobierno se van limitando.

8. ¿Qué buscan los ciudadanos de la Ciudad de México, mayor participación en los asuntos públicos o una participación menor pero que genere cambios? ¿Por qué?

[...] aunque participen menos, pero... quieren entrar... más en política pública.

9. ¿Qué es lo que sucedido con los nuevos espacios de participación que la gobernanza local generó en la Ciudad de México? ¿Se mantienen o han desaparecido? ¿Por qué?

[...] se mantiene, pero en pausa... ejercicios de parlamento abierto... pero hay un poquito esta simulación (escenarios artificiales)... se nos pregunta 2 o 3 cosas, pero no hay realmente algo que encamine hacia ver ya materializadas las decisiones que se toman.

[...] el reto, lo importante estará una vez que regresemos a estas interacciones presenciales y realmente esto continúa o si esto agregará nuevas dinámicas o nuevos espacios de virtualidad para tener intercambio y ya tendríamos que ver si realmente esto genera que haya mayor seguimiento de las acciones públicas o que se cumplan las políticas públicas.

[...] se crean escenarios artificiales donde parece que si se sigue participando, donde parece que sí hay estos intercambios dialógicos, donde parece que sí se considera lo que los actores o ciudadanos o de academia o sociedad civil lo están diciendo, pero la realidad es que las mismas políticas no están caminando... me atrevería a decir que hay una pausa.

10. ¿Cómo se observan los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México, permanecen o se han eliminado? ¿Por qué?

[...] no se han eliminado, pero están suspendidos... también van a tener muchos algún rediseño... sobre todo comenzando con que las prioridades de la ciudad van a reacomodarse

[...] si bien, quienes ahora están en el gobierno y quienes entrarán y demás, tienen una agenda específica, y a veces bueno pueden ser muy duros y continuar con esa agenda, también estas agendas de repente se van amoldando de acuerdo a temas políticos-electorales

11. Ante las limitaciones ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] en primer lugar... cuáles son los temas de interés ciudadanos y cuales también son los temas prioritarios... como vamos a lograr o cómo se va a lograr definir estos temas en los que barrer esta apertura para la participación.

[...] un segundo desafío... redefinición de temáticas, cómo identificamos actores claves o relevantes para que puedan integrarse a los mecanismos de participación, más desde la lógica de gobernanza.

[...] un tercero, las capacidades de los actores gubernamentales para procesar la participación.

[...] también cómo integramos o captamos la atención de los ciudadanos.

[...] no hay ningún gobierno ni a nivel local o subnacional ni nacional que tenga una calificación excelente en participación y justo... se habla de... las capacidades para identificar los temas relevantes, tanto para ciudadanos, como para otros actores organizados que quieren involucrarse en la vida pública, la otra parte, la cantidad de recursos tecnológicos, financieros, de personal, para poder llevar a cabo estos ejercicios participativos; entonces creo que esto también se verá reflejado, obviamente, en este contexto post-Covid.

12. ¿Cómo la participación ciudadana fortalecerá la gobernanza local en la Ciudad de México?

[...] en primer lugar, con la forma en la que se logra involucrar a los ciudadanos... seguimiento de las acciones que se deciden en estos mecanismos... a veces se considera con que en ciertos consejos o en ciertos espacios... se tomen decisiones en conjunto.

[...] si logramos... abrimos a que la participación se vincule al seguimiento de las decisiones que se toman y la evaluación... en conjunto... si podríamos hablar de que la participación ciudadana fortalecería a nivel local.

13. ¿Qué cambios requiere el gobierno local de la Ciudad de México para desarrollar nuevos espacios de participación en el marco de una gobernanza local post pandemia?

Hacer... más público cuales son los... mecanismos participativos que existen... se necesita... considerar, ya no solo espacios de vinculación física, sino también... espacios de vinculación digital.

[...] la percepción que algunos funcionarios puedan tener sobre la participación ciudadana... dicen bueno nos toca hacerlo porque nos lo pidieron... y creen que ya nada mas con que se sienten a platicar ahí está... eso es otro también cambio que se requiere, ir interiorizando en nuestras estructuras organizacionales, las ventajas que tiene la participación para la toma de decisiones conjuntas.

14. ¿Cómo pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante autónoma en la Ciudad de México?

[...] se debe trabajar en 2 sentidos, el desarrollo de capacidades ciudadanas para participar... en términos de capacidad ciudadana... y de capacidad gubernamental... por ejemplo... en gobiernos locales de gente con una escolaridad muy básica que logra realmente generar cambios fuertes en su comunidad a través de ejercicios de participación.

[...] en la medida en que podamos ir fortaleciendo estas 2 áreas, vamos a poder hacer este paso de mecanismos de participación a capacidades o a formas de participación como algo natural o algo básico de nuestros gobiernos.

[...] los gobiernos tienen una predisposición a cerrarse en varios aspectos... no querer dialogar, mucho menos... a tomar decisiones conjuntas o que los esté observando alguien fuera de... su círculo.

[...] en la medida, en la que tengamos más participación, porque vamos generando aprendizaje a través de los aciertos... y errores... para poder consolidar este paso de contar con mecanismos a contar con dinámicas naturales de participación, se requiere eso, continuar con los ejercicios de participación.

[...] a lo mejor a los funcionarios les cae muy gordo, pero si es gordo, pero sí saben que están ahí constantemente con mecanismos de participación, llega un punto en que ya, lo interiorizan como algo que ahí está... de lo que ellos también deben desarrollar ciertas capacidades y demás, lo mismo con los ciudadanos, y también creo que otra parte importante para empezar a dar este fase de mecanismos a dinámicas llamadas naturales de participación, está en realmente poder identificar los temas de interés de la ciudadanía.

[...] a veces quienes participan pues sí claro que tienen un interés y es un interés público y legítimo, además, pero son grupos muy localizados que no reflejan... los intereses de su comunidad un poquito más a nivel macro, también otra parte importante para pasar de mecanismos de participación a estas dinámicas naturales de participación, está justo en esta observación local.

[...] es importante, realmente identificar... ¿cuáles son las demandas reales o los intereses reales? y también no generalizar.

[...] en la medida en que podemos hacerlo a nivel más micro pues claro la gente va decir oye mira es que esto si me interesa entonces sí me voy a dedicar 2 horas a la semana a ver qué está pasando con este, pensaría que es más en ese sentido.

15. ¿Cómo se proyectaría la participación ciudadana post pandemia en la Ciudad de México?

[...] dos escenarios... (*para*) quienes vieron en pausa sus expectativas participativas... por esta pandemia... o quienes les dijeron... por esta pandemia y porque se vinieron elecciones no vamos a poder formular un plan, o a quienes les dijeron... estamos en pandemia y sí podemos seguir sesionando en el consejo, pero... nada más te escuchamos, no podemos llevar a cabo otro tipo de decisiones.

[...] un escenario es que estas personas digan... esto ya pasó, entonces, presiono y quiero que lo que quedó pendiente se reactive... el otro... que justo está esta población que tuvo estas elementos de cambios en no participación... voy a ir con calma, vamos a ir viendo cómo se va reactivando esto, más una actitud pasiva, esperar a ver qué hace el actor gubernamental para ellos poder involucrarse.

[...] dependerá del tipo de participación de los espacios... este escenario factible en... estos mecanismos de gobernanza instituidos en consejos... porque... son mecanismos que están más normados, si bien no son normas a veces de un carácter vinculante, pero sí tienen ciertos impactos en términos de legitimidad que hacen que los actores o los funcionarios digan... vamos a cumplir con lo que se tiene que hacer en este consejo... este escenario se va apegar... más para estos mecanismos más formalizados o con actores más organizados o más concretamente identificados en organismos

Especialista No 4. Mtro. Jan-Albert Hootsen

- 1. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la Ciudad de México?**
- 2. ¿Cuál fue la prioridad de los gobiernos de la Ciudad de México, mayor democratización/legitimación o mayor control político-social sobre como participan los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿Por qué fue prioridad?**

[...] a prioridad ha sido... democratización y también legitimación... hay una voluntad... de hacer... instituciones... más accesibles para los ciudadanos.

[...] fui propuesto para formar parte del consejo consultivo, precisamente, porque había miembros de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México que querían impulsar ciertas candidaturas, otras personas que querían impulsar otras candidaturas y me escogieron a mí al final porque yo soy un poco más neutral, porque no soy mexicano, porque soy miembro de una organización internacional que no recibe financiamiento por parte de algún gobierno o algún donador en México.

[...] hay una parte de control... en el sentido de que cuando ciudadanos como yo... participamos en esos consejos (consejos consultivos), la candidatura para que una persona participe en una institución... tiene que ser... propuesto por el gobierno y por los integrantes de las instituciones, entonces, ahí sí hay un cierto control... porque... noté, por ejemplo, en

el proceso... había... mucha politiquería en quién podía participar y quién no y quién tenía el apoyo de quién.

3. ¿Cuál fue la demanda de los ciudadanos de la Ciudad de México, una participación autónoma o la inclusión sin participación efectiva (roles de beneficios)? ¿Por qué?

[...] la ciudadanía y la sociedad civil en la Ciudad de México... han movido mucho para ser incluidos en todo lo que es la toma de decisiones... para formar parte de... instituciones, para formar parte de todo el proceso legislativo e institucional.

[...] hay una voluntad genuina de más participación democrática por parte de... sociedad civil... defensores y periodistas en la toma de decisiones... mayor democratización.

[...] una participación autónoma... porque los ciudadanos... no tienen mucha confianza en que inclusión, sin participación efectiva, es decir, inclusión pero sin voz y voto en un proceso en la práctica tiene muy poco efecto... por ejemplo, en la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, yo creo que ahí la ciudadanía, los periodistas durante muchísimo tiempo han estado espectadores de procesos presuntamente enfocados en la protección de ellos mismos, sin que ellos tuvieran pues mucho input en esto.

4. ¿Cuáles son los nuevos espacios de participación que la gobernanza local ha generado en la Ciudad de México? y ¿qué impacto he tenido en el grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?

5. ¿Cuáles han sido los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México?

[...] un avance importante que hemos visto... en la Ciudad de México... abrir espacios como el consejo (ciudadano de la Ciudad de México)... (*Committee to Protect Journalists, Comité para la Protección de Periodistas*) para que la sociedad civil, periodistas, defensores y ciudadanos puedan formar parte... un clamor... de la ciudadanía y de sociedad civil de que el gobierno de la Ciudad de México... brindara mayor protección a personas defensoras y a periodistas... (y) también permitiera que la... ciudadanía formara parte de esta institución, de este proceso legislativo, de este marco normativo.

[...] espacios... parlamento abierto, una asamblea abierta, donde permite que ciudadanos integrantes de la sociedad civil... profesionistas... académicos... periodistas... defensores forman parte de un proceso para llegar a la toma de decisiones legislativas.

[...] consejos ciudadanos que forman parte de instituciones como el Mecanismo de Protección a la Ciudad de México, como la Comisión de Derechos Humanos y donde ellos no sólo pueden participar como observadores sino también tienen voz y voto en el momento de que se tiene que tomar ciertas decisiones.

6. ¿Cuáles han sido las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] no poder presenciar reuniones como ciudadanía... el hecho de que estamos constantemente luchando con limitaciones tecnológicas, quiere decir que la distancia entre las instituciones y la ciudadanía va automáticamente aumentándose... la ciudadanía ha tenido mucho menos participación en los procesos durante los últimos dos años.

[...] hay más opacidad en la toma de decisiones en la Ciudad de México... más de arbitrariedad, porque la ciudad sigue pretendiendo que tiene esos espacios abiertos, pero muchas veces por falta de comunicación, porque la gente no se da cuenta de que hay una reunión, porque la gente no puede entrar, porque no hay como buenas soluciones.

[...] las mismas instituciones existen, los mismos procesos existen, pero como todo tiene que ser digital y nada es presencial entonces necesariamente vemos una limitación.

7. ¿Qué buscan los gobiernos en turno de la Ciudad de México, una participación re/dirigida que no afecte la agenda de gobierno y el fortalezca lo partidario-electoral o una participación autónoma que incida en las políticas públicas? ¿Por qué?

[...] el gobierno en turno está tratando de buscar todavía la inclusión... de la ciudadanía en la toma de decisiones... siguen buscando espacios de inclusión... siguen buscando participación de los ciudadanos... que el gobierno de la Ciudad de México determine la agenda, determine la plataforma, determine... cómo la gente puede participar y... dan... los espacios para la ciudadanía se incluye y eso tiene que ver con... el control que quiera seguir teniendo sobre la toma de decisiones de la ciudad.

8. ¿Qué buscan los ciudadanos de la Ciudad de México, mayor participación en los asuntos públicos o una participación menor pero que genere cambios? ¿Por qué?

Hay organizaciones o algunos colectivos más a nivel colonia, barrio o... algunos movimientos estudiantiles... que tienen mucha desconfianza del gobierno y también tiene mucha desconfianza de los procesos donde ellos posiblemente podrían participar y... hay una parte de la población que piensa que no se necesita al gobierno para generar cambios y tiene que ser completamente autónomo.

[...] los integrantes de la sociedad civil (expertos en la materia), te van a decir que prefieren una participación menor, pero que genere cambios, es decir, espacios pequeños con participación limitada de un pequeño grupo de personas que se consideran expertos en la materia con mucha experiencia y con la capacidad de comunicar bien sus preocupaciones.

[...] la mayoría se optaría por una participación menor, y eso también tiene que ver con una tradición muy amplia, rica, muy larga de la sociedad civil en México, de organizarse y de participar en espacios en conjunto para unir fuerzas y así tener como más incidencia en la toma de decisiones.

9. ¿Qué es lo que sucedido con los nuevos espacios de participación que la gobernanza local generó en la Ciudad de México? ¿Se mantienen o han desaparecido? ¿Por qué?

[...] como participante en el consejo consultivo del mecanismo de Protección de la Ciudad de México... desde el comienzo de la pandemia... suspendió reuniones presenciales y se empezó a tomar medidas como la sana distancia.

[...] durante como 9 o 10 meses no ha habido reuniones... no ha habido participación ciudadana y el mecanismo de la ciudad tomó todas las decisiones de forma extraordinaria... se encuentra en la ley... pero... no es el espíritu de la ley.

[...] no ha desaparecido, pero sí se ha suspendido y apenas... se está retomando.

[...] se ha luchado durante como 10, 15 años para la creación de una institución así (*Committee to Protect Journalists*)... sería muy lamentable si por la pandemia todos esos avances se perderían.

[...] sí un retroceso... menos contacto entre la ciudadanía y la asamblea sobre presupuestos, sobre ciertas políticas.

10. ¿Cómo se observan los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México, permanecen o se han eliminado? ¿Por qué?

[...] a permanecer, quizás, una forma más limitada durante esa pandemia, durante el tiempo que se queda y claro algunos algunas cosas... se pierden un poco, porque mucho también tiene que ver con lo que es tradición... tradición reunirse de una cierta forma... tradición permitirse una cierta forma, un cierto tipo de participación, siempre con un margen de flexibilidad, ahí es donde vamos a tener que empezar, en algunos casos, creo que desde cero.

[...] vamos a, otra vez, entrar en un proceso de fortalecimiento de esos espacios después de la pandemia... esos espacios que se han creado se van a mantener pero vamos a tener que pues empezar algunos casos de cero.

[...] hace décadas cuando la Ciudad de México empezó un proceso de democratización bastante rápida, bastante avanzada, en comparación a otras entidades de la república, se empezó un proceso que ya es imparable... para sociedad civil y para los votantes en la Ciudad de México sería absolutamente inaceptable si esos espacios terminarían eliminándose.

[...] no sabemos qué va a pasar... después de la salida de... Claudia Sheinbaum (*Jefa de Gobierno, 2018 – 2023*), que tipo de jefe de gobierno va a haber después. El modelo que en este momento está aplicando es el partido de Andrés Manuel López Obrador, es un modelo de muy poco contacto directo con sociedad civil... con muy poco debate y también con un cierto desprecio por parte del Presidente hacia la sociedad civil y a veces hacia la ciudadanía, y tenemos que estar muy pendiente de si se va a replicar ese modelo en algún momento, en el futuro, en la Ciudad de México.

11. Ante las limitaciones ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] antes de la pandemia había pues un proceso de apertura que se fue desarrollando a lo largo de los últimos 20, 25 años donde los ciudadanos podían participar cada vez más en discusiones con assembleístas y con miembros del ejecutivo para impulsar ciertas reformas o ciertos cambios.

[...] un desafío importante es que... la Ciudad de México es una ciudad con un liderazgo político muy hegemónico por parte del partido de Morena... de que hay mucha tentación por parte de los assembleístas... y también... del congreso federal... de... considerar que como... tienen una mayoría absoluta... la toma de decisiones es muy sencilla y no necesitas constantemente consultar con la ciudadanía si una cierta toma de decisiones es la correcta, la adecuada, y ahí es donde tenemos que tener mucho cuidado.

[...] durante los últimos años vimos mucha pluriformidad política a la Ciudad de México, pero con la llegada de Morena a la jefatura de la ciudad... está... mucho menos pronunciada... esa pluriformidad, también... un poco un freno en la creación de instituciones nuevas en la vanguardia de, por ejemplo, los derechos humanos donde hay mucha participación ciudadana para mejorar todavía más la política de derechos humanos en la ciudad.

[...] no vemos una agenda legislativa institucional muy progresista por parte del gobierno... la veo como muy... dudosa... de la necesidad de crear más espacios, entonces yo creo que ahí vemos los mayores desafíos de la ciudadanía.

[...] hay todavía lugares y poblaciones en la Ciudad de México que tiene muy poca voz, que tiene muy poca participación y muy poco acceso.

[...] el gobierno de la Ciudad de México por muy progresista que sea, por muy avanzado que sea, en comparación a otras entidades en la república, todavía tiene muchísimos espacios por abrir... retomar una versión local del parlamento abierto.

12. ¿Cómo la participación ciudadana fortalecerá la gobernanza local en la Ciudad de México?

[...] el presupuesto participativo... es una herramienta muy importante... para promover más participación de los ciudadanos en el ejercicio del presupuesto.

13. ¿Qué cambios requiere el gobierno local de la Ciudad de México para desarrollar nuevos espacios de participación en el marco de una gobernanza local post pandemia?

[...] que requiere más pluralidad política... el problema que tenemos ahorita... no hay muchos balance/equilibrio... en este momento porque hay un gobierno... una asamblea... alcaldía... que es morenista... hay tanta uniformidad política en esta ciudad, de que voces de otras corrientes políticas no sean escuchadas y como tal muchos movimientos de ciudadanos.

[...] necesariamente se tienen que alinear con el partido en turno, morena, el partido que está en el poder, con el fin de tener todavía algún tipo de voz y voto, pero terminan... siendo vehículos políticos de un partido completamente hegemónico.

14. ¿Cómo pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante autónoma en la Ciudad de México?

[...] el gobierno de la Ciudad de México, pero también los gobiernos de las alcaldías, todavía reprueban mucho en comunicar la existencia y el funcionamiento del proceso de participación ciudadana a la propia ciudadanía.

[...] en algunas ocasiones hice preguntas a personas que vivían por acá... no sabían que esa figura existía y los que sabían que esa figura existía no sabían cómo tener acceso... el gobierno de la Ciudad de México se manifiesta en el internet, sus páginas web... donde, por ejemplo, cuando hay un proceso de participación ciudadana importante esto debería ser lo primero que tú mencionas en tus sitios web, en tus redes sociales, etc., pero muchas veces la forma como lo están mencionando o tratando de promocionarlo... simplemente no son suficientes.

[...] el gobierno de la Ciudad de México tiene algunos procesos muy bizantinos, muy poco claros sobre cómo se llega a tomar ciertas decisiones y como los ciudadanos pueden ser participantes en esas decisiones, de todas formas que los únicos participantes de la ciudadanía terminan siendo organizaciones de la sociedad civil que han tenido años de experiencia y una expertis muy amplio... pero para participar en esos procesos la mayoría de los ciudadanos de la Ciudad de México, lamentablemente, no son suficientemente enterados de cómo funciona todo esto, de cómo funcionan las instituciones, de donde pueden participar y el gobierno de la ciudad no hace lo suficiente para comunicarlo, pero también la sociedad civil puede hacer un fuerte trabajo en eso.

[...] supone que sociedad civil de alguna forma son representantes también de la ciudadanía, pero muchas veces... los representantes de la sociedad civil están más involucrados en... discusiones internas muy abstractas, muy poco tangibles para la ciudadanía, para poder promover su agenda con el gobierno y en realidad platicar con la propia ciudadanía.

15. ¿Cómo se proyectaría la participación ciudadana post pandemia en la Ciudad de México?

[...] estar muy pendientes de que realmente se regresa a lo que teníamos antes, lo que habíamos peleado durante muchos años... la existencia de consejos, la existencia de parlamentos abiertos, etc., no debemos permitir que el gobierno de la Ciudad de México o cualquier otro nivel de gobierno en el país cierre esos espacios.

[...] mientras no hay presión por parte de la ciudadanía pues vamos a seguir tomando decisiones sin su participación.

[...] durante los próximos pues 18 meses vamos a ver muchas quejas de muchas personas que querían participar en algo y por lo pronto no lo pueden hacer porque las instituciones han cerrado sus espacios por la pandemia y muy lentamente vamos a regresar a lo que era normal antes la pandemia, pero va a requerir tiempo.

El propio gobierno de la Ciudad de México, si les preguntas a ellos, te van a decir pues vamos a seguir como habíamos hecho todo antes de la pandemia.

[...] en la práctica tenemos que vigilar mucho todos esos procesos... por ejemplo, en el poder judicial de la federación y en las cortes que el nuevo sistema de justicia oral que se implementó por primera vez plenamente en 2017, que preveía participación de... víctimas y público en audiencias abiertas... se ha cerrado casi todo durante la pandemia y todavía no está permitiendo mucho acceso a la gente... audiencias... en las cortes y eso también lo vemos en otros tipos de instituciones.

1. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] la reforma política de la Ciudad de México... permitió un primer gran avance... para poder gestionar sus recursos, atender bienes y servicios, y, en ese sentido... trabajar con la ciudadanía... concebía... esquemas de parlamento abierto, que es permitir la incidencia a través de foros estructurado, sobre ciertos asuntos y temas que deben legislarse.

[...] la reforma a la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México... se hace en 2019... busca reconocer diferentes tipos de participación ciudadana, como... las consultas, el plebiscito, referéndum... también consolidar nuestra herramienta primordial aquí en la ciudad que es los presupuestos participativos, de hecho se desglosa todo un capítulo para ir desarrollando estos presupuestos en toda la ciudad.

2. ¿Cuál fue la prioridad de los gobiernos de la Ciudad de México, mayor democratización/legitimación o mayor control político-social sobre como participan los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿Por qué fue prioridad?

[...] la democracia es procedimental... requiere de controles, de mecanismos, de reglamentos y... la reforma a la ley de participación ciudadana, es... tratar de instrumentar la democracia, pero... estos avances, en torno a la participación, si obedecen más a la democratización y legitimación de la ciudad.

[...] lo que más tenemos de actividad... es la gestión de los pueblos y barrios originarios de la ciudad... (*que*) todavía toman decisiones a través de asambleas comunitarias... y (*la*) nueva ley de participación ciudadana... pretende... monitorearlas, regularlas, darle seguimiento para que todo... se pueda instrumentar en políticas públicas y, reiteró... democratizar más todavía la toma de decisiones.

[...] históricamente somos la entidad más progresista del país, en términos de tuvimos el primer gobierno de izquierda... lo que ha permitido más participación en entornos comunitarios, en barrios... el gobierno le ha apostado más a la democratización y legitimación, más que al control sobre los ciudadanos, porque los ciudadanos te demandan y son tan activos en esta ciudad con respecto a otras que fue necesario generar todas esas reformas.

3. ¿Cuál fue la demanda de los ciudadanos de la Ciudad de México, una participación autónoma o la inclusión sin participación efectiva (roles de beneficios)? ¿Por qué?

[...] se le ha apostado más a una participación más autónoma... si bien hay líderes políticos en la toma de decisiones, estos líderes políticos no precisamente son partidarios.

[...] cuando uno ve la democracia de a pie... en la ciudad, en la toma de decisiones sobre el uso de recursos en obra pública o gestión de la seguridad, uno se da cuenta que aquí sí es más viable todavía la participación autónoma con tal de evitar la cooptación de ciertos espacios por parte de los partidos... que todavía queda mucho camino por recorrer.

[...] trabajar con colectivos... en particular este... Mi CDMX, que eran varias organizaciones de la sociedad civil... el primer espacio de participación autónoma, porque literalmente...

jaloneando la reforma de la ley de participación ciudadana..., ésta... tuvo una característica... particular, el congreso de la Ciudad de México la aprobó sin... permitir un espacio de parlamento abierto... no permitieron eso porque se dieron cuenta que las organizaciones ciudadanas son tan activas, tan propositivas, que podrían modificar mucho la ley... tal vez una mala práctica legislativa, pero también... una respuesta partidaria para defender intereses que, reitero, aquí con la autonomía que tiene la participación si se ha podido defender.

4. ¿Cuáles son los nuevos espacios de participación que la gobernanza local ha generado en la Ciudad de México? y ¿qué impacto he tenido en el grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?

Un espacio de reciente creación... Un espacio de reciente creación, es lo que se denomina como comisiones dictaminadoras en los proyectos de presupuesto participativo, eso es un muy buen espacio que nos habla de gobernanza local.

[...] una comisión dictaminadora que se instala en cada alcaldía, de las 16 alcaldías de la ciudad... se compone de 5 ciudadanos académicos, un concejal, que son los representantes políticos a nivel alcaldía, y 3 funcionarios de las alcaldías dan un total de 9... espacios... creados por la ley y tienen la finalidad que el gobierno no aprobara proyectos de obras públicas sólo por aprobarlo, sino que pasara por la opinión de especialistas y por... evaluación, para asegurar su viabilidad de la implementación.

[...] comisión dictaminadora... cuando se lleva a cabo este ejercicio del proyecto de presupuesto participativo, el ciudadano de a pie, puede meter su solicitud, ya sea que pinten una barda, que ponga luminaria, que hagan tal o cual actividad de obra pública, pero en lugar de aprobarla automático, pasa por estas comisiones que son espacios deliberativos... son foros en los que... podríamos ver los documentos... discutir su viabilidad técnica y... un espacio de deliberación abierto.

[...] espacios abiertos para la ciudadanía, la ciudadanía podía asistir, podía ver como deliberábamos, incluso, podría emitir opiniones en nuestra toma de decisión.

5. ¿Cuáles han sido los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México?

[...] otros espacios... más sustantivos en cuanto... administración pública local, que son mecanismos de gestión, evaluación y control de la función pública... como... los observatorios ciudadanos... que busca... ir monitoreando las actividades del gobierno.

[...] la red de contraloría ciudadana... tenemos una Secretaría de la Contraloría... tenemos contralores ciudadanos, que son ciudadanos voluntarios, que obtienen un registro de gobierno y se involucran en... aspectos de la obra pública o de ir monitoreando cómo está trabajando la administración pública... como ciudadanos... identificados y con el aval de esta secretaría de control interno, pues pueden incidir... modificar la rutina de la administración pública.

[...] el ciudadano no solo se queda en la toma de decisiones, podemos afectar el diseño de las políticas o implementación... no quedarse en la decisión, sino en la acción.

6. ¿Cuáles han sido las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] mecanismos de comunicación a distancia como el Zoom o plataformas digitales, pero éstas tienen un gran problema y que en muchos sentidos no son medios oficiales para la toma de decisión y otro que es algo que también ha costado mucho trabajo, es que aquí no se puede llegar a la firma de documentos y generar el principio de expediente... estos medios no lo permiten... es el principal obstáculo que comenzamos a enfrentar... y si a eso le sumamos la curva de aprendizaje de la administración pública con la pandemia... fue un lapso de al menos 1 mes o mes y medio que había un trabajo irregular en las instancias, incluso, cuando tú podrías organizarte y asistir por cuestiones de prevención y de cuidado del personal... no te podían atender.

[...] se detuvo... el... aprovechamiento de los espacios... el ser humano por naturaleza somos seres gregarios... tenemos la necesidad de juntarnos con nuestros semejantes, la participación ciudadana aparte de eso, de poder congregarnos... no poder intercambiar con nuestros semejantes, con otros ciudadanos.

7. ¿Qué buscan los gobiernos en turno de la Ciudad de México, una participación re/dirigida que no afecte la agenda de gobierno y el fortalezca lo partidario-electoral o una participación autónoma que incida en las políticas públicas? ¿Por qué?

[...] hubo actos que demostraron que el gobierno no tenía la intención de incentivar la participación ciudadana que incidiera en la agenda de gobierno.

[...] el gobierno en principio por una cuestión de prevención pues sí comenzó a cuidar a la población... pero en realidad, al momento previo de las elecciones es cuando se vio una verdadera faceta de qué si le importaba la participación ciudadana canalizada en términos electorales.

[...] tomas de decisiones como implementar un semáforo verde, cómo decirlo, pues permitir incluso mítines con muchas personas, nos dio muestra de que en realidad al día de hoy y eso relacionándolo con un periodo electoral que le siguió apostando una participación inducida a beneficio de los partidos.

8. ¿Qué buscan los ciudadanos de la Ciudad de México, mayor participación en los asuntos públicos o una participación menor pero que genere cambios? ¿Por qué?

[...] en este periodo pandemia... si se avocó más una participación reducida, pero que pudiera generar cambios... no en... modificar o tratar de cambiar asuntos de alto calado... esto... en principio responde a que no podíamos salir de los hogares... que ni siquiera había instancias de gobierno que te pudieran atender.

[...] los pocos espacios de participación o de demanda ciudadana transitaron hacia espacios digitales.

[...] Twitter que es un una gran herramienta... comenzó a consolidar una participación ciudadana digital, se comenzó a tomar más en cuenta todas estas cuestiones por estos medios, porque tiene una facilidad, porque no implican una movilidad tan activa, no implican una demanda del tiempo tan desgastante como puede ser una deliberación en vivo... y... puede tener el mismo o más eco que una demanda de manera física.

[...] el presupuesto participativo o atender las cuestiones de obra pública, era más fácil de mandarlo por redes sociales que ir directo a las alcaldías.

[...] la ciudadanía le apostó más a los mecanismos sencillos (*Facebook y Twitter*), pero que generan gran cambio, aunque fueran de bajo calado.

9. ¿Qué es lo que sucedido con los nuevos espacios de participación que la gobernanza local generó en la Ciudad de México? ¿Se mantienen o han desaparecido? ¿Por qué?

[...] los presupuestos participativos... no es que desapareciera la implementación de la obra pública o que se hiciera de lado al foro que este órgano dictaminador que tomaron decisiones, si no que se suspendió... llegó esta pandemia... dejamos de deliberar.

[...] no ha habido una regresión en términos de desaparición, pero sí ha habido una suspensión de estos espacios de deliberación.

10. ¿Cómo se observan los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la Ciudad de México, permanecen o se han eliminado? ¿Por qué?

[...] han permanecido, pero de una manera suspendida... muchos de esos cambios en realidad pues no se han eliminado... no hemos visto un término de regresión a las políticas y las leyes que se han alcanzado, sino al contrario, creo que hay mucha actividad, mucha activación en torno a eso.

[...] el movimiento feminista de la ciudad, a pesar de ser una participación política disruptiva... han sido un ejemplo de constancia, en términos de que se mantengan muchos aspectos de seguridad o mucha demanda en la aplicación de la ley... bajo esa perspectiva sí podríamos encontrar espacios en los que ha continuado, pero de una manera muy intermitente, no lineal.

11. Ante las limitaciones ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en la Ciudad de México?

[...] el principal desafío radica en cómo reactivar y convocar a nuevos espacios de participación.

[...] en términos de teoría y en la práctica... la ciudad es el espacio del conflicto y de la toma de decisión, el espacio urbano es el espacio predilecto para que convivamos, intercambiamos... la gran limitante es que la toma de decisiones del gobierno se ha enfocado más a reactivar incluso la economía, las actividades y espacios económicos, antes que reactivar los espacios políticos (parques... plazas... espacios comunitarios para asamblea.

[...] como reclamar la reactivación de esos espacios... somos una ciudad muy conectada... no que decir que toda la población tenga accesibilidad a medios digitales para tomar decisiones o para ejercer presión... y el gobierno no puede ser de una faceta digital solamente, tiene que estar en ambos campos... ahí donde está el reto... cómo priorizar y reactivar de nuevo la decisión política por sobre la económica.

12. ¿Cómo la participación ciudadana fortalecerá la gobernanza local en la Ciudad de México?

[...] ¿Cuáles son los alcances de la participación?, porque, como gobierno y ciudadanos oscilamos en una curva... está la curva, en la que u oscilamos a tener más eficiencia o más legitimidad... y una línea en medio tendría que ser el equilibrio, el punto medio.

[...] el gobierno no tiene toda la información del mundo, el gobierno no sabe todo de su propio territorio, de hecho, esto es algo que denominamos la inteligencia social... entonces cuando hay participación ciudadana activa, cuando hay muchos reclamos y muchas demandas, el gobierno, incluso, puede percibir o incluso definir mejor los problemas que tiene que procesar para generar políticas públicas... la información vivencial del ciudadano de a pie y sus experiencias, son lo que te tiene que brindar insumos para tomar decisiones, no simplemente las suposiciones o los mandatos legales a los que estás obligado a cumplir.

[...] que la participación ciudadana puede fortalecer, coadyuvando a mayor legitimidad en la toma de decisiones.

13. ¿Qué cambios requiere el gobierno local de la Ciudad de México para desarrollar nuevos espacios de participación en el marco de una gobernanza local post pandemia?

[...] el principal cambio al que le tiene que apostar al gobierno es a la apertura gubernamental... esquemas de gobierno abierto.

[...] al gobierno local todavía se le sigue viendo con una faceta de que es el que me provee servicios, es el que me tiene que resolver los bienes que consumo, los espacios en los que convivo, pero el gobierno en sí mismo no se ha aperturado a generar cambios (*más allá del presupuesto participativo*)... también se necesita que haya... apertura gubernamental de los archivos, de las obras que ejecuta, de las actividades que realiza... es ahí donde está el gran reto de la de la gobernanza local de la ciudad.

[...] gobernanza hay, instrumentos tenemos, el detalle es que tanto se han modificado las estructuras gubernamentales, pues no mucho en realidad... han cambiado las leyes, pero la estructura gubernamental y la forma de ejecutar acciones no ha cambiado

[...] una investigación colectiva en la que tratábamos de... analizar el dimensiones del parlamento abierto en el congreso de la ciudad... yo me enfoqué al tema de la accesibilidad y difusión al congreso, y... para el congreso de la Ciudad de México, ellos se consideran abiertos simplemente por canalizar sus sesiones en un canal de televisión o por publicitar banners, pero eso no es sinónimo de participación ciudadana, no conciben todavía como aperturar su deliberación a una participación más activa, creo que es ahí donde está reto, la apertura.

14. ¿Cómo pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante autónoma en la Ciudad de México?

[...] los mecanismos más efectivos... es cuando hay eventos disruptivos que nos tienen que orillar a no pensar como representantes políticos, sino como personas... la historia de la ciudad cuando se dan las catástrofes, es cuando la ciudadanía responde mejor... terremotos que hemos tenido son los que han demostrado que somos mucho mejor organizados y que los políticos no pueden cooptar algo.

[...] si tú quieres hacer la participación ciudadana más autónoma, la tienes que hacer menos instrumental, pero si tú no lo haces instrumental no se convierte en insumo de política pública... ahí donde está el reto de la autonomía.

[...] yo hago más autónoma la participación le tengo que restar mecanismos instrumentales y participación partidaria, pero ojo y, reiteró, los partidos políticos no compiten con nosotros o sea ellos no compiten con los ciudadanos, compiten entre partido, entonces es lo primero que nos debe quedar claro... teniendo eso en mente podríamos determinar que en vez de que ellos nos canalicen, es como nosotros podemos canalizar a los políticos... ahí donde es toda otra agenda de investigación muy diferente, pero que nos pueda ayudar a responder esa pregunta

[...] cómo... puedes hacer la participación más autónoma... es muy complicado... Norbert Lechner... hablaba de la ciudadanía activa y la pasiva... el ciudadano pasivo tiende a ser ese que se entera de su entorno a través de las noticias, hoy en día del celular, ese que tal vez demanda, pero no participa y una ciudadanía activa se destaca por ser esa que está muy al pendiente de su entorno local, en particular su alcaldía, aquella que se interesan justamente cuando hay asuntos disruptivos.

[...] implicaría restar preponderancia a los partidos políticos, o sea el sistema partidista en ninguna sociedad es mala, los partidos existen... son el canal de procesamiento de la toma de decisiones en nuestras leyes, el gran problema es que los propios políticos cooptan muchas veces la participación, la canalizan hacia sus propios intereses.

15. ¿Cómo se proyectaría la participación ciudadana post pandemia en la Ciudad de México?

[...] una participación... todavía muy pasiva y no porque la pandemia nos haya detenido... incluso, con una semaforización y un aumento de casos de COVID, la gente sale, la gente trabaja y la gente se desenvuelve, no obstante, toda nuestra atención y nuestros recursos están orientados a... cómo... salvar la economía... y local... es ahí donde está el asunto de que la participación ciudadana va a seguir siendo muy pasiva en el mediano plazo.

[...] tenemos la mejor oportunidad para que aprovechando los cambios podamos insertar nuevas agendas, nuevas demandas, pues no parece visualizarse mucho de eso a nivel local.

[...] la ciudadanía está muy pasiva, está más bien muy receptiva esperando a ver qué va a ser de diferente este nuevo cambio en la ciudad.

[...] como resultado de las gestiones que tengamos en estos 3 años es como se va a volver a reactivar la ciudadanía.

1. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la ciudad de Lima?

[...] los avances de participación ciudadana en dos, uno el legislativo y otro el de mecanismos, ya de operación, de operatividad, y en la parte legislativa tenemos dos espacios bien interesantes para los gobiernos locales, que es el del presupuesto participativo y el de las juntas vecinales.

[...] son estos consejos locales de administración en la salud que surgen en la década de los noventas, antes de que se legisle en el presupuesto participativo, en las propias juntas vecinales, para los gobiernos locales y el CLAS muestra muchas mejoras, hay experiencias sistematizadas sobre este mecanismo el CLAS, en donde se demuestra que esta participación coordinada y en donde hay una corresponsabilidad tanto de los ciudadanos como los propios gestores de salud, digamos, cuando esta responsabilidad es compartida, han tenido resultados interesantes que están, como digo, sistematizados.

[...] el problema del presupuesto participativo y de las juntas vecinales es que cuando estos mecanismos se reconocen como el ámbito legislativo, sin que exista un conocimiento de parte de los tomadores de decisión de la importancia que tiene la participación ciudadana para la mejora de la gestión local, estos instrumentos legales se vuelven un proceso burocrático al cual hay que cumplir de acuerdo a ley, pero no necesariamente entendiendo, comprendiendo o mostrando un compromiso en el objeto de estas normas.

[...] terminan siendo procesos poco aprovechados por los tomadores de decisión, en donde termina entendiéndose como un fin en sí mismo y no como un medio para fortalecer una gestión local mucho más coordinada o empoderar a la ciudadanía, generar una responsabilidad del quehacer ciudadano, desde el punto de vista de la sociedad, entonces, cuando no hay un debido compromiso, por parte de los agentes locales o tomadores de decisión.

Jorge Muñoz (*Alcalde de Lima, 2019 – 2022*) en el año 2011... en donde empieza la gestión en Miraflores con un mecanismo adicional al presupuesto participativo, en donde define que todos los miércoles se van a recibir a los vecinos para escuchar sus propuestas... esta apertura digamos para escuchar al vecino puede tener diferentes niveles respecto a cómo el gestor local o el tomador de decisión está concibiendo la importancia de la participación ciudadana.

[...] en la municipalidad de Miraflores hay experiencias muy interesantes en donde, la ciudad de los niños, por ejemplo, es una, en donde se crearon diversos espacios de participación, primero de escucha y luego de codiseño de espacios públicos con los vecinos en diferentes áreas temáticas... con niños para diseñar la ciudad y hacer juegos mucho más accesibles.

[...] el tomador de decisión o el gestor local está reconociendo la importancia de la participación ciudadana en estas normas que han sido aprobadas... de lo contrario se vuelve solamente un proceso de cumplimiento normativo que no genera ningún valor público o valor agregado que es lo que busca esta norma justamente.

[...] el punto de vista de los mecanismos... pueden ser estos que, no necesariamente, generan una responsabilidad o una obligación por parte de los gobiernos locales de hacerlo, pero que justamente entendiendo el compromiso o la importancia de la participación

ciudadana, se generan estos espacios de escucha... que vendría a ser el nivel menor hasta el codiseño con los vecinos.

[...] el avance es en la gestión pública, en los mismos distritos como parte del tomador de decisión o gestor local (alcalde), pero no legislativos, no en la ley.

2. ¿Cuál fue la prioridad de los gobiernos de la ciudad de Lima, mayor democratización/legitimación o mayor control político-social sobre como participan los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿Por qué fue prioridad?

[...] desde el punto de vista del cumplimiento de la norma... en donde los gobiernos locales se han visto obligados por la pandemia a seguir cumpliendo la ley dentro del punto de vista de los mecanismos de presupuesto participativo y de elección de juntas vecinales, y tratar de hacerlo de manera virtual... entonces, los gobiernos locales se han sentido, digamos, en la obligación de hacerlo de manera virtual en el caso en donde han podido trabajarlo de esta manera, y desde el punto de vista... de los mecanismos abiertos... no he visto mucha creatividad en estos últimos años.

[...] durante la pandemia, salvo un mayor uso de las redes sociales... en donde a partir de las redes sociales como Facebook... los gobiernos locales empiezan a generar comunicados, pero no necesariamente terminan siendo espacios de democratización, sino terminan siendo más espacios informativos para los vecinos... recojo de basura, quizás algunas actividades virtuales que puede estar ofreciendo el gobierno local, no he visto mucha creatividad a partir de la pandemia, respecto a la participación ciudadana, más allá del cumplimiento de la norma.

3. ¿Cuál fue la demanda de los ciudadanos de la ciudad de Lima, una participación autónoma o la inclusión sin participación efectiva (roles de beneficiarios)? ¿Por qué?

[...] Lima (tiene) 42 alcaldías más las que tiene el Callao, que abarcan todo Lima metropolitana, entonces, eso hace que se genere una coordinación más difícil o más compleja para estos municipios... esto hace que las responsabilidades dentro de los gobiernos locales también estén dispersas.

[...] dos grandes problemáticas, que los propios ciudadanos en diversas encuestas, que luego te puedo señalar las recogen, la primera es la inseguridad ciudadana y la segunda es el tráfico.

[...] en estos dos temas, el de la seguridad ciudadana y la del tráfico, hace que se diluya, digamos, en estos pequeños municipios y esto eso es positivo por un lado y negativo por otro. Positivo, porque permite que los barrios puedan organizarse mejor reconociendo a estos municipios más pequeños, pero es negativo porque no permite una planificación con visión de ciudad, que es lo que necesitas para gestionar finalmente estos problemas que terminan siendo mucho más grandes que la jurisdicción de un propio barrio... esto hace que la participación de los vecinos en este trabajo se vuelva, no quisiera usar la palabra inútil, pero sí quizás se vuelva un trabajo frustrante para el propio vecino, al no encontrar mejores mecanismos de participación.

[...] ideal sería estas juntas mucho más grandes, metropolitanas, en donde todos los barrios se puedan encontrar... y esto es algo que todavía no sucede, no hay espacios adecuados de participación y de encuentro de juntas vecinales mucho más grandes que permitan este codiseño de una ciudad... por lo menos con visión de ciudad, sino que se limita a tomas de

decisiones mucho menos significativas, digamos, para la ciudad..., como el diseño de un parque o el cambio de horario, el recojo de basura, digamos, y no desarrolla, digamos, este proceso de involucramiento con el quehacer ciudadano... de una gran ciudad.

[...] primero que hay un monto asignado según el presupuesto de cada municipio para el presupuesto participativo, pero influye mucho quienes participan en este proceso... que organizaciones son las que se inscriben y suele pasar dos cosas... una que son las propias juntas vecinales o vecinos que no tienen ningún interés político, pero sí en que su calle se repare o en que su parque se vea mejor o en donde hay intereses políticos de algunos representantes de vecinos que quieren empezar a tener mayor visibilidad, digamos, y representatividad para luego lanzarse a la alcaldía.

[...] que lo que suele suceder en los presupuestos participativos es que al final los vecinos que se inscriben o que participan terminan dividiéndose el presupuesto entre todos los que participan, en vez de pensar o decidir de manera conjunta, en una obra o un proyecto interesante para su comuna, digamos, para su municipio, entonces, terminas atomizando el presupuesto en pequeñas acciones, que como dices, son responsabilidad y obligación del propio municipio... como... quiero que me mejores este parque porque yo vivo al costado de este parque, entonces, el otro propone que también se mejore, se ponga algo en su parque, y esto no es negativo solamente que evita la posibilidad de pensar más en una gestión de ciudad.

4. ¿Cuáles son los nuevos espacios de participación que la gobernanza local ha generado en la ciudad de Lima? y ¿qué impacto he tenido en el grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?

[...] existen muy pocos espacios de participación, desde el punto de vista de la gobernanza... lo veo más en ámbitos ministeriales a nivel de política pública nacional... se generan estas mesas de participación... pero no lo identifiqué como una práctica generalizada a nivel de los gobiernos locales...?, en los gobiernos locales rurales sí existen estas mesas de participación, pero básicamente son coordinadas desde el gobierno central... promoviendo más bien, justamente, la toma de decisiones pacífica y el dejar trabajar.

[...] en los gobiernos locales rurales sí existen estas mesas de participación, pero básicamente son coordinadas desde el gobierno central... promoviendo... la toma de decisiones pacífica y el dejar trabajar a las empresas extractivas (minería).

[...] dentro de las responsabilidades de un gobierno local, no identifiqué... experiencias o espacios en donde empresa, academia, sociedad civil estén juntos a la mesa, salvo algunos temas puntuales o temáticos que puedan existir.

[...] básicamente, más espacios de participación en donde se trabajan políticas públicas con la intención de dejar a las empresas trabajar... entonces, se crean estos mecanismos de gobernanza, no con el sentido de generar este proceso más de democratización, digamos, de la ciudadanía, si no en donde se identifica una corresponsabilidad o una cogestión, sino más bien en donde se busca el dialogo... para que las empresas no tengan ningún conflicto a la hora de operar.

5. ¿Cuáles han sido los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la ciudad de Lima?

[...] la digitalización... o el trabajo remoto, la posibilidad de que los vecinos puedan conectarse con herramientas digitales para llegar a los tomadores de decisión o a los gestores locales... ha sido el cisne negro... este concepto de cuando hay un momento de crisis o una situación oscura para una sociedad, para un grupo, una empresa, etc... esto se convierte en una oportunidad para la creatividad o la búsqueda de soluciones.

[...] la digitalización ha sido la posibilidad de, no sólo continuar el trabajo de la gestión local, sino fortalecer.

[...] el problema es que en la ciudad de Lima no todos los ciudadanos tienen una gran conectividad y esto ha hecho muy difícil... algunas entregas de servicios públicos básicos... como el de la educación o el acceso a la salud, entonces... por un lado, se fuerza la digitalización, pero por otro lado, se asume que todos los vecinos tienen acceso a internet a conexión a internet en sus hogares y esto, no necesariamente es así, entonces, excluye a aquellos que no tienen esta posibilidad de conectarse... que todavía es fuerte pese a que somos una capital.

6. ¿Cuáles han sido las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Lima?

[...] los gobiernos locales se han visto obligados por la pandemia a seguir cumpliendo la ley dentro del punto de vista de los mecanismos de presupuesto participativo y de elección de juntas vecinales, y tratar de hacerlo de manera virtual... los gobiernos locales se han sentido, digamos, en la obligación de hacerlo de manera virtual en el caso en donde han podido trabajarlo de esta manera.

[...] desde el punto de vista ya de los mecanismos abiertos, la verdad es que no he visto mucha creatividad en estos últimos años, durante la pandemia, salvo un mayor uso de las redes sociales.

[...] para seguir ejerciendo una toma de decisiones conjunta o para ejercer una participación ciudadana adecuada, en la imposibilidad... de conectarse presencialmente, la falta de conectividad al internet, ha terminado por excluir a estas personas dentro de los espacios de participación.

[...] cuando el Estado... no asegura el acceso a los ciudadanos, de alguna manera, la sociedad civil emerge para... cubrir... estas brechas que pueden existir.

[...] en donde a partir de las redes sociales, como Facebook, básicamente Facebook en realidad, los gobiernos locales, empiezan a generar comunicados, pero no necesariamente terminan siendo espacios de democratización, sino terminan siendo más espacios informativos para los vecinos.

[...] no he visto mucha creatividad a partir de la pandemia, respecto a la participación ciudadana, más allá del cumplimiento de la norma.

7. ¿Qué buscan los gobiernos en turno de la ciudad de Lima, una participación re/dirigida que no afecte la agenda de gobierno y el fortalezca lo partidario-electoral o una participación autónoma que incida en las políticas públicas? ¿Por qué?

[...] que los gobiernos de turno no les ha quedado otra opción más que sobrevivir... tenían una agenda distinta previa la pandemia que el propio confinamiento... o la situación de la pandemia obligó a que tengan que cambiar esta agenda o que esta agenda que habían diseñado previamente no pueda ser implementada... y la participación que han tenido aquí los gobiernos locales con la pandemia ha sido más de ayuda asistencial y, no necesariamente, reconociendo al ciudadano como un sujeto clave, digamos, o activo... en la gestión local, sino más bien como un receptor de aspectos más asistenciales... como donaciones de alimentos, básicamente... hemos tenido un retroceso que para los barrios o los asentamientos humanos con menores recursos económicos.

8. ¿Qué buscan los ciudadanos de la ciudad de Lima, mayor participación en los asuntos públicos o una participación menor pero que genere cambios? ¿Por qué?

[...] resaltaría un caso interesante en Lima metropolitana a partir de la pandemia y es que... al cierre de los mercados, a la obligación del confinamiento, se cerraron, durante los primeros meses los comedores populares que son estos espacios en donde los vecinos estaban organizados, básicamente madres de familia, para cocinar con alimentos que eran entregados por los gobiernos locales con dinero transferido del gobierno central, al no existir protocolos adecuados al inicio de la pandemia, estos comedores populares se cierran y esto hace que las personas más pobres que si están en situación de extrema pobreza y que además hacían uso de este servicio... queden sin esos espacios formales... ¿qué hizo la sociedad civil en esos asentamientos humanos?, generaron las ollas comunes... que es el nombre de los comedores populares informales... varias ollas comunes que han emergido de manera natural frente a la pandemia sin apoyo del Estado, en donde se intercambiaba la comida entre los propios vecinos y a su vez la sociedad civil, a través de ONGS, grupos religiosos, familias más pudientes o con dinero, digamos, que donaban alimentos, estos eran entregados a estas ollas comunes para que las mujeres o los padres de familia, en general, puedan organizarse y generar una red de apoyo social frente a la crisis que surge con el confinamiento, esto desde el punto de vista de la alimentación, y, segundo, a partir de estos espacios que se crean, de encuentro informales... y de emergencia para la alimentación, es que nace otra posibilidad que es el de la falta de conexión a internet... estos asentamientos humanos no tenían acceso a internet o no tienen acceso a internet, normalmente, en estas familias existe un solo celular para conectarse y estamos hablando de familias que suelen tener 2, 3 o 4 hijos en edad escolar, entonces, las personas, los voluntarios de la sociedad civil, de las iglesias, de estos padres de familia de otros distritos más pudientes... acudían a donar los alimentos, identificaron un problema adicional respecto a la conexión o el acceso del internet para poder acceder a un servicio público gratuito que es el de la educación... entonces, se empiezan a generar, de alguna manera, ayuda también en donación de celulares, donación de internet, de datos de internet... para que los alumnos, los niños se puedan conectar.

[...] en estas ollas comunes, la posibilidad o la oportunidad de crear puntos de internet para que los niños se conecten en estas ollas comunes y exista esta zona de conexión... de espacios internet comunitaria... esto que nace de la sociedad civil... termina creando una resolución ministerial para crear el programa Aprende en Comunidad... en donde al tener espacios en estas ollas comunes con mesas... en donde los niños se podían sentar a

conectarse a internet o acercarse a conectarse a internet, a ver madres de familia un poco más capacitadas que de manera voluntaria también se acercaban a cuidar a los niños o ayudarlos la conexión, a imprimir material, también se donaron impresoras, etc., termina creándose este programa o reconociéndose oficialmente, por parte del estado, por parte del ministerio de educación... aprendo en Comunidad, entonces... nace... desde la propia emergencia y desde el voluntariado... nace de la sociedad civil... pero que termine oficializándose con una resolución.

[...] para el aprovechamiento de los espacios públicos, que espero haya llegado para quedarse, y es el de los mercados itinerantes que ocurren los fines de semana, con proveedores locales, agricultores... que entonces se arman estos mercadillos... en donde los vecinos ya no necesitan, necesariamente, ir al gran mercado mayorista o al gran mercado grande o al gran supermercado, sino que lo tienes simplemente en tu barrio, en tu zona, a pocos minutos caminando... esta situación... es una oportunidad para que el vecino se identifique más con su barrio, se desplace más por su barrio, y a la vez para que los gestores de los gobiernos locales, terminen aprovechando estos espacios públicos... para que los ciudadanos dejen por un momento el auto, digamos, estacionado y caminen.

9. ¿Qué es lo que sucedido con los nuevos espacios de participación que la gobernanza local generó en la ciudad de Lima? ¿Se mantienen o han desaparecido? ¿Por qué?

[...] los distritos que cuyos vecinos tienen más acceso a la conexión a internet, esos municipios han podido aprovechar este recurso para promover una mayor participación a través de las redes sociales o de mecanismos de participación remota, pero que termina por excluir a los vecinos que no tienen esta conexión... hay una brecha que se profundiza más entre los propios ciudadanos de una misma ciudad.

10. ¿Cómo se observan los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la ciudad de Lima, permanecen o se han eliminado? ¿Por qué?

No... se han replicado algunas buenas prácticas que este mismo alcalde (*Jorge Muñoz, Alcalde de Lima 2019 – 2022*) hizo en Miraflores, como la ciudad de los niños o el consejo de los niños, espacios de participación de personas con discapacidad, digamos, para el diseño de los espacios públicos.

11. Ante las limitaciones ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en la ciudad de Lima?

[...] el principal desafío es que los políticos comprendan la importancia que tiene la participación ciudadana para generar ciudadanía, para fortalecer la ciudadanía y fortalecer la calidad de la gestión local.

[...] estos mismos políticos deben reconocer también que hay espacios de participación ciudadana en donde, no necesariamente, los vecinos tengan que decidir algunos temas que son más bien técnicos.

[...] 2 grandes desafíos vienen más del lado del propio político, en donde tiene que, por un lado... reconocer la importancia de la participación ciudadana como un proceso para construir o fortalecer ciudadanía y mejorar la gestión local y, segundo, considerar de que también hay aspectos técnicos que tienen que ser regidos también y que hay soluciones técnicas que no puede o no deberían cambiar solamente porque existe una demanda ciudadana.

12. ¿Cómo la participación ciudadana fortalecerá la gobernanza local en la ciudad de Lima?

[...] el involucramiento ciudadano enriquece, no solamente, al que participa desde el punto de vista del vecino, sino también a la propia gestión en cuanto a los resultados que se obtienen de este proceso, el encuentro entre diversos actores, además, genera este fortalecimiento democratizador.

[...] en donde se puede entender o reconocer que los diversos agentes vinculados al desarrollo, pueden tener percepciones distintas, intereses distintos, pero que es posible llegar a consensos... que es algo que hoy en el país no tenemos, no tenemos espacios suficientes para generar estos consensos democráticos y solemos más bien irnos a los extremos... entonces, hacen falta, sin duda, más espacios, primero, de diálogo, de encuentro, de intercambio y, posteriormente, de codiseño.

13. ¿Qué cambios requiere el gobierno local de la ciudad de Lima para desarrollar nuevos espacios de participación en el marco de una gobernanza local post pandemia?

[...] el gobierno metropolitano de Lima lo que requiere para fortalecer mejores espacios de participación es... una coordinación o una articulación más estrecha con la gobiernos locales dentro de la ciudad.

[...] el gran error... del gobierno metropolitano frente a los espacios de participación es que cree que lo va a poder hacer sólo en esta gran ciudad, cuando debería aprovechar estas jurisdicciones más pequeñas que ya existen y que están generando diversos espacios de participación que terminan generando diseños o soluciones atomizadas... la oportunidad está en el gobierno metropolitano de articular... con estos espacios, independientemente, de los partidos políticos que representen.

14. ¿Cómo pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante autónoma en la ciudad de Lima?

[...] es un desafío bastante grande para para el país, por la propia cultura política que tenemos, por parte de los políticos y por parte de los ciudadanos.

[...] existe dos obstáculos... desde el punto de vista de los ciudadanos todavía creemos que nuestra obligación como tales, como ciudadanos, es el de asumir un rol electoral... ir a votar... y luego olvidarnos de lo que sucede en gestión política, en la gestión pública, y aquí los ciudadanos tenemos que ser conscientes de que nuestro rol tiene que ir mucho más allá del mero rol electoral.

[...] y desde el punto de vista del político, pues el político tiene que soltar más... y mostrar mucho más apertura y entender que entregar poder al ciudadano, que devolverle el poder al ciudadano, termina por enriquecer y legitimar su propia investidura... y gestión.

[...] es un proceso que requiere de mucha capacitación y sensibilización, los políticos tradicionales aquí y los outsiders que replican los mismos problemas de los tradicionales, no comprenden, justamente, la importancia que tienen el proceso participativo para el enriquecimiento de la gobernabilidad democrática.

15. ¿Cómo se proyectaría la participación ciudadana post pandemia en la ciudad de Lima?

[...] estos mecanismos que han nacido en la pandemia, como el de las ollas comunes... o el Aprendo en Comunidad... para la educación comunitaria, que nacen a partir de la emergencia, deben ser reivindicados y reconocidos por el propio Estado, por los propio gobiernos, y entregar estos liderazgos... a la sociedad civil.

[...] estos espacios que se han creado en la pandemia de emergencia... tienen el potencial de quedarse y de generar capital social para el país.

[...] sin embargo, todavía hay poco conocimiento por parte de los ciudadanos de la oportunidad o el potencial que cada uno de los vecinos pueden tener para para participar y aportar en la gestión local... normalmente, se sigue teniendo todavía una visión muy intra-hogar... en donde yo participo en este Aprendo Comunidad o en la olla común, porque necesito comer o necesito que mi hijo se eduque, pero todavía no reconozco al espacio público como un espacio mío y de mi comunidad.

[...] si es que hubiese mucho más conciencia ciudadana de que los espacios públicos son también parte de nuestro hogar... habría un mejor proceso de diseño hoy para el futuro.

Especialista No 7. Dra. Guiselle Marlene Romero Lora

1. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la ciudad de Lima?

[...] se abrieron oportunidades para lo que era la participación ciudadana en lo que fue el presupuesto participativo... que de hecho tiene un marco normativo, a partir de la ley de presupuesto participativo, el reglamento, el instructivo del MEF que es desde el 2010.

[...] de alguna forma como que da le da formalidad al proceso de incorporación de las demandas de la población... y que éstas tengan un impacto dentro del presupuesto.

[...] avanzamos como muy rápido en lo que era la parte formal, en términos de tener leyes, en términos de tener disposiciones normativas... que abrieron un espacio para la participación ciudadana en lo que era el presupuesto participativo.

[...] también en la elaboración, entre comillas, de los planes de desarrollo concertado local, en la existencia de los consejos de coordinación regional y local.

[...] por lo menos a nivel de marco normativo... bastante bien, de... ese marco normativo... haya tenido un correlato en... la implementación... ahí es que han empezado los problemas... el marco normativo no siempre te asegura que haya un cumplimiento.

[...] avanza en marcos normativos, debilidades en la parte de implementación... o sea contratación por fuera de ese proceso.

[...] los planes de desarrollo concertado local... fueron quedando ahí, los consejos de coordinación regional, han habido algunas experiencias sí, no necesariamente... tan bien instaladas en los en los gobiernos locales.

[...] el presupuesto participativo en términos de legislación se quedó estancado en el tiempo, en el 2010... pero... hubieron cambios en los otros sistemas que también estaban vinculados a este proceso... la inversión pública.

2. ¿Cuál fue la prioridad de los gobiernos de la ciudad de Lima, mayor democratización/legitimación o mayor control político-social sobre como participan los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿Por qué fue prioridad?

[...] en la práctica los gobiernos locales lo que han hecho es, han hecho cosas para cumplir... normalmente han contratado, por ejemplo, consultores de fuera para que armen procesos de presupuesto participativo con niveles de involucramiento muy bajos.

[...] cuando tú tercerizas un proceso tan crítico como es el de participación ciudadana, sobre todo el de presupuesto participativo, a un consultor de fuera es porque claramente no estás entendiendo el nivel de la complejidad de lo que ello podría suponer para ti como entidad.

[...] representantes de líderes locales, no necesariamente, representativos... captura de estos líderes... sin real comprensión de los procesos de inversión pública, de los procesos de presupuestación y mucha atomización de la inversión.

[...] debilidades en los consejos de vigilancia del presupuesto participativo, las personas no terminan de ver... salvo que tuvieran un interés en una obra en particular, cuál es realmente el interés de participar en estos procesos, algunos terminan siendo capturados por los propios gobiernos locales que miran al comité de vigilancia cómo ese actor al cual... le terminó dando trabajo y lo terminó capturando para que en realidad... terminé trabajando para la municipalidad... se termina desvirtuando o hay una suerte de conflicto de interés en los roles que ellos debieran asumir como miembros de los comités de vigilancia, pero a la vez... prácticamente, empleados de las municipalidades.

[...] la falta de cumplimiento de los acuerdos de presupuesto participativo, justamente, por esta lógica de desencuentro que había entre los procesos de cuando sí es realmente la formulación del presupuesto y cuando tenías los acuerdos del presupuesto participativo, entonces, antes de que hubieran esos cambios en el sistema normativo de presupuesto y de inversión pública, era porque simplemente como que convocaba porque en fin tercerizada ese proceso, llegaba y tal, bueno ya como que lo voy a hacerlo por cumplir... y en otro momento... por el desfase que había entre el proceso de presupuesto participativo y los sistemas de inversión pública y presupuesto... eso a grosso modo era lo que estaba pasando antes de la pandemia.

[...] el problema del atomización de los proyectos de inversión, la captura de esos espacios por unas pocas personas.

3. ¿Cuál fue la demanda de los ciudadanos de la ciudad de Lima, una participación autónoma o la inclusión sin participación efectiva (roles de beneficios)? ¿Por qué?

[...] ha habido problemas asociados a la captura... por parte de ciertos actores de esos procesos, problemas de baja representatividad... por el lado de los líderes que participan en los procesos, de entrada, los gobiernos locales no han hecho como procesos mucho más amplios de identificación de actores, procesos más amplios para ampliar la cobertura y la participación de estos actores.

[...] la inversión pública ha terminado siendo atomizada y ha impedido las miradas, más con enfoque territorial o miradas mucho más integradoras en proyectos de inversión que realmente respondan a esa lógica... cada quien iba buscaba su parte del proyecto que quería para su calle, para su comunidad.

Ricardo Fort... comenta... como es que se han dado estas dinámicas de presupuesto participativo, con relación a la inversión y como, por ejemplo, atomizaban la inversión a tal nivel que... el gobierno local terminaba construyendo las veredas de una comunidad, terminaba en la comunidad, porque ellos lo habían pedido, pero la vereda... no continuaba... a pesar, de que era el mismo distrito... porque lo que lo que he terminado primando es quién era el que pujaba más para poder tener... acceso... a esos recursos y finalmente lo lograban.

4. ¿Cuáles son los nuevos espacios de participación que la gobernanza local ha generado en la ciudad de Lima? y ¿qué impacto he tenido en el grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?

[...] documentamos 2 experiencias de gobierno abierto... una... era del proyecto “Qhapaq Ñan”... que tiene que ver con el tema de participación ciudadana sí, pero... en el diseño de las intervenciones... vinculadas a lo que es patrimonio cultural.

[...] la otra experiencia se llama Miraflores 2.0 y da cuenta de una experiencia de participación desarrollada en la municipalidad de Miraflores.

[...] hay mucha rotación de personal en los ámbitos subnacionales... entonces, esto impide el que digamos muchas buenas prácticas realmente se puedan quedar.

5. ¿Cuáles han sido los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la ciudad de Lima?

[...] (*los funcionarios de las municipalidades y regiones*)... ellos reconocían que había un beneficio social, si reconocían las ventajas del presupuesto participativo como espacio para recuperar las voces de los ciudadanos... en efecto, si servía ese espacio para recuperar las voces respecto de cuál era la problemática que... los podía estar afectando... y que, en ese sentido, sí servía como una suerte de insumo importante en la labor que ellos realizaban.

[...] hacer una suerte de propuesta... directiva para el ministerio de economía... 2019... ver como el presupuesto participativo podría adecuarse a todos estos cambios que habían habido en los otros sistemas (*como la inversión pública*).

6. ¿Cuáles han sido las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Lima?

[...] la posibilidad de... migrar a plataformas más este digitales... como sucede, por ejemplo, en países como España, en Madrid, específicamente, en París... que tienes experiencias de presupuesto participativo digitales.

[...] la posibilidad de empezar a utilizar más tics, más digital... pero... en los procesos de negociación, inclusive, dentro del propio MEF, era difícil... y en el medio de esas discusiones... Llegó la pandemia... lo siguiente que hubo ha sido este decreto de urgencia.. “se ha dispuesto a suspender el proceso en cumplimiento del artículo 8, el decreto de urgencia 024 publicado, por lo que está suspendido el proceso de presupuesto participativo, basado tal”.

[...] se han suspendido el proceso de presupuesto participativo... han salido decretos de urgencia para suspender los procesos... algunas municipalidades... lo han hecho como de manera voluntaria y porque los líderes locales, en efecto, les han obligado a que... sí se haga.

7. ¿Qué buscan los gobiernos en turno de la ciudad de Lima, una participación re/dirigida que no afecte la agenda de gobierno y el fortalezca lo partidario-electoral o una participación autónoma que incida en las políticas públicas? ¿Por qué?

[...] (solo) por cumplir (la norma).

[...] cuando hago presupuesto participativo, convocó a horas que las mujeres no pueden, y con los horarios que yo pongo, limité la participación de las personas, porque no incorporé más Tics.

8. ¿Qué buscan los ciudadanos de la ciudad de Lima, mayor participación en los asuntos públicos o una participación menor pero que genere cambios? ¿Por qué?

9. ¿Qué es lo que sucedido con los nuevos espacios de participación que la gobernanza local generó en la ciudad de Lima? ¿Se mantienen o han desaparecido? ¿Por qué?

10. ¿Cómo se observan los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la ciudad de Lima, permanecen o se han eliminado? ¿Por qué?

[...] el decreto de urgencia que ha salido a nivel nacional, ha terminado, ha cerrado, digamos, este espacio.

11. Ante las limitaciones ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en la ciudad de Lima?

12. ¿Cómo la participación ciudadana fortalecerá la gobernanza local en la ciudad de Lima?

13. ¿Qué cambios requiere el gobierno local de la ciudad de Lima para desarrollar nuevos espacios de participación en el marco de una gobernanza local post pandemia?

14. ¿Cómo pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante autónoma en la ciudad de Lima?

[...] ¿Cuáles son los términos en los que tú quieres participar?, no yo te pongo mis términos, sino en qué términos realmente tú participarías, sobre qué tipo de cosas realmente tú te comprometerías, qué cosa sería para ti mucho más fácil para participar.

[...] realmente el ciudadano cómo quisiera participar, cuándo quisiera participar, en qué temas quisiera participar, a qué hora quisiera participar; no se trata de que ellos se adapten a lo que yo quiero, sino de yo adaptarme y realmente buscar esa voz... en la medida que el Estado no haga eso, va a ser como todo bien, puedo sacar marco normativo, todo lo que tú quieras, pero como que no voy a avanzar...(es necesario) tener... un funcionario público realmente con ese tipo de mirada.

[...] cuando pienso en la participación, pienso en que hay que trabajar el tema de la reforma, en que los perfiles de competencia de los funcionarios, pensar cómo hacemos para también incorporar esta lógica, realmente, de buscar la voz del ciudadano, por ese lado, y, por otro lado, un funcionario que realmente se replante... cómo es que realmente el joven y la mujer quiere participar.

[...] el Estado... es como una suerte de elefante pesado... que no termina de adaptarse a los cambios que hay en la en la sociedad... tiene... mecanismos institucionales muy anquilosados para promover la participación ciudadana.

[...] el Estado lo que dice es... estos son los mecanismos, los diseño tal y tú tienes que participar bajo mis términos... aquí el gran cambio.

[...] un funcionario pues que ni siquiera puede leerte un... WhatsApp, que no conoce Instagram, que no conoce TikTok, que no conoce Twitter, que no conoce tal, entonces, si tú no conoces las formas en las que la gente se comunica hoy, mediante la cual la gente interactúa hoy, pues vas a estar como totalmente desfasado... te vas a quedar en Facebook con los adultos, mientras los jóvenes se mueven en otro tipo de ruta.

[...] muchas veces los funcionarios piensan que, bueno, que la gente debería venir a la hora que yo convoco y así no juega Perú... así no es la cosa.

15. ¿Cómo se proyectaría la participación ciudadana post pandemia en la ciudad de Lima?

[...] los jóvenes no participan porque los mecanismos que tiene el Estado son... unos mecanismos bien anticuados... entonces... la evolución de los mecanismos de participación... empleando... nuevas herramientas.

1. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la ciudad de Lima?

[...] la participación ciudadana viene desde nuestra constitución, está incluida, y luego también en la ley de gobiernos locales, regionales y con la descentralización también se incidió en la participación ciudadana, los mecanismos que se han usado a nivel local, por un lado, es el presupuesto participativo.

[...] ha habido como 2 mecanismos que se han considerado dentro de lo que sería la participación ciudadana de los gobiernos locales y regionales, que es la revocatoria, por un lado, y... tiene la participación en la gestión de programas, de proyectos de obras.

[...] luego con la ley de igualdad de oportunidades se planteó todo el tema de las cuotas y también que se generaran mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades, la participación de las mujeres.

[...] hay una ley de participación y control ciudadano, que data ya desde el año 94... a nivel de los sectores se plantea el tema de participación... en el ministerio de trabajo hay una comisión tripartita, un consejo nacional de trabajo, donde la participación es tripartita, el estado, empleadores y trabajadores.

A nivel de también de los gobiernos locales, están los comités de participación local, a nivel de salud también hay la participación en los comités de salud y dentro del mismo de los gobiernos locales y regionales la participación viene desde la planificación... o sea los, cómo se llaman, los planes, estos planes tienen que realizarse con la participación y luego se ve cómo se engarzan el cumplimiento de los planes con la ejecución dentro de lo que sería el presupuesto participativo.

2. ¿Cuál fue la prioridad de los gobiernos de la ciudad de Lima, mayor democratización/legitimación o mayor control político-social sobre como participan los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿Por qué fue prioridad?

[...] muchos de los logros de la participación vienen desde la sociedad civil, antes que, del gobierno, y luego más bien los gobiernos han institucionalizado esta participación.

[...] uno de los mayores problemas que tenemos, es el problema de la corrupción... muchas veces se ha fomentado la participación para que... los comités de gestión para controlar una obra... tratar de controlar el uso de los recursos, eso ha motivado mucho la participación de la sociedad civil y por parte... de lo que es la ley y todo la parte declarativa, si va por una mayor democracia... o sea considerando la participación y como que contribuye a una mayor democratización y legitimación.

[...] este asunto... de lo que es la revocatoria... una vez que se elige... un alcalde, se puede juntar un determinado número de firmas para revocarlo o sacarlo o que se vuelva o que vuelva haber elecciones, y esto ha sido más bien un problema porque en vez de solucionar el problema de la legitimación, lo que hace es que como que haya bandos y en unos casos se terminaba la elección y ya estaban comprando el kit de la revocatoria, por qué era el otro grupo el que había ganado... más que una solución, en algunos casos ha sido un incentivo para estas pugnas... y para hacer las cosas más polarizadas... por eso hay varias cosas también que revisar en lo que han sido los mecanismos de participación.

3. ¿Cuál fue la demanda de los ciudadanos de la ciudad de Lima, una participación autónoma o la inclusión sin participación efectiva (roles de beneficios)? ¿Por qué?

[...] la demanda ha sido por una participación más autónoma, una expresión de fue todo el movimiento que hubo para lo que fue el presupuesto participativo general, y también la demanda por rendición de cuentas... por un lado, la participación y también el control ciudadano.

4. ¿Cuáles son los nuevos espacios de participación que la gobernanza local ha generado en la ciudad de Lima? y ¿qué impacto he tenido en el grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?

[...] el movimiento que se ha dado desde la sociedad civil por mayor participación, por un lado, está el movimiento de la mujer, que ha incidido también en todo lo que es seguridad ciudadana... los derechos de la mujer.

[...] el otro, digamos, actor ha sido los jóvenes que también están demandando una participación específica y, por ese lado, se ha logrado la cuota, no sólo de género, sino también de generación, para lo que son las elecciones y, por ese lado, se logrado una mayor participación.

[...] se ha buscado generar algunos mecanismos más institucionales... como, por ejemplo, las comisiones o la dirección de la mujer, dirección para jóvenes en donde estos nuevos actores sociales y también pugnan por tener una mayor institucionalidad... una participación mucho más institucionalizada y también, además de tener demandas específicas, pues como los gobiernos tienen políticas específicas para estos sectores.

5. ¿Cuáles han sido los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la ciudad de Lima?

[...] el movimiento que se ha dado desde la sociedad civil por mayor participación, por un lado, está el movimiento de la mujer, que ha incidido también en todo lo que es seguridad ciudadana... los derechos de la mujer.

[...] el otro, digamos, actor ha sido los jóvenes que también están demandando una participación específica y, por ese lado, se ha logrado la cuota, no sólo de género, sino también de generación, para lo que son las elecciones y, por ese lado, se logrado una mayor participación.

[...] se ha buscado generar algunos mecanismos más institucionales... como, por ejemplo, las comisiones o la dirección de la mujer, dirección para jóvenes en donde estos nuevos actores sociales y también pugnan por tener una mayor institucionalidad... una participación mucho más institucionalizada y también, además de tener demandas específicas, pues como los gobiernos tienen políticas específicas para estos sectores.

6. ¿Cuáles han sido las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Lima?

[...] todo el mundo no tiene acceso al internet... eso ha sido una fuerte limitante y me parece que todavía no se ha logrado que los mecanismos para que la participación se traslade a una participación en línea.

[...] todas las cosas que se hacen, se han trasladado para que sean en línea, pero lo que no ha habido es esos mecanismos de participación que habían, han sido ahora adaptados, para que puedan ser en línea porque la participación presencial está muy limitada, estuvo totalmente restringida casi el 2020.

[...] en nuestro caso no se podía salir, solo podía salir a comprar y solo podía salir una persona por casa, entonces, eso limitó totalmente la participación en espacios colectivos, en espacios públicos y después de eso... no se ha acondicionado para que los espacios de participación sean en línea.

7. ¿Qué buscan los gobiernos en turno de la ciudad de Lima, una participación re/dirigida que no afecte la agenda de gobierno y el fortalezca lo partidario-electoral o una participación autónoma que incida en las políticas públicas? ¿Por qué?

[...] los gobiernos de turno, si bien es cierto hay los mecanismos de participación establecidos, no los promueven tanto, tienden a cortarlos o a generar... un grupo de aliados... que estén... a favor de determinada conducción política... lo que dificulta la real participación.

[...] no veo que con lo del Covid haya habido una diferencia.

[...] la gente no ha podido participar físicamente... lo que ha pasado... es que algunos mecanismos pues no se han implementado por el problema del Covid.

8. ¿Qué buscan los ciudadanos de la ciudad de Lima, mayor participación en los asuntos públicos o una participación menor pero que genere cambios? ¿Por qué?

Lima centro, y luego lo que son las zonas periféricas (Lima periférica) en donde la participación es distinta, por ejemplo, un distrito tradicional, que desde el inicio fue muy participativo y que fue la movilización social la que hizo que se cree ese distrito, como es Villa el Salvador.

[...] en Lima hay las limas, una Lima periférica, digamos, que se caracteriza por una mayor participación, por qué, porque muchos de los servicios que tienen han tenido que lograrlos a partir de luchas, de demandas y de participar, desde ... la lucha por el agua, el desagüe, por esta organización en comedores populares, en el vaso de leche, todo eso es de la Lima periferia, pero la Lima central... no participa mucho, son distritos en los que la participación no es tan activa.

9. ¿Qué es lo que sucedido con los nuevos espacios de participación que la gobernanza local generó en la ciudad de Lima? ¿Se mantienen o han desaparecido? ¿Por qué?

Más que acotados por los gobiernos de turno, es que con las medidas tan restrictivas que tenemos, no ha sido posible que algunos espacios o sea que se ejerza la participación.

[...] en cuanto espacio de participación como tal están, lo que pasa es que la gente pues tiene muchas limitaciones para movilizarse... y si no se dan alternativamente mecanismos para una participación virtual, pues está muy restringida la participación.

10. ¿Cómo se observan los cambios que la participación ciudadana generó en el gobierno local de la ciudad de Lima, permanecen o se han eliminado? ¿Por qué?

[...] se mantiene, restringido, pero se mantiene... porque ya están institucionalizados... el presupuesto participativo es una ley, las cuotas ya están... definidas, las comisiones o los direcciones, la dirección de jóvenes... ya son como cosas que se han conquistado... por lo menos, no ha habido, en ese aspecto, un retroceso.

[...] lo que tendría que hacer la sociedad civil es, frente a la situación de restricción de la movilidad, plantear como se van a asegurar estos mecanismos de participación... no se han perdido, me parece que siguen en vigencia, pero con restricciones por el problema de la movilidad social.

11. Ante las limitaciones ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana en la ciudad de Lima?

[...] los desafíos son como se adapta la participación a una participación más virtual y el número de desafíos es cómo se genera condiciones para que toda la población tenga acceso a esa participación que va a ser más virtual.

[...] los mecanismos de control... por ejemplo el portal de transparencia y que todo... gobiernos locales deben tener su portal de transparencia, etc., pero cómo tu pruebas que esta información salta o que cuando tú quieres acceder dice página no encontrada, o sea un montón de cosas que puede estar ahí, pero es más difícil ejercer... porque te pueden poner, llena este formulario, y resulta que no pasa, hay una serie de problemas cuando se hacen las cosas virtuales que dificultan el proceso.

[...] por un lado, tenemos el proceso mismo... las dificultades del proceso, por otro lado, tenemos el acceso a la ciudadanía a las condiciones para una participación más, que va a ser más virtual.

[...] el otro problema es que la participación ciudadana... es colectiva, o sea la gente se organiza para participar y eso también se va a ver dificultado... cómo organizarnos para participar con todas las restricciones que tenemos.

12. ¿Cómo la participación ciudadana fortalecerá la gobernanza local en la ciudad de Lima?

[...] en los barrios marginales... la gente se ha organizado y ha logrado participar o proponer... políticas, propuestas, etc., siempre hay la tendencia a cooptar esa participación y muchas veces también la institucionalización ha hecho que pierda capacidad de cambio, más propositiva y como que la ha limitada.

[...] el presupuesto participativo... a veces, la manera en que se institucionaliza la participación le quita filo... le quita capacidad de... lograr mayores cambios, como se ha institucionalizado... tiene una metodología que se tienen que reunir, hacer criterios, hay una serie de reuniones para priorizar, pero es para priorizar que se hace en relación a los proyectos más vinculados a lo físico... hacer obras, pero no se incide tanto en servicios y, además, es sólo una parte del presupuesto, entonces, al ver sólo una parte y está organizado esta manera, los diferentes sectores de la población, como que pelean por recursos y están unos contra otros... no a mí que me arreglen mi pista, a mí que me arreglen mi vereda y se pierde la visión de desarrollo del distrito.

[...] la manera en que se ha traducido este movimiento por un presupuesto participativo ha terminado tan reducido, tan reduccionista, que es como que hubiera encapsulado la participación y la ha limitado... se ha institucionalizado, se ha logrado esto, pero la manera en que hemos terminado es como, no se pues, he querido llegar al cielo y llegaste al tercer piso.

[...] hay que mirar los mecanismos o cómo se institucionalizado... como se han dado algunos mecanismos de participación, qué implican, qué limitaciones tienen para realmente hacerlos que puedan aportar a fortalecer... la gobernanza local.

13. ¿Qué cambios requiere el gobierno local de la ciudad de Lima para desarrollar nuevos espacios de participación en el marco de una gobernanza local post pandemia?

[...] uno de los mayores cambios es que hay una real transparencia y rendición de cuentas, para que realmente se ven en espacios de participación.

[...] mejorar lo que serían los portales de transparencia, de repente, habría que analizar y proponer qué información es la que debería de todas maneras estar al servicio y que la gente pueda acceder de manera fácil.

[...] como se dice información es poder, si no tienes información pues no sabes cómo van las cosas, ni qué es lo que hay que cambiar, ni en qué se puede aportar.

[...] en todas las gerencias, en todos los sectores, muchos la tendencia es a que no haya transparencia y, por lo tanto, si no tienes acceso a una información adecuada y a tiempo, pues eso también limita tu participación.

14. ¿Cómo pasar de los mecanismos de participación a una ciudadanía participante autónoma en la ciudad de Lima?

[...] hay que fortalecer las organizaciones sociales y los partidos para que promuevan una ciudadanía participante real.

[...] en la ciudadanía hay mucho desánimo, cada vez se cree menos en la política y en los políticos... esto pasa por fortalecer también los partidos políticos.

[...] ahora más que partidos, tenemos cascarones o bien lo que se llama vientres de alquiler, hay partidos sin candidatos, candidatos sin partidos, todo eso incide en que luego no haya una real participación autónoma.

15. ¿Cómo se proyectaría la participación ciudadana post pandemia en la ciudad de Lima?

[...] en la periferia se están dando, los comités de salud locales, inclusive, los comités frente al COVID, me parece que alrededor de la salud se está dando una fuerte participación y que va a ser un nuevo elemento... que va a generar a partir de la solidaridad frente a la adversidad acerca de la enfermedad, nuevos mecanismos de participación y donde la salud va a hacer un eje central, alrededor de eso pues ya se está organizando la población.

[...] frente a lo que ha significado el COVID, con lo que ha habido la recesión, con todos los problemas económicos, cierre de empresas y todos los problemas, es que se han retomado lo que son las ollas, comedores, para atender a la población, entonces, creo que salud, alimentación, van a ser ejes de la participación frente... lo que es el Covid.

Especialista No 9. Dr. Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

1. ¿Cuáles son los avances de la participación ciudadana en la ciudad de Lima?

[...] hubo ciertos mandatos con la constitución del año 93... que buscaba ampliar mecanismos de democracia directa... referéndum, la idea de revocatoria de alcaldes... diferentes formas en que la gente podía participar y dentro de esa discusión, años después, se desarrolla lo que fue el presupuesto participativo.

2. ¿Cuál fue la prioridad de los gobiernos de la ciudad de Lima, mayor democratización/legitimación o mayor control político-social sobre como participan los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿Por qué fue prioridad?

[...] el Ministerio de Economía y Finanzas impulsa el presupuesto participativo... no solo como una forma de participación sino también como una forma de ejercer un cierto control del uso de recursos.

[...] en el lejano 2011, 2012, recuerdo haber estado en una defensa de tesis donde la persona mostraba la formalidad y la forma como en realidad se hacía el presupuesto participativo, mucha gente, realmente, no lograba que se abriese a la población, sino que era más algunos grupos ya coordinados o de interés que metían alguna demanda concreta... no era pues un presupuesto participativo.

6. ¿Cuáles han sido las limitaciones de los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad de Lima?

[...] el presupuesto participativo venía funcionando en algunas zonas del Perú donde había tenido presencia la izquierda... luego eso se generaliza hacia espacios municipales y otros espacios, con la idea de que los vecinos tengan algo que decir con respecto a los presupuestos participativos.

Bibliografía

Abad Yupanqui, S. B. (2006). Un balance de la Constitución Peruana de 1993. Foro Constitucional Iberoamericano. No. 12, Año 2005/2006. <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19560/Un%20balance%20de%20la%20Constituci%C3%B3n%20peruana....pdf>

Aceves Díaz de León, L. (2018). El derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte en la gobernanza. En López Velarde Campa, J. A. (2018). La gobernanza en la Ciudad de México. México: UNAM.

Acuerdo Nacional. (2018). Políticas de Estado y planes de gobierno 2016-2021. Lima: Secretaria Ejecutiva del Acuerdo Nacional. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/7.%20Gu%C3%ADa%20de%20Pol%C3%ADticas%20Nacionales.pdf>
http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/Políticas-de-Estado-y-Planes-de-Gobierno-2016_2021.pdf

Acuña Vigil, P. C. (s/f). ¿Es Lima una ciudad globalizada?, Urbano Perú. Consultado en mayo de 2023. <https://urbanoperu.com/Es-Lima-una-Ciudad-Globalizada>

Aguilar Villanueva, L. F. (1922). Las reformas mexicanas: hechos y agenda. En Barry B. Levine (compilador), El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina, Colombia, Editorial Norma, 1992, pp. 193-221.

Aguilar, L. F. (2010). Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad Proyecto México. http://red.sevalladolid.mx/pdf/20150713120009871783Aguilar%20Luis_Gobernar%20el%20nuevo%20proceso%20de%20gobernar.pdf

Aguilar, L. F. (2014, Marzo 25). La nueva gobernanza pública. Cátedra Magistral: La Gobernanza de los Asuntos Públicos Centro de Gobernanza Pública y Corporativa Universidad del Turabo.

Aguilera H., R. M. (2017). *Transparencia y gobernanza: en los gobiernos locales en México*. México: UNAM.

Aguilera Hintelholher, R. M. (2012). *La naturaleza de lo público en la administración pública moderna*. Instituto Nacional de Administración Pública A. C. (INAP). 1era. Edición. ISBN 978-607-9026-24-0.
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12257>

Aguilera Hintelholher, R. M. (2021). *La importancia de la gobernanza en el desarrollo de las Ciencias Sociales. Estudios Políticos*, (53).
<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2021.53.79431>

Aguilera Hintelholher, R. M. (Coord.). (2017). *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ediciones La Biblioteca. ISBN UNAM 978-607-02-9637-6. México.

Alacio G., R. Y. (2017). *Los mecanismos de democracia directa en México*. C2D Working Paper Series.
https://www.researchgate.net/profile/Rosa_Alacio_Garcia/publication/319997290_Los_mecanismos_de_democracia_directa_en_Mexico/links/5c624c78a6fdccb608bb696/Los-mecanismos-de-democracia-directa-en-Mexico.pdf?origin=publication_detail

Albert-Hootsen, J. (2021). *Entrevista sobre la participación ciudadana en la gobernanza local en la Ciudad de México, 2014 - 2020*. [In person]. Plataforma Zoom.

Altman, D. (2005). *Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?* *Política y Gobierno*. Vol. XII, Núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. México, pp. 203-235.

Alva R., M. E. (2016). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas. *Espacios Públicos*, vol. 19, núm. 47, p. 1-15.

Alzate Z., M. L.; Romo M., G. (2014). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinión Pública*. Vol. 20, no. 3, p. 480-495. <https://www.scielo.br/pdf/op/v20n3/0104-6276-op-20-03-00480.pdf>

Ames Brachowicz, A. (2021). Entrevista sobre la participación ciudadana en la gobernanza local en la ciudad de Lima, 2014 - 2020. [In person]. Plataforma Zoom.

Andía Pérez, B. (2021). Entrevista sobre la participación ciudadana en la gobernanza local en la ciudad de Lima, 2014 - 2020. [In person]. Plataforma Zoom.

Aranguren, J. C. (2006). Las nuevas formas de la actividad administrativa. Participación, ejercicio privado de funciones públicas y gestión privada de servicios públicos. *REALA*. No. 302, septiembre-diciembre. INAP. Madrid, p. 91.

Arendt, H. (1998). *Crisis de la república*. Madrid: Taurus.

Arenilla, M. (2008). Estudio teórico y Comparado sobre experiencias de presupuestos participativos en el mundo. Propuesta metodológica para la ciudad de Madrid. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

Arnillas, F. & Grey, C. (2002). Los planes de desarrollo regional concertado (PDRC): ¿qué son, qué contiene y cómo se formulan y actualizan?, en Arnillas, F. & Grey C. Carpeta de materiales para los procesos de participación macro regional. ANC, MCLCP, Banco Mundial. Lima, Perú.
http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/31_Los_planes_de_desarrollo_concertado.pdf

Banco Mundial. (2010). Perú - Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados (Spanish). Public expenditure review (PER) Washington, D.C.: World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/971021468085742271/peru-evaluaci%C3%B3n-del-presupuesto-participativo-y-su-relaci%C3%B3n-con-el-presupuesto-por-resultados>

Barber, B. (2004), Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época. Córdoba: Almuzara.

Barcelay, M. (2005). La importancia de la Gestión del Cambio en la Administración Pública. Madrid: MAP.

Barrenechea, R. & Sosa Villagarcía, P. (2014). Perú 2013: la paradoja de la estabilidad. Rev. Cienc. Polít. (Santiago), Vol. 34, No.1, pp. 267-292. ISSN 0718-090x. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2014000100013>

Bassols, M.; Corona, R. (1993). Entre la sociedad y el gobierno: La ARDF. Ciudades, núm. 13. Bensa, J. (2020). Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Bensa, J. (2002). Elecciones regionales en el Perú, una comparación entre 1989-1990 y 2002. Lima: ONPE.

Bensa, J. V. (2015). Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. En Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración pública. pp. 1 - 25. LIMA. CLAD. <http://siare.clad.org/fulltext/0086208.pdf>

Bermúdez-Tapia, M. (2021). El control político del congreso del Perú a las acciones del ejecutivo en estados de emergencia en ocasión a una pandemia. Opin. Jurid. Vol.19, n.spe40, pp. 341-367. Epub. Sep. 20, 2021. ISSN 1692-2530. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v19nspe40/2248-4078-ojum-19-spe40-341.pdf>

Besserer, Federico. (2016) Transnacionalismo práctico. En memoria de Michael Kearney. Desacatos, (52), 162-171.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-92742016000300162&lng=es&tlng=es

BID. (2014). Megaciudades e infraestructura en América Latina: lo que piensa su gente. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/17421/megaciudades-e-infraestructura-en-america-latina-lo-que-piensa-su-gente>

Bilbeny, N. (2018). Democracia para la diversidad. Madrid: Ariel.

Blaz Sialer, D. I. (2019). La ciudad conquistada. Discursos hegemónicos sobre los espacios públicos del centro histórico de Lima en la era del neoliberalismo (1996-2010). Espacio Abierto. Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/3601/pdf>

Boaventura de Sousa, S. (2006). Para una democracia de alta intensidad. Capítulo III. En: Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires). Buenos Aires: CLACSO.

Bobbio, N. (1986), El futuro de la democracia, México D. F.: FCE.

Bobbio, N. (1990) Fundamento y futuro de la democracia, Valparaíso: Edeval.

Bolos, S. (2004). Organizaciones Sociales y gobiernos municipales. Universal Iberoamericana. IGLOM. México.

Borja, J. (2009). Derecho a la ciudad de la calle a la globalización. Monografías CIDOB, 76, p. 33-43.

Bueno G., N. (2013). La muerte en la ciudad. Una reflexión filosófica sobre el modo actual de morir. EIKASIA Revista de filosofía. 2, No. 10, p. 85-98.

Bustos P., I. (2020). Retos para el logro de una participación ciudadana institucional. México: CEENL.

Buzai, Gustavo D. (2020). Megaciudades de América Latina: Conceptos, modelos y geografía de los procesos de estructuración urbana; Universidad Nacional de Luján. Departamento de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Geográficas; Anuario de la División Geografía; 14; 5-2020; 1-27. https://www.researchgate.net/publication/341448172_Megaciudades_de_America_Latina_Conceptos_modelos_y_Geografia_de_los_procesos_de_estructuracion_urbana

Caballero C., H. (2012). La participación ciudadana en el siglo XXI. Uruguay: DITCODE.

Cabello, S. (2022). El camino de desarrollo de las ciudades inteligentes: una evaluación de Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/86), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/items/b45c1fac-02c3-4a7b-bc71-0846e1bc13c6>

Cabrero, E.; Gil, C. (2010). La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿Cien años de soledad municipal? En Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 25, núm. 1, enero-abril, México: El Colegio de México.

Calva Juárez, E. A. (2000). Participación y consultas públicas en México. Posibilitando un nuevo espacio público, 1993-1999. Instituto Mora. México. <https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/236/1/MOR000069014%20Participaci%C3%B3n%20y%20consultas%20p%C3%ABlicas%20en%20M%C3%A9xico.pdf>

Camacho Pérez, J. A. (2019). Transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas. Buen Gobierno. No. 28, ene-jun, p. 1-23.

Camacho Pérez, J. A. (2021). Entrevista sobre la participación ciudadana en la gobernanza local en la Ciudad de México, 2014 - 2020. [In person]. Plataforma Zoom.

Camacho Pérez, J. (2018). La importancia de la participación ciudadana en las relaciones intergubernamentales: un análisis desde el enfoque de la gobernanza. Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, No. 29, México.

Camou, A. (2001). Los desafíos de la Gobernabilidad. Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés. México.

Camou, A. (2013). Gobernabilidad y Democracia. Instituto Federal Electoral (IFE). ISBN 968-6581-79-0. México.
https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_6.pdf

Canto Ch., M.; Martínez B., A. (2018). Quince años de política social en el Distrito Federal: Balance y propuestas para su fortalecimiento. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal Evalúa DF.

Carmona, D. (2020). Reforma constitucional que crea la Asamblea de Representantes del DF. México: Memoria Política de México.
<https://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/8/10081987.html>

Carranza, R. (2018). Análisis de la globalización económica en el desarrollo de startups en Lima Metropolitana (Trabajo de Suficiencia Profesional de licenciatura en Administración de Empresas). Universidad de Piura. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Programa Académico de Administración de Empresas. Lima, Perú.
https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3518/TSP_AE-L_006.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Carrillo, G, Castro, T. & Olive, L. (s.f.). Repercusiones sociales y políticas del sismo del 19 de septiembre de 1985 en la Ciudad de México. Estudios Latinoamericanos, pp. 5-18. Consultado el mayo de 2023. https://casayciudad.mx/wp-content/uploads/2019/01/07_urbanoPopular.pdf

Castells, M. (1995). La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza Editorial,

Castles, S. (2003). Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global. Anales de Cátedra, 37, p 9-33.

Castoriadis, C. (1998) Hecho y por saber. Pensar la imaginación. Encrucijadas del Laberinto V, Buenos Aires: EUDEBA.

CELAG. (2018). Situación política social del Perú. Perú. <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2018/09/SITUACION%CC%81N-POLITICA-DEL-PERU%CC%81.-Sept.-2018.pdf>

Cerna Herrera, S. E. (2015). Mujeres, leche y política: Estudio comparativo del Programa del Vaso de Leche. Instituto de Ética y Desarrollo, en Universidad Antonio Ruiz de Montoya. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. <https://alacip.org/cong15/app-herrera8c.pdf>

Cerón Vargas, J. A. (2018). Índice de desarrollo social de la Ciudad de México como herramienta de focalización de la política social. Retos de la Dirección; 12(2):64-86.

Chaparro Melo, H. F. (2015). Las culturas políticas en Perú: el caso de Lima. Universidad Complutense de Madrid. España. <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/cebf1fcf-1452-4e0f-9eb9-c9acddc21b13/content>

Chevarría, F. (2010). Mecanismos de participación de la sociedad civil en el Perú: propuestas del Plan de Acción Nacional: avances y desafíos en la cooperación hemisférica contra la corrupción.

Choay, F.; Urrieta G., S. (2009). El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad. Andamios. Revista de Investigación Social, vol. 6, núm. 12, diciembre, pp. 157-187.

Cobo, R. (1999). Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política. Política y Sociedad, Madrid, nº 32.

Concha Cantú, H. A. (2016). La reforma constitucional en México: ¿flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional? en Derechos del pueblo mexicano, México: UNAM, Porrúa-Cámara de Senadores-INE.

Coneval. Ciudad de México.
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Informe-de-pobreza-multidimensional-en-Mexico-2008.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). Resultados de la medición de pobreza multidimensional. 2008-2014.

Constitución Política del Perú de 1993. (1993). Perú.
<https://pdba.georgetown.edu/Parties/Peru/Leyes/constitucion.pdf>

Cortés N., C. E.; Sereno M., C. A. (2017). Participación ciudadana y política pública ambiental: reflexiones para su vinculación efectiva. En. Revuelta V., B. (2017). Participación Ciudadana y Políticas Públicas. México: Novum.

Cruz, N. (2015). ¿Qué es y que no es gobierno abierto? Una discusión conceptual. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. No. 8, marzo-agosto, pp. 37-53.

Cuellar V., A. (1993). La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Cunnill, N. (1991). Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Venezuela: CLAD.

Dagnino E., Olvera A., y Panfichi, A. (2006), La disputa por la construcción democrática en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica. Programa Interinstitucional de Investigación Acción sobre la Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de antropología Social (CIESAS), Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. México.

<https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olveradisputa.pdf>

Dahl, R. ¿Qué es la democracia? Capítulo IV, pp. 45-99.

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl.pdf>

Danós Ordóñez, J. (2006). La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú. Revista De Derecho Administrativo, (1), pp. 121-164. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16352>

Dargent Bocanegra, E. H. (2021). Entrevista sobre la participación ciudadana en la gobernanza local en la ciudad de Lima, 2014 - 2020. [In person]. Plataforma Zoom.

De Sousa, B. (2004), La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social, Colección en Clave de Sur, Bogotá: ILSA.

De Tocqueville, A. (2019). La democracia en América. México: Paidós.

Decreto Supremo No. 044-2020-PCM. (2020). Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. Gobierno de la República del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/460472-044-2020-pcm>

Decreto Supremo No. 050-2013-PCM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional. Gobierno de la República del Perú.
<http://portal.apci.gob.pe/Compendio%20Normas%20Legales%20CTI/118.pdf>

Degregori, C. I. (1997). Perú, Más allá del a toma de rehenes. Nueva Sociedad, No. 148, pp. 6-11. ISSN 0251-3552.
https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2573_1.pdf

Dfensor (2017). La Constitución de la Ciudad de México desde la perspectiva de derechos humanos. No. 3, año XV, marzo. ISSN 2395-9940.
https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_03_2017.pdf

Diario Oficial El Peruano. (2020). Normas Legales. Perú. Disponibilidad en:
<https://noticia.educacionenred.pe/p/normas-legales-el-peruano.html>

Dietz, H.; Myers, D. (2007). From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Peru. *Latin American Politics and Society*, 49 (2), pp. 61-70.

Dussel, E. (2012), Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político, *Alegatos*, 82, pp. 561-604.

ENCUP. (2012). Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México.
<http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>

Escamilla C., A. (2009). Las transformaciones del presidencialismo en el marco de la reforma del Estado en México. *Polis*, Vol. 5, No. 2, pp. 12-47.

Escamilla C., A. (2019). El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados. *Espiral*, vol.26 no.74, pp. 1-15.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652019000100167&lang=pt

Escamilla Cadena, A. & López de la Torre, R. (2021). El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana. *Sociológica* (México), 36(103), pp. 85-118. Epub 06 de diciembre de 2021. Recuperado en 06 de septiembre de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732021000200085&lng=es&tlng=es

Espinosa, M. (2004). Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico. *Andamios*. Núm. 1, ene, pp. 1-10.

Espinosa, M. (2004). Historia y cultura política de la participación ciudadana en la ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico. *Revista Andamios*, No. 1, otoño-invierno. Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/n1/n1a2.pdf>

Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*. Volumen 5, número 10, abril, pp. 71-109.

Espinoza Portocarrero, J. M. & Condori Antón, J. (2020). Ciudadanía democrática y política local en el Agustino (1947 – 2002). Memoria histórica de sus organizaciones sociales. Ministerios de Cultura del Perú. Lugar de la Memoria y la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM), Servicios Educativos El Agustino, Jesuitas del Perú, Oficina de Archivo y Patrimonio y Facultad de Letras y Ciencias Humana –Especialidad de Historia– de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). https://lum.cultura.pe/sites/default/files/publicaciones/PDF/ct-cdi_elagustino_2.pdf

Evalúa Ciudad de México (s/f). Inventario de Programas Sociales. Gobierno de la Ciudad de México. Consultado en junio de 2023. <https://evalua.cdmx.gob.mx/inventario-de-programas-sociales>

EVALÚA-CDMX. (2016). Actualización del gasto social en el Distrito Federal. Documento interno. México: CDMX.

Faist, T. (2015). Migración y teorías de la ciudadanía. En Pablo Mateos. Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas. México: CIDE y CIESAS.

Farfán, A., et al. (2020). Accountability social en Lima-Perú: la iniciativa Habla Castañeda. Ciencia Política, 15(30), julio-diciembre, pp. 127-162. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/88283>

Farfán, A., Lovón, M. & Pflücker, C. (2020). Accountability social en Lima-Perú: La iniciativa Habla Castañeda., Ciencia Política, 15(30), pp. 127-162. <https://doi.org/10.15446/cp.v15n30.88283>

FEDEA. (2010). Informe sobre gobernanza local. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada/Red de Observatorios para el Desarrollo Participativo/Comisión Europea.

Fernández Tapia, J. (2007). Participación ciudadana y gobiernos locales: San Juan de Lurigancho, en Perú y Tlalpan, en México, entre la teoría y la práctica, Perú: Escuela Mayor de Gestión Municipal.

Fernández-Sánchez, J. A. (2017). Mecanismos de la participación ciudadana en la Ciudad de México, 2000-2015: ¿democratización o legitimación? Tesis de licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México.

Fernández-Tapia, J. (2020), Gobernanza y democracia: el encuentro de dos procesos políticos y de ciudadanía. Documento de trabajo. Miahuatlán de Porfirio Díaz: Universidad de la Sierra Sur (UNSI).

Fernández-Tapia, J. (2023). Democracia, participación ciudadana y autoritarismo en el Perú, 1968-2023. Documento de trabajo. Universidad de la Sierra Sur (UNSI).d

Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Programa Especial de Acción Internacional. Décima Novena Época, 26 de octubre de 2016, núm. 188, p. 4.

Gaceta Oficial del a Ciudad de México (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Gobierno de la Ciudad de México. <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION POLITICA DE LA CDMX 8.2.pdf>

Gaebler, T.; Osborne, D. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading, MA: Addison-Wesley.

García del C., R.; Mikel, J., S. (2016). Desafíos de los gobiernos locales mexicanos: política social, finanzas, gestión urbana, y participación ciudadana. México: Colegio Libre de Hidalgo.

García Guzmán, M. (2021). Entrevista sobre la participación ciudadana en la gobernanza local en la Ciudad de México, 2014 - 2020. [In person]. Plataforma Zoom.

García Marín, I. (2018). La parlamentarización peruana (2001-2016). Presidencialismo y sistema de partidos. Espiral Estudios Sobre Estado Y Sociedad, 26(74), 127-163. <https://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v26n74/1665-0565-espiral-26-74-127.pdf>

García Marín, I. (2021). La oposición parlamentaria en el Perú (2006-2020): de la cooperación al conflicto. RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 20(2). <https://revistas.usc.gal/index.php/rips/article/view/7448/11266>

Garzón Valdés, E. (2003). Acerca del concepto de corrupción, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, coordinadores, Poder, derecho y corrupción. México: Instituto Federal Electoral, ITAM, Siglo XXI Editores.

Gobierno de la Ciudad de México. (2018). Plan Integral de Manejo: Centro Histórico de la Ciudad de México 2017 – 2022. Autoridad del Centro Histórico de la Ciudad de México. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM. http://maya.puec.unam.mx/pdf/plan_de_manejo_del_centro_historico.pdf

Gobierno de la Ciudad de México. (2019). Programa de Gobierno 2019 – 2024. https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/Plan_Gob_2019_2024_1.pdf

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Rev. Cienc. Polít.*, vol.26, n.2, pp.3-28.

Gonzales, O., (1999). La crisis de los partidos peruanos. Apuntes para una lectura socio-histórica. *Espacio Abierto*, 8(3), 305-324. ISSN: 1315-0006. <https://www.redalyc.org/pdf/122/12208302.pdf>

González, C. (2015). El presupuesto participativo como herramienta de fortalecimiento democrático mexicano, Ponencia del Consejero Electoral del IEDF, pp. 1-4. http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2014/12/carlos_gonzalez.pdf

Graizbord, B. (2007). Megaciudades, globalización y viabilidad urbana. *Investigaciones Geográficas*, (63). *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, ISSN 0188-4611, Núm. 63, 2007, pp. 125-140 <https://doi.org/10.14350/ig.29914>

Grupo Propuesta Ciudadana. (2011). Hacia un Presupuesto Participativo basado en Resultados. XVI Ciclo de Formación Módulo 1. <http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/separata-xvi-ciclo.pdf>

Gurría, A. (2009). La modernización de la Administración Pública: la reforma del sistema presupuestario. México: Jurídicas UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/100/pr/pr9.pdf>

Guy, B., & Pierre, J. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Foro Internacional*, XLII (169),429-453.[fecha de Consulta 20 de Abril de 2023]. ISSN: 0185-013X. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59916901>

Guzmán Correa, P. R. (2018). Estudio: alcaldías y municipios, un análisis comparativo. Instituto de Investigaciones Parlamentarias. Vol. 1, agosto, p. 1-42.

Habermas, J. (1998). Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta.

Held, D. (1997) La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Barcelona: Paidós.

Hernández Chávez, P. A. (2018). El Sistema político peruano: su principal nota característica y dos omitidas propuestas de reforma. VOX JURIS, 35 (1), pp. 57-67.

Hernández Chávez, P. A. (2018). El Sistema político peruano: su principal nota característica y dos omitidas propuestas de reforma. VOX JURIS, 35 (1), pp. 57-67.

Hernández Trejo, N. E. (2021). Entrevista sobre la participación ciudadana en la gobernanza local en la Ciudad de México, 2014 - 2020. [In person]. Plataforma Zoom.

Hernández Trejo, N. E. (2022). Análisis del presupuesto participativo de la Ciudad de México desde la innovación democrática y la participación ciudadana. Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECDMX). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. 1era Edición. México.
<http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargasC.php?id=489>

Holguín Callo, Oswaldo (s/f). Historia y procesos de la identidad de Perú. El proceso político-social y la creación del Estado. Pontificia Universidad Católica del Perú.

IDEHPCUP. (2019, Julio 2). Castañeda Lossio en el caso OAS: un análisis sobre su impedimento de salida del país. Noticias. Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP (IDEHPUCP). Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
<https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/castaneda-lossio-analisis-del-impedimento-de-salida-del-pais-por-el-caso-oas/>

IECDMX (s/f). Presupuesto Participativo. Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECDMX). Consultado en junio de 2023. <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/>

IECDMX. (2022). Estadista de resultados de la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020. Instituto Electoral del Distrito Federal (Ciudad de México). Primera edición. México. <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargasC.php?id=484>

IECM. (2020). Participación Ciudadana. México. <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/iniciativa-ciudadana/>

IEDF. (2010). 3.3. Modalidades de participación ciudadana en la Ciudad de México, 3. Sistema Electoral y participación ciudadana en la Ciudad de México. Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). <https://www.iecm.mx/www/sites/SistemaElectoralDFbis/es03.php?cadena=content/es/0303.php>

IEDF. (2014). Bases para la participación ciudadana. México: IEDF.

Iguñiz, M. (2012). El régimen especial de Lima Metropolitana en la descentralización del Estado. En: El régimen especial de Lima Metropolitana y el proceso de descentralización. Perú: Programa del Gobierno Regional de Lima: 2012.

INEGI (2020). Panorama sociodemográfico de México 2020. Censo 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197827.pdf

INEGI (2020). Presentación de resultados: Ciudad de México. En Panorama sociodemográfico de México 2020. Censo 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_cdmx.pdf

INEI (2020). Provincia de Lima: Compendio Estadístico 2020. Sistema Estadístico Nacional, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INAI). República del Perú. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1847/libro.pdf

INEI. (2014). Una mirada a Lima Metropolitana. Instituto Nacional de Estadística e Informática. República del Perú. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1168/libro.pdf

INEI. (2020). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). <https://www.inei.gob.pe/>

INEI. (2020). La población de Lima supera los nueve millones y medio de habitantes. Instituto Nacional de Estadística e Informática. República del Perú. [https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/la-poblacion-de-lima-supera-los-nueve-millones-y-medio-de-habitantes-12031/#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20Estad%C3%ADstica,del%20Per%C3%BA%20\(32%20625%20948](https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/la-poblacion-de-lima-supera-los-nueve-millones-y-medio-de-habitantes-12031/#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20Estad%C3%ADstica,del%20Per%C3%BA%20(32%20625%20948)

Innerarity, D. (2018). ¿Qué es eso de la gobernanza? , p. 1-11. http://globernance.org/wp-content/uploads/2015/12/Gobernanza_Daniellnerarity.pdf

Institute on Governance. (2020). Defining governance. <https://iog.ca/what-is-governance/>

Islas Gurrola, A. M. (2021). Entrevista sobre la participación ciudadana en la gobernanza local en la Ciudad de México, 2014 - 2020. [In person]. Plataforma Zoom.

Isunza Vizuet, G.; Hernández E., J. C. (2001). Seguridad pública y participación ciudadana en el Distrito Federal. *El Cotidiano*, vol. 17, núm. 106, marzo-abril, pp. 105-119.

Jorquera B., D. (2018). *Gobernanza para el desarrollo local*. Documento de Trabajo N° 95. Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rural, Santiago, Chile: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366307608n952011gobernanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf

Jurado Nacional de Elecciones. (2008). *Guía de participación ciudadana del Perú*. Perú: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.

Kooiman, J. (2005). *Gobernar en gobernanza*. En: Cerrillo I Martínez, A. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Kooiman, J. (2006). *Gobernar en gobernanza*, *Goberna*, p. 1-25.

Kymlicka, W. (1995, 2006). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías* (1a. ed.). Barcelona: Paidós. <https://www.bivica.org/files/ciudadania-multicultural.pdf>

LAPOP. (2019). *El barómetro de las Américas 2018-2019*. Vanderbilt University. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB036es.pdf>

Levitsky, S.; Way, L. (2002). Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), pp. 51-66.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). (12 junio 1995). *Diario Oficial de la Federación* (DOF). http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). (12 agosto 2019).
Diario Oficial de la Federación (DOF).
http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_PARTICIP_CIUD_CDMX_12_08_2019.pdf

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). DOF (17 mayo 2004).
http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2017/LEY_PARTICIPACION_CIUADADA_NA_17_11_2016.pdf

Ley No. 24059. Programa del Vaso de Leche en todos los Municipios Provinciales de la República. República del Perú.
<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/24059-jan-4-1985.pdf>

Ley No. 26300. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Diario Oficial del Bicentenario El Peruano. Editora Perú.
<https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/2743021-26300>

Ley No. 26884. Ley de Elecciones Municipales. Normas Legales, Diario Oficial del Bicentenario El Peruano. Editora Perú.
<https://doc.contraloria.gob.pe/normativa/Ley%20N%C2%B0%2026864%20Ley%20de%20elecciones%20municipales.pdf>

Ley No. 26922. Ley Marco de Descentralización. Congreso de la República del Perú. Normas Legales, Diario Oficial El Peruano.
<https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1997/turismo/26922.htm>

Ley No. 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. República del Perú. <https://www.mef.gob.pe/es/normas-legales/298-portal-de-transparencia-economica/normas-legales/830-ley-nd-27806#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,la%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Per%C3%BA>

Ley No. 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Normas Legales, Diario Oficial del Bicentenario El Peruano. Editora Perú. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=33>

Ley No. 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. Diario Oficial del Bicentenario El Peruano. Editora Perú. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27972.pdf>

Ley No. 28056. Ley de Presupuesto Participativo (2020). República del Perú. <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/Descentralizaci%C3%B3nRecursosEcon%C3%B3micos/ley28056.pdf>

Ley No. 28056. Ley Marco del Presupuesto Participativo. Diario Oficial del Bicentenario El Peruano. Editora Perú. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/229448-28056>

Ley No. 28056. Ley marco del presupuesto participativo. República del Perú. https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res19.pdf

Ley No. 29768. Ley de Mancomunidad Regional. Normas Legales, Diario Oficial del Bicentenario El Peruano. Editora Perú. <http://portal.apci.gob.pe/Compendio%20Normas%20Legales%20CTI/100.pdf>

Linz, J. (1987). La quiebra de las democracias. Buenos Aires: Alianza Estudio.

Linz, J. (1990). Transiciones a la Democracia. Yale: Universidad de Yale.

Lizcano, F. (2009), Compatibilidad entre Democracia directa y Democracia representativa, en RIDAA., Núm. 55, Otoño, p. 105-129.

Loeza, S. (1995). Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX, Historia Mexicana, vol. XLV, núm. 1 (177), pp. 99-142.

López Valverde, J. A. (2018). La Organización de Naciones Unidas y su papel en el fortalecimiento de la gobernanza en la Ciudad de México. En López Velarde, J. A. (Coord.) (2018). La gobernanza en la ciudad de México. Visiones multidisciplinarias. ISBN 978-607-8228-59-1.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5131/10.pdf>

López Velarde Campa, J. A. (2018). El derecho a la buena Administración Pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte en la gobernanza. En López Velarde Campa, J. A. (2018). La gobernanza en la Ciudad de México. México: UNAM.

Lynch, N. (1999). Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes, Perú 1980-1992. Lima: UNMSM.

March, J.; Olsen, P. (2010). Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press.

Marshall, T. H. (1998). Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza.

Martínez Assad, C. (1996), ¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital. México: Océano.

Matos MAR, J. (1986). Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década 1980. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. 3era Edición. Perú Problema 21. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). IEP Ediciones. <https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/666/peruproblema21.pdf;jsessionid=1BF22D806DC03587912829F66D89DD8F?sequence=2>

McHugh, Declan. (2006). Wanting to be heard but not wanting to act? Addressing political disengagement. Parliamentary affairs, 59 (3): 546-552.

McNulty, S. (2019). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo. Revista De Ciencia Política Y Gobierno, (11), pp. 7-30. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/22540/21722>

Meléndez Guerrero, C. (2005). Presupuesto participativo, reconstitución de la representación política y mediaciones sin partidos: las potencialidades y límites de las prácticas participativas en las zonas urbano-populares de Perú. El caso de San Juan de Lurigancho. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires.
<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20200128033626/melen.pdf>

Mellado Hernández, R. (2001). La participación ciudadana en el Distrito Federal: del debate parlamentario a la norma. Tesis de maestría. Coordinación de Ciencia Políticas, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/Q4BCDMAV98A9TX9M92GE1TJHIX8U2EN36RSRV8KQILH5NNM5X9-43262?func=full-set-set&set_number=470264&set_entry=000003&format=999

Merino, M. (2010). Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo. En David Gómez (coord.) Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas. México: Cámara de Diputados. LXI Legislatura/PNUD/Universidad de Guadalajara/Porrúa.

Ministerio de Cultura. (2020). Participación ciudadana. Lima.
<https://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/paginernas/tablaarchivos/04/3manualparticipciudadana.pdf>

Miranda D., R. G. (2016). La socialdemocracia: propuesta de agenda programática (desde y para América Latina). Crítica e Sociedade. Uberlândia, vol. 6, no. 2, p. 122-147.

Monsiváis, C. (2000). El terremoto de 1985. Reminiscencias, lecciones y consecuencias. En 19 de septiembre, 7:19 hrs. Imágenes y testimonios del 85 (el despertar de la sociedad civil), Betancourt E., F. México: Estampa, Artes Gráficas.

Montecinos, E. (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y gobierno*. Volumen XXI • Número 2 • II, pp. 351-378.

Montes de Oca Barrera, L. B. & Martínez Salvador, L. E. (Compiladoras). (2022). *Caminos de la gobernanza en México: Avances, pausas, obstáculos y retrocesos*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). ISBN 978-607-30-6485-9. México. https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/6076/4/caminos_gobernanza_mexico_rep22.pdf

Morales Saravia, F. (2021). *Las Reformas a la Constitución Política de 1993 (Comentarios a las Leyes de Reforma Constitucional)*. Academia de la Magistratura. Universidad San Martín de Porras (USMP). <https://www.aulavirtualusmp.pe/ojs/index.php/VJ/article/view/2081/2491>

Morales, M. (2013). *Implementación negociada, el caso de la transferencia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social a la Municipalidad Metropolitana de Lima 2011-2013*. Tesis de licenciatura Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Mueller, D.C. (1993). *Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.

Mufungizi M., E. (2018). Los fundamentos de la gobernanza local para el desarrollo en países posbélicos: el caso de los Grandes Lagos Africanos. *Sincronía*. Año XXII. Número 74, julio-diciembre, pp. 1-15. http://sincronia.cucsh.udg.mx/pdf/74/691-714_2018b.pdf

Municipalidad de Lima. (2021). *Balance y logros de los dos primeros años de gestión*. [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=TLhWQER4Ugs>

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2013). Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025), Lima Somos Todos. Instituto Metropolitano de Planificación. <https://www.protransporte.gob.pe/attachments/article/47/plan-regional-de-desarrollo-concertado.pdf>

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2014). Planeamiento y organización. <http://www.limacomovamos.org/noticias/descarga-la-quinta-encuesta-lima-como-vamos-2014/>

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2016). Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima Metropolitana 2016 – 2021 <https://www.protransporte.gob.pe/attachments/article/47/plan-regional-de-desarrollo-concertado.pdf>

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2020). Gestión municipal y la participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Municipalidad Metropolitana de Lima. <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/40433?locale-attribute=en>

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2020). Lima, Perú. https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=1434&id_tema=5&ver=D#.Xz6t3P_ty01

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2020). Observatorio Lima Como Vamos. Lima, Perú. http://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=1434&id_tema=5&ver=D#.Xz73ccBKj3g

Municipalidad Metropolitana de Lima. (2022). Balance de Gestión. Enero 2019 – Abril 2022. Municipalidad Metropolitana de Lima.

Muñoz Chirinos, P. V. (2016). Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: Baja accountability democrática en Perú. In Participación, competencia y representación política. <https://faculty.up.edu.pe/en/publications/clientelismo-de-campa%C3%B1a-obrismo-y-corrupci%C3%B3n-baja-accountability->

Naranjo Morales, A. G. (2001). Vaso de Leche. Memoria de Mujeres 1984 – 2001. Centro de asesoría Laboral del Perú. <https://dokumen.tips/documents/vaso-de-leche-memoria-de-mujeres-1984-2001.html?page=1>

Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documentos de Trabajo Política y Gestión. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid Departamento de Ciencia Política y Sociología Área de Ciencia Política y de la Administración.

Neyra Zagarra, Ana. (2018). La prohibición de la reelección inmediata como nueva reglas en las Elecciones Municipales 2018. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Pontificia Universidad Católica del Perú ISSN 1994-5272. <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/159/158>

Noticias ONU. (2021) ¿Cómo está cambiando el COVID-19 la participación electoral en América Latina y el Caribe? (19 febrero, 2021). <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488352>

Nun, J. (2000), Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?, Buenos Aires: FCE.

Núñez G. Hernán. (2018). Érase una vez un alcalde Castañeda. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO). https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1220/11_Nu%C3%B1ez_PHj18.pdf

Núñez G., h. (s/f). Érase una vez un alcalde Castañeda. Consultado en junio de 2021. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (desco). https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1220/11_Nu%C3%B1ez_PHj18.pdf

Olvera, A. (2009) La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática, Entregable 2 del Contrato Simplificado 6800002163, pp. 1-44.

[http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera_Entregable_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)

Olvera, Alberto (ed.), (2003) Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México. México, FCE/Universidad Veracruzana.

Olvera, Alberto J. y Quiñonez, E. (2001). El contexto de la organización social en Veracruz. En: Castillo, Jaime, Elsa Patiño y Sergio Zermeño (Coords.), Pobreza y organizaciones de la sociedad civil, Puebla, UAP-RNIU.

Olvera, Alberto J. (2009). La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática. Entregable 2 del Contrato Simplificado 6800002163, diciembre 2009.

[http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera_Entregable_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)

Ortiz Barba, Ismael. (2019). Medir la gobernanza metropolitana. Propuesta para crear un Índice de Gobernanza Metropolitana. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. 2018. Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales. México: COMECOSO. ISBN: 978-607-98224-0-8. <https://www.comecoso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/1269/735>

Osborne, D & Plastric, P. (1998). La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno. Buenos Aires: Paidós.

Owen, Hughes E. (1996). La nueva gestión pública». Lecturas de Gestión Pública. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). pp. 132-147.

Palumbo Pinto, G. B., Tejada Estrada, G. C., Inche Mitma, J. L., y Gomero Mancesidor, J. M. (2022). Participación ciudadana y gestión pública en Lima, Perú. Revista Venezolana de Gerencia, 27(100), pp. 1474-1488. Centro de Estudios de la Empresa, en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia (LUZ). <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.100.12>

Pardo, M. C. (2004). De la administración pública a la gobernanza, México: El Colegio de México.

Paredes, M., & Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. Revista De Ciencia Política, 40(2), 483–510. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000116>

Parnreiter, C. (2002). Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global. EURE (Santiago). 2002, Vol. 28, No. 85, pp. 89-119. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500006>

Participación Ciudadana Lima. (2020). Municipalidad Metropolitana de Lima, http://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=1434&id_tema=28&ver=D#.Xz74ncBKj3g

Pease García, H. (1991). Lima es gobernable: una gestión municipal popular y democrática. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Centro de Investigaciones, Ecuador. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/ciudad/20180104035601/Lima_es_gobernable.pdf

Peña, P. (2018). Orientaciones de ciudadanía digital para la formación ciudadana. Chile: Ministerio de educación.

Pérez Márquez, C. E. (2022, septiembre 28). ¿Qué desincentiva la participación en el presupuesto participativo de la CDMX?, Políticas Públicas. <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/09/que-desincentiva-la-participacion-en-el-presupuesto-participativo-de-la-cdmx/>

Pérez Vega, M. (Director). (2019). Nuevas Agendas de la Participación Ciudadana. Revista Folios. Publicación de Discusión y Análisis. No. 34, noviembre. Año XIII. Nueva Época. ISSN 1870-4697. <https://www.calameo.com/read/006533589b26a61a25b25>

Peters, G. & Pierre, J. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? Foro Internacional, vol. XLII, núm. 169, julio-septiembre, p. 429-453.

Pindado, F. (2005). La participación no se improvisa. Revista de Estudios Locales, núm. 87, pp. 93-103.

Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. (2008). Guía de participación ciudadana del Perú. Lima: PNUD. https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PER/00059669_Proyecto%2074731%20Publicacion%20Guia%20de%20participacion%20ciudadana.pdf

Porras, F. y Zavala, J. S. (2012). Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México. Redes y jerarquías, noviembre 2012, Vol. I, México, p. 137-158.

Pradilla Cobos, E. (2008). ¿Existen ciudades globales en América Latina?, Ciudades 77, enero-marzo de 2008, RNIU, Puebla, México. http://www.emiliopradillacobos.com/falt2/2008_Existen_ciudades_globales_en_Am.pdf

Prats, J. (2007). Gobernanza y Democracia, en Agustí Cerrillo y Joan Prats. La Gobernanza a Catalunya. Barcelona: AIGOB, ECAP y UOC. http://aigob.org/images/libroselectronicos/la_governca_a_catalunya.pdf

Prats, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades actuales, en Agustí Cerrillo, (coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: INAP.

Proética (s.f.) ¡Habla Castañeda! Consultado en mayo de 2023. <https://www.proetica.org.pe/auditorias-ciudadanas/iniciativa-ciudadana-hablacastaneda/>

Ramirez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. Estudios Políticos. 34, pp. 115-141.

Rawls, J. (1993). Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.

RealEstate. (2023). 5to. Informe de Gobierno: Marcelo Ebrard Casaubón, Ciudad de Vanguardia. RealEstate, Market & LifeStyle <https://realestatemarket.com.mx/articulos/infraestructura-yconstruccion/11239-5to-informe-de-gobierno-marcelo-ebrard-casaubon-ciudad-devanguardia>

Red & FEMP. (2022, Mayo 11). La importancia de la participación ciudadana en el Gobierno Abierto. Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana (RED), Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). <https://redtransparenciayparticipacion.es/la-importancia-de-la-participacion-ciudadana-en-el-gobierno-abierto/>

Red Participa Perú. (2006). Proceso de descentralización 2005 – abril 2006. Perú. http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/_22.1_PRODES_Introducci_n.pdf

Remy Simatovic, M. I. (2011). Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Cuadernos descentralistas No. 28. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Primera Edición. Auspician: Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Revenue Watch Institute, Charles Stewart Mott Foundation y USAID del Pueblo de los Estados Unidos de América, Perú.
<http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/C D28.pdf>

Remy, M. I. (2011). Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Perú: Grupo propuesta ciudadana.

Remy, M. I. (2016). La participación y representación política desde las regiones. En J. Aragón (Ed.), Participación, competencia y representación política: contribuciones para el debate. Pp. pp. 147-158, ISBN: 978-612-4150-56-2. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Rendón, Armando 2006 “Notas Metodológicas para el análisis de la participación ciudadana” en Mecanismos para Evaluar la Participación Ciudadana (México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LIX Legislatura).

Reyes del Campillo Lona, Juan. (2018). Las elecciones de 2018 en México y la transformación del sistema de partidos. UAM-Xochimilco. México.
<https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1104>

Rhodes, R. A. W. (19970). Introduction en W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), Managing complex networks. Strategies for the public sector, London: Sage.

Rivera Méndez, René Gonzale. (2010). Gobernanza democrática, concepto y perspectivas (versión extendida). Unidad de Gobernabilidad y Gobernanza. Programa de apoyo a la gestión pública descentralizada y lucha contra la pobreza PADEP GTZ.

Rodríguez P., R. (2012). De la socialdemocracia al socioliberalismo. La socialdemocracia en la encrucijada: declive, renuncias y alternativas. AFD, XXVIII, pp. 293-322.

Romero Lora, G. M. (2021). Entrevista sobre la participación ciudadana en la gobernanza local en la ciudad de Lima, 2014 - 2020. [In person]. Plataforma Zoom.

Rózga Luter, Ryszard, (2017) "Ciudad Inteligente – el concepto en discusión", Ponencia presentada para el 22° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México AMECIDER 2017, "Nuevos escenarios mundiales, repercusiones en México y potencialidades regionales", Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 20 y 8 de noviembre al 1 de diciembre de 2017, Villahermosa, Tabasco.

Ruiz, J. M. (2011). Modelos de ciudadanía, pp. 1-22-
http://www.argumentoslibertad.org/articulos/modelos_de_ciudadania.pdf

Salatino, T. R. (2015). Buena administración y derecho al acceso a la información pública: el proceso único de gestión de la información. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.

Saltalamacchia, H.; Ziccardi, A. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación, Revista Mexicana de Sociología, vol. 67, núm. 1, pp. 31-97.

Sánchez G., J. J.; Girardo P., M. E. (2017). Gobernanza, redición de cuentas y transparencia en los gobiernos locales. En Aguilera H., R. M. Transparencia y gobernanza: en los gobiernos locales en México. México: UNAM.

Sánchez, J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la Administración Pública mexicana. Gestión y Política Pública, Volumen XVIII, Número 1, pp. 30.

Sartori, G. (2002), Sociedad multiétnica, Madrid: Grupo Santillana Ediciones

Sassen, S. (2010), Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales, Buenos Aires, Katz, p. 340.

Secretaría de Economía (2016). Información económica y estatal: Ciudad de México. Gobierno de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175896/ciudad_de_mexico_2016_1116.pdf

SEDENA. (2014). Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014 – 2020. Secretaria del Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDENA), Gobierno de la Ciudad de México. Centro Mario Molina. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164914/PACCM-2014-2020completo.pdf>

Soysal, Y. (1994). Limits of citizenship, migrants and postnational membership in Europe. Chicago: University of Chicago Press.

Stepan, A. (2000). Las modernas democracias multinacionales. New York: Gellner.

Stoker, G. (2010). The comparative study of local governance: Towards a global approach. Política y Sociedad, vol. 47, núm., 3, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

Suárez Bustamante, M. A. (2003). Caracterización del Programa de Vaso de Leche. Dirección de General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/carac_vaso.pdf

Szekely Sánchez, E. M. (2022, Noviembre 29). Coloquio del doctorante el Mtro. Jorge Espinoza González, en el Seminario de Investigación Doctoral: Elaboración de Tesis e Investigaciones de Frontera. [Comunicación grupal]. Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales. Edificio F, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Taguena Belmonte, J. A. (2015). Instrumentos ciudadanos para la democracia: participación, sociedad civil y transparencia. Pachuca de Soto: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/bitstream/handle/123456789/18737/instrumentos_ciudadanos_para_democracia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tanaka, M. (1999). Los partidos políticos en el Perú, 1992-1999: estabilidad, sobrevivencia y política mediática. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Tanaka, M. (2001). Las relaciones entre estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración, un ensayo bibliográfico. *América Latina Hoy*, 31, pp. 189-218.

Tavera-Fenollosa, L. (1998). Social movements and civil society: The Mexico City 1985 earthquake victim movement. En Department of Sociology. New Haven: Yale University.

Taylor, C. (1993) El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”, Fondo de cultura económica, México D.F., p.42.
https://seminariosocioantropologia.files.wordpress.com/2014/03/elmulticulturalismo_y_lapoliticadelreconocimientocharlestaylor.pdf

Taylor, Ch. (1994): La ética de la autenticidad, Paidós, Barcelona.

Tejera Gaona, H. (2015). Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México. GEDISA/UAM.

Tineo Flores, E. E. (2020). Las Ciudades Inteligentes como Factor de Desarrollo Humano: Análisis de Políticas Públicas en México y Perú, 2012 – 2020. Tesis de Licenciatura, en Universidad de la Sierra Sur (UNSI). Minutarán de Porfirio Díaz, Oaxaca, México.
https://www.unsis.edu.mx/tesis/pos/MGE/ERIKA_E_TINEO_FLORES.pdf

Toche, E. (2003). Perú: una democracia sin rumbo. Región Andina. OSAL No. 11, mayo-agosto. CLACSO, Buenos Aires. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/13427/1/9regionandina_2.pdf

Tuesta, F. (2014). Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tuesta, F. (2015). Una onda expansiva. La revocatoria en el Perú y América Latina. Lima: JNE-PUCP.

TvPerú Noticias. (2015). Castañeda rechaza encuesta "roba, pero hace más obras". [Archivo de Vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=Z0c32kLVMBc>

Valera-Alvarez, E. J. (2011). La gobernanza en la obra de Joan Prats. GIGAPP-IUIOG. Estudios Working Papers. No. 2011-01. ISSN 2174-9515. https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2011-01.pdf

Vargas S., N.; Galván G., M. A. (2017). La participación ciudadana en la Ciudad de México panorama, retos y perspectivas. En Ayala Sánchez, A. (coord.). Nuevas avenidas de la democracia contemporánea. México: UNAM:

Vásquez, E. (2006). Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos. Documentos de política Elecciones Perú, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Centro de Investigación en Universidad del Pacífico. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Programas_Sociales_E_Vasquez.pdf

Velasco Gómez, A. (1999). Democracia republicana. Investigaciones Filosóficas UNAM. México.

Venaza, C. (1995). A cerca de la participación ciudadana y el protagonismo social. Documento de trabajo citado por: Fernández Tapia, J. (2007). Participación ciudadana y gobiernos locales. México: Escuela Mayor de Gestión Municipal.

Vergara, A. (2013). Ciudadanos sin República ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana?, Lima, Planeta Editorial. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Reseñas y ensayos historiográficos. DOI: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.65926>

Villarreal Cantú, E. (2014). Investigación realizada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas en colaboración con Miguel Vázquez Flores, como parte de las prácticas profesionales realizadas durante el periodo de verano de 2014.

Villarreal Cantú, E. (2018), La Gobernanza Medioambiental en México. Un análisis del rendimiento de los Consejos de Desarrollo Sustentable. Tesis doctoral. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), Universidad Autónoma de Barcelona. <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/665180/evc1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Villasante, R. T. (1998). Cuatro redes para el mejor vivir: del desarrollo local a las redes humanitarias. Buenos Aires: Lumen.

Vincent, S. (2012). Dimensions of Development: History, Community, and Change in Allpachico, Perú. Toronto: University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442660700>

Wurst Bozzo, A. B. (2017). Cambio de relación entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y sectores populares: a propósito de la implementación de un Proyecto Urbano Integral bajo el programa BarrioMío en el distrito de Villa María del Triunfo - Zona José Carlos Mariátegui (2012-2013). Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/8219>

Yanes, P. (2013). Quince años de política social en la Ciudad de México. Logros y desafíos, lecciones y tensiones. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Distrito Federal. México. Revista Nueva Sociedad. ISSN 0251-3552, pp. 142-152. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3922_1.pdf

Young, I. (2000). La justicia y la política de la diferencia. Madrid: Cátedra.

Zamitz Gamboa, H. (2010). Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009). *Estudios Políticos*. No. 20, Novena Época, mayo-agosto, 2010, pp. 29-55.

<https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n20/n20a3.pdf>

Zapata Osorno, E. (2016). Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. *Estudios Políticos*, 49, pp. 167-185.

<http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n49/n49a09.pdf>

Zavaleta, M. (2014). Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Ziccardi, A. (1998). El régimen jurídico-político del Distrito Federal. Tesis de Maestría en Sociología Política. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Ziccardi, A. (2012). Espacio Público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México. *Revista Gestión y Política Pública*. México: CIDE, pp. 187-226.

Ziccardi, A. (2018). Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local. *Revista latinoamericana de investigación crítica*. Vol. V., núm., 8.

Ziccardi, A. (s.f.) Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal, pp. 47-52.

http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/ojs_rum/files/journals/1/articles/15081/public/15081-20479-1-PB.pdf

Zovatto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Revista Digital de Derecho Electoral*. (20), 34-75.

https://resultados2018.tse.go.cr/revista/art/20/daniel_zovatto.pdf