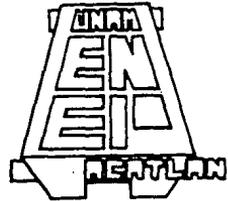


19
2ej

Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN



**ADMINISTRACION PUBLICA E INSTITUCIONALIZACION
DE LA PARTICIPACION CIUDADANA
ESTUDIO DE UN CASO: LA DELEGACION GUSTAVO A. MADERO (1987)**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

P R E S E N T A :

HUMBERTO PICAZO ALDANA

MEXICO 1991





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

ADMINISTRACION PUBLICA E INSTITUCIONALIZACION DE LA
PARTICIPACION CIUDADANA
ESTUDIO DE CASO: DELEGACION GUSTAVO A. MADERO (1987)

INDICE GENERAL

	PAGINA
PREFACIO	I
INTRODUCCION	III

PRIMERA PARTE

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

CAP. 1

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

1.1	CONCEPTOS GENERALES	1
1.2	ASPECTOS POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS	5
1.2.1	SU CARACTER ADMINISTRATIVO	8
1.2.2	SU CARACTER POLITICO	16
1.3	ASPECTOS ECONOMICOS Y RESPONSABILIDAD SOCIAL	21

CAP. 2

LA PARTICIPACION CIUDADANA

2.1	CONCEPTO DE PARTICIPACION CIUDADANA	27
2.1.1	ASPECTOS POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS	37
2.1.2	ASPECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES	44
2.2	LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988	49
2.1.2	LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA ELA BORACION Y EJECUCION DEL PLAN	53

SEGUNDA PARTE

PAGINA

MARCO JURIDICO ADMINISTRATIVO DE REFERENCIA

CAP. 1

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

1.1	LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	59
1.2	LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	64
1.3	EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (D.D.F.)	68
1.3.1	LA ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL D.F.	72
1.3.1.1	LAS DELEGACIONES, ORGANOS DESCONCEN - TRADOS DEL D.D.F.	72

TERCERA PARTE

ESTUDIO DE CASO: LA INSTITUCIONALIZACION DE -
LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DELEGACION -
GUSTAVO A. MADERO (1987)

CAP. 1

LA DELEGACION GUSTAVO A. MADERO

1.1	ANTECEDENTES HISTORICOS	76
1.2	LOCALIZACION	78
1.3	ASPECTOS GENERALES	81
1.4	ADMINISTRACION PUBLICA DELEGACIONAL	89
1.4.1	ESTRUCTURA ORGANICA	89
1.4.2	PRINCIPALES FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	93

CAP. 2

ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

2.1	LA SUBDELEGACION DE PARTICIPACION CIUDADANA	99
2.1.1	ESTRUCTURA ORGANICA	100
2.1.2	OBJETIVO Y FUNCIONES	103
2.1.3	ASPECTOS GENERALES	111
2.2	LA JUNTA DE VECINOS	117
2.2.1	ESTRUCTURA ORGANICA	118
2.2.2	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	121
2.2.3	ASPECTOS GENERALES	124
2.3	EL COMITE DE PLANEACION DE LA DELEGACION GUSTAVO A. MADERO (COPLADE-GAM)	130
2.3.1	ESTRUCTURA ORGANICA	132
2.3.2	OBJETIVOS Y FUNCIONES	134
2.3.3	ASPECTOS GENERALES	136
2.4	SISTEMA DE ORIENTACION, INFORMACION Y QUEJAS	141
2.4.1	ESTRUCTURA ORGANICA	142
2.4.2	OBJETIVOS Y FUNCIONES	145
2.4.3	ASPECTOS GENERALES	149
2.5	OTRAS FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA	156
2.5.1	ORGANIZACIONES POLITICAS Y ASOCIACIONES CIVILES	156
2.5.2	LA DENUNCIA Y LA QUEJA	164
2.5.3	LA INICIATIVA POPULAR Y EL REFERENDUM	170
2.5.4	FOROS DE CONSULTA POPULAR	177
2.6	LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES	182

	PAGINA
2.6.1 LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES	182
2.6.2 LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES	184
2.6.3 PRINCIPALES METAS ALCANZADAS CON PARTICIPACION CIUDADANA	190

CUARTA PARTE

COMENTARIOS FINALES Y CONCLUSIONES	222
BIBLIOGRAFIA GENERAL	256

PREFACIO

Cuando hube de elegir el tema para elaborar mi tesis, decidí abordar - un fenómeno que fuera de tal manera trascendental, que su estudio me - permitiera tener una comprensión más amplia y profunda de la forma co - mo se ejerce el poder público en México.

A lo largo de mis estudios universitarios, tanto al interior como al - exterior de la Escuela, escuché constantes críticas acerca de la Admi - nistración Pública de nuestro País, así como de su Sistema Político, - muchas de ellas con un fuerte contenido ideológico; sin dejar de reco - nocer la validez de determinados planteamientos y juicios, era eviden - te que, como regla general, rara vez se analizaban las cosas desde el punto de vista del administrador público, es decir, se abordaba la pro - blemática desde una perspectiva mayormente constructiva y más apegada a los requerimientos de la profesionalización de la función pública y del ejercicio de nuestra profesión.

La desaparición de la dicotomía política-administración, es algo uni - versalmente aceptado por los estudiosos de las Ciencias Políticas, sin embargo, muy pocos trabajos tienden a plantear el análisis de los fe - nómenos desde una perspectiva dual, en otras palabras, existe la ten - dencia a abordar los temas desde un punto de vista administrativo, o - desde un punto de vista político, pero rara vez desde ambos puntos de vista, y quizá, lo que muy poco se examina es el carácter eminentemen - te político de las decisiones que adopta el administrador público pro - fessional y cuya realización se lleva a cabo en el campo eminentemente administrativo.

El presente trabajo tiene, como uno de sus objetivos fundamentales, el

estimular el interés de los estudiosos de las Ciencias Político Administrativas en temas como el que abordo en este estudio y desde el punto de vista dual antes referido.

Tanto en la elección del trabajo, como en su realización y conclusión, recibí el respaldo siempre solidario de personas como la Lic. Angélica Madrigal Moreno, la Lic. Guadalupe Perales Vilchis y el Lic. Fernando Peña Fernández. También quiero manifestar el más profundo agradecimiento al Lic. Mario Martínez Silva, asesor de mi tesis, por la paciencia, estímulo profesional y el consejo siempre oportuno que en todo momento recibí de él; así como a mi amada esposa, Lic. Susana Cruz Alaniz, por su apoyo moral y mecanográfico, y a mis apreciables compañeras de trabajo señora Juana Georgina Olmos Nava y señora Socorro Cruz Castillo por su ayuda en las correcciones al mismo.

INTRODUCCION

La situación por la que atravieza nuestro País y los problemas que le son propios a un conglomerado con las características y dimensiones como lo es el Distrito Federal, han conducido a replantear la urgente necesidad de hacer un uso más racional y eficiente de su Aparato Político Administrativo y de los recursos con que cuenta (particularmente el factor humano) para desarrollar sus funciones.

Históricamente ha quedado claro que el Gobierno Capitalino a pesar de los grandes esfuerzos que realiza, no ha tenido la capacidad real para resolver de una manera satisfactoria muchos de los problemas que aquejan a la Ciudad de México, ya que las soluciones adoptadas, en el mayor de los casos, han tendido a ser parciales e insuficientes, a lo que se añade el hecho que las actividades emprendidas por su carácter unilateral, han contribuido a limitar grandemente la acción participativa y el ejercicio de la solidaridad social.

En el marco de la Legislación Vigente y de nuestras Instituciones, se requiere conservar y conciliar la unidad de mando con una real y completa participación social, orgánica e institucional, basada en la confianza recíproca y en la capacidad permanente de aportación por parte de los gobernados y de respuesta por parte de los gobernantes.

No obstante la evidente importancia que tiene para la Administración Pública la organización institucional de la participación ciudadana, ésta ha sido poco analizada, limitándose la mayoría de las veces a establecer su importancia o necesidad, pero sin profundizar en el estudio de sus efectos y repercusiones en los planos económico y social, y perdiendo de vista su carácter de fenómeno político administrativo.

Si en el discurso político se ha reconocido la importancia y viabilidad de establecer canales que permitan y fomenten una mayor participación organizada de la sociedad civil, como lo muestran -- las palabras del C.P. Ramón Aguirre Velázquez, Jefe del Departamento del Distrito Federal (A) en torno a la creación del COPLADE-D.F.: "Es cierto que existen problemas que por su origen y características tienen solución sumamente compleja, pero está claro que con el concurso activo y vigoroso de la ciudadanía, su solución será cabal y con menos dificultades" (B) -- compete entonces a la Organización Administrativa del Estado (en el caso que nos ocupa, a la Delegación Gustavo A. Madero) establecer los instrumentos político-administrativo que permitan, en una forma eficaz, que la realización de dicho objetivo se lleve a la práctica tomando en cuenta sus repercusiones en el contexto de la sociedad.

La problemática que vive el D.F. es sumamente compleja, se requiere en gran medida de la imaginación sociológica y administrativa para buscar y dar respuestas positivas a las demandas y necesidades que plantea su población; por lo tanto, no pretendo con este estudio establecer que la organización institucional de la participación ciudadana sea la solución a la compleja problemática que vive el D.F. en general y la población Gustavo A. Madero en lo particular, sino lo que hago es analizar en qué medida las Instancias creadas para hacer de la participación ciudadana un fenómeno administrable, se han constituido en un importante y eficaz instrumento de la Administración Pública Delegacional, que le han permitido de una mejor forma cumplir con sus objetivos al través de los mecanismos bá

A 1982 - 1988.

B Departamento del Distrito Federal Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal. Ed. COPLADE-DF, México, 1987, - p.3.

básicos de la promoción, concertación, organización, coordinación y supervisión de acciones con la ciudadanía.

Con base en lo anterior, mi hipótesis de trabajo señala que: - LA ADMINISTRACION PUBLICA EN NUESTRO PAIS CUMPLE, ENTRE OTROS, EL - ROL DE GARANTIZAR LA PRESERVACION DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO, AL TRAVES DE LA CREACION Y/O PROMOCION DE INSTITUCIONES POLITICAS CUYO OBJETIVO ES EL DE QUE, DENTRO DE UN AMBIENTE DE ESTABILIDAD Y ORDEN, EL GOBIERNO SEA CAPAZ DE ESTABLECER LOS MECANISMOS DE CAMBIO Y ADAP TACION DE LAS CONDICIONES Y NECESIDADES PLANTEADAS POR UNA SOCIEDAD COMPLEJA, DINAMICA Y PLURAL, A LA VEZ QUE CUMPLIR CON LA FUNCION SO - CIAL DE PRESTAR SERVICIOS A GRAN ESCALA. EN ESTE CONTEXTO, LA ORGA NIZACION INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DELEGA - CION GUSTAVO A. MADERO SE CONSTITUYO, DURANTE 1987, EN UN IMPORTAN - TE INSTRUMENTO DE APOYO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS PRINCIPALES FUN CIONES SUSTANTIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DELEGACIONAL.

El estudio se circunscribe a 1987, año clave y determinante en el que la participación ciudadana es incorporada a los procesos tan to de elaboración como de ejecución de 16 Programas Delegacionales, los cuales fueron implantados por vez primera en Gustavo A. Madero.

En la realización de esta tesis, se ha utilizado una metodolo gía pertinente, donde en la primera parte se presenta un Marco Teó - rico Conceptual, constituido por dos capítulos: en el primero de - ellos se hace referencia a la Administración Pública en México, re - saltando el papel activo que debe tener el ciudadano (uno de los ac tores políticos) respecto a la Política Gubernamental, así como los aspectos políticos, administrativos, económicos y la responsabili - dad social de nuestro Sistema Administrativo. En el Capítulo dos -

se delimita el concepto de participación ciudadana, estableciendo el significado que tiene el mismo para el presente trabajo, también se subrayan las implicaciones que tiene este fenómeno en los campos político, administrativo, económico y social, lo que permite ver más claramente, la vinculación que existe entre la Administración Pública respecto al proceso de institucionalización de la participación ciudadana, que la primera ha promovido en nuestro País.

La segunda parte la constituye un Marco Jurídico Administrativo de Referencia, formado por un capítulo único, en el que se alude a las Formas de Organización Administrativa Federal en nuestro País, desarrollando los conceptos de centralización y desconcentración administrativas, cuyo análisis consideré necesario para una mayor comprensión del marco normativo dentro del cual se circunscribe el Departamento del Distrito Federal (en general) y las Delegaciones (en particular) como órganos desconcentrados de esta Dependencia de la Administración Pública Centralizada.

La tercera parte -el estudio de caso- está formada por dos capítulos: en el primero se exponen los antecedentes históricos, localización, algunos aspectos generales relevantes y la forma de organización de la Administración Pública Delegacional en Gustavo A. Madero. En el capítulo segundo se describe la forma de organización institucional de la participación ciudadana en la Jurisdicción, subrayando los mecanismos de acción y formas de actuación de la Subdelegación de Participación Ciudadana, la Junta de Vecinos, el Comité de Planeación de la Delegación Gustavo A. Madero (COPLADE-GAM), el Sistema de Orientación, Información y Quejas, así como los de las organizaciones políticas y civiles que actúan en la Demarcación, la Denuncia, la Queja, la Iniciativa Popular, el Referéndum y los Foros de Consulta Popular. Terminó el capítulo señalando la relación de los Progra

mas Delegacionales con las funciones sustantivas de la Administración Pública Delegacional, los objetivos de los mismos y las metas más significativas que se alcanzaron por el concurso de la participación ciudadana.

En la cuarta parte y última, se anotan algunos comentarios finales, las conclusiones generales y la bibliografía general.

Es importante anotar que en esta tesis pretendí mostrar que la participación ciudadana es un fenómeno que tiene sus implicaciones en las áreas política, administrativa, económica y social; que también, dado que ha sido poco analizada, ofrece un amplio campo de interés para los estudios de las Ciencias Sociales.

Estoy convencido de la utilidad que reviste la presente investigación (de un caso concreto de la realidad político-administrativa) para quienes hagan posteriores trabajos sobre este tema; también de su trascendencia, ya que aún cuando la investigación se circunscribió a un año específico (1987), derivado de la posibilidad real de tener acceso a información confiable, debe de tenerse siempre presente que en Ciencias Sociales los fenómenos no pierden actualidad.

Finalmente, quiero subrayar que si los estudios de casos concretos son una técnica de investigación que juega el papel de una fotografía, espero sinceramente haber captado un momento importante en la vida institucional de la Administración Pública Mexicana.

PRIMERA PARTE

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

CAPITULO UNO

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

1.1 CONCEPTOS GENERALES

La ADMINISTRACION PUBLICA como concepto tiene en esencia dos dimensiones de análisis. (1)

A. En primer lugar la Administración Pública aparece como fenómeno social concreto, que desde los tiempos inmemoriales se ha manifestado en forma de acción gubernamental. (2)

B. En segundo lugar, la Administración Pública es la Teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país. (3)

-
1. Para una mayor claridad conceptual en el presente trabajo, se escribe Administración Pública al hacer referencia al proceso de acción gubernamental, y subrayado Administración Pública al hacer alusión a la disciplina de carácter científico que estudia a dicho proceso y su fenomenología.
 2. O. Guerrero La Administración Pública como Disciplina Científica. Ed. Coord. de Humanidades UNAM, Cuadernos Cultura Universitaria - Núm. 135, México, 1981, p. 3.
 3. J. R. Castelazo Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1977, p. 4.

Lo anterior nos conduce al enunciado de Dwight Waldo en el sentido de que el campo de estudio de la Administración Pública (disciplina) se centra en la Administración Pública (proceso): (4)

El proceso de la Administración Pública está integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de un gobierno, ya que en su acepción amplia, la Administración Pública es el conjunto de acciones, decisiones y operaciones en caminadas a cumplir o hacer cumplir la Política Pública -la voluntad de un gobierno- tal y como ésta es expresada por las Autoridades Competentes; es pública porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política (las cuales son ejecutadas por las Instituciones Gubernamentales); es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control. (5)

La importancia de la Administración Pública crece a medida que una sociedad aumenta su complejidad y tamaño, por lo que las Instituciones creadas para satisfacer sus necesidades se hacen más especializadas. Esta expansión, nos dice Julieta Guevara ". . . se explica por su papel crucial en la reconciliación de demandas competitivas e intereses en conflicto", por lo que de acuerdo con esta autora -en las sociedades contemporáneas- la Administración Pública tiene encomendados los siguientes roles:

4. D. Waldo "Administración Pública" en Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Vol. I, México 1979, pp. 64.

5. J. Guevara "La Administración Pública" en Diccionario de Política y Administración Pública, Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Vol. I, México, 1978, p.

- a. Preservación del Sistema Político.
- b. Mantenimiento de la estabilidad y el orden.
- c. Institucionalización del cambio.
- d. Prestación de servicios públicos en gran escala.
- e. Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos.
- f. Protección a los desvalidos.
- g. Formación de la Opinión Pública
- h. Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la Burocracia. (6)

Los primeros cuatro puntos son de especial importancia para el desarrollo de la presente tesis profesional ya que es la Administración Pública la que garantiza la preservación de nuestro Sistema Político Mexicano al través de las Instituciones Políticas que durante el desarrollo de nuestro País y respondiendo a él, han sido creadas para que, dentro de un ambiente de estabilidad y orden, el Gobierno sea capaz de canalizar e institucionalizar los mecanismos de cambio y adaptación a las condiciones y necesidades planteadas por una sociedad dinámica, compleja y plural, a la vez de cumplir la función social de prestar servicios públicos a gran escala.

Woodrow Wilson, en su célebre ensayo "El Estudio de la Administración" afirma que se había ". . . llegado a un punto en el que hacer funcionar una Constitución es más difícil que elaborarla" (7), ". . . la administración es la parte más ostensible del go-

6. Ibídem, pp. 49-50.

7. W. Wilson citado por Waldo "Administración Pública" en Enciclopedia Internacional. . . Op. cit., p. 65.

bierno, es el gobierno en acción" (8), pero un tipo de acción planeada, organizada y dirigida a la consecución de los objetivos sociales, pues aquellas personas que desempeñan una función pública deben "... tener la capacidad necesaria para organizar sus recursos, ya de personal, de material o de información para que sus objetivos se conviertan en hechos". (9)

Asimismo, Mario Martínez Silva señala que no obstante las diferencias entre los distintos enfoques, teorías y escuelas que han abordado el fenómeno administrativo, en la actualidad la mayoría de ellos comparten una serie de proposiciones:

- I. La administración comprende ciertos subprocesos interrelacionados e interdependientes, los cuales son medios para conseguir un fin con el curso de acciones generalmente institucionalizadas.
- II. Estos subprocesos son utilizados por grupos, formalmente organizados, que actúan para el logro de un propósito común. Las generalizaciones que se formulen respecto a estos subprocesos son válidas para todas las organizaciones.
- III. El éxito de la administración se mide en términos del cumplimiento de sus objetivos, los cuales

8. W. Wilson citado por P. Muñoz Amato Introducción a la Administración Pública I. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 16.

9. P. H. Appleby citado por M. Martínez Silva Apuntes de los Cursos: Teoría de la Administración Pública I y II. ENEP-ACATLAN-UNAM, México, 1986-1990, p. 20.

les pueden estar sujetos al cambio.

- IV. La habilidad administrativa puede observarse, estudiarse, enseñarse y transferirse entre organizaciones distintas.
 - V. Aunque la administración es intangible, se refiere al manejo de recursos, sobre todo humanos.
 - VI. La administración está condicionada por el ámbito cultural en que opera; la habilidad administrativa está configurada por factores sociales.
- (10)

1.2 ASPECTOS POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS

La política y la administración son dos dimensiones de un mismo fenómeno, se encuentran íntimamente interrelacionadas en el diario acontecer de la vida social; sólo pueden ser separadas para fines prácticos de estudio, pero ambas deben ser tomadas en consideración si queremos comprender y actuar sobre una realidad concreta y transformarla.

Aún cuando la separación entre política y administración sólo

10. M. Martínez Silva "Teoría de la Administración Pública" en Diccionario de Política y Administración. . . Op. cit., Vol. I p. 93.

se puede dar en el terreno teórico y para fines de una mejor comprensión de la Función Pública, si podemos hablar -como lo subraya Alejandro Carrillo Castro- al referirnos a las actividades que realiza la Administración Pública para cumplir y hacer cumplir la Política -Gubernamental de "una actividad fundamentalmente política", para -distinguir la de aquella que por sus características puede ser considerada como "una actividad fundamentalmente administrativa" (11), -por lo que -según ese autor al hablar del Estado Mexicano podemos -hacer mención de su:

- A. Capacidad política: la aptitud, competencia y potencial del Gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos -considerados válidos por la sociedad en un momento determinado.
- B. Capacidad administrativa: el potencial institucional y operativo que permite ir instrumentando, en la praxis social, los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en el Marco Vigente. (12)

Al considerar que la Política Pública representa la voluntad -de un gobierno que busca satisfacer las necesidades socialmente sentidas es, como establece Pedro Muñoz Amato una ". . . realidad que comparten los ciudadanos, los partidos políticos, las asociaciones, los parlamentos, los tribunales, los órganos de opinión pública, los grupos económicos, los funcionarios de la rama ejecutiva y otros -

-
- 11. A. Carrillo Castro en El Político y el Administrador: Entrevista de José Mejías con Alejandro Carrillo Castro, Ed. INAP, Serie - Praxis Núm. 23, México, 1979, p. 5.
 - 12. A. Carrillo Castro La Reforma Administrativa en México. Ed. Miguel Angel Porrúa, Vol. II, México, 1980, p. 19.

agentes" (13).

Por su parte, las Instituciones son "el conjunto de formas o estructuras fundamentales de la organización social, tal que . . . establecidas por la ley o la costumbre de un grupo humano. . . representan un valor colectivo. . . un tipo de ellas, las instituciones políticas son aquellas que se refieren al poder político del Estado, es decir, su estructura, organización y ejercicio" (14). Además de que, como lo señala Maurice Duverger, "Las instituciones políticas están ligadas a las estructuras políticas económico-sociales, a los niveles de desarrollo, a las ideologías y sistemas de valores y a las tradiciones culturales" (15).

Con base en lo anterior, la capacidad administrativa está íntimamente relacionada con el potencial y capacidad operativa de las Instituciones Políticas que pueden ser, parafraseando a Carrillo Castro, esencialmente políticas o esencialmente administrativas.

En el presente trabajo, cuando se alude al proceso de institucionalización, haré referencia al proceso mediante el cual la Administración Pública Mexicana crea Instituciones Políticas Conscientes (16) y esencialmente administrativas, para actuar sobre una realidad concreta.

-
13. P. Muñoz Amato Introducción a la Administración. . . Op. cit., - p. 20.
 14. E. Serna Elizondo Manual de Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Manuel Porrúa, México, 1979, p. 218.
 15. M. Duverger Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1970, pp. 25-26.
 16. Aquellas Instituciones Políticas cuyos fines son socialmente aceptados y conscientemente se busca su establecimiento y promoción.

1.2.1 SU CARACTER ADMINISTRATIVO

El alto grado de complejidad alcanzado por la sociedad mexicana, así como las expectativas y los requerimientos de carácter económico, político y social que se plantean a la Administración Pública, como órgano ejecutor de la Política Pública, receptor de las necesidades socialmente sentidas y conciliador de intereses y demandas competitivas y en conflicto, han creado la necesidad de que se empleen técnicas, mecanismos, instrumentos o procesos cada vez más variados, complejos e imaginativos (sociológicamente hablando).

El institucionalizar por parte del Gobierno un proceso o un fenómeno que existe o se requiere que exista en una realidad concreta, tiene una serie de ventajas:

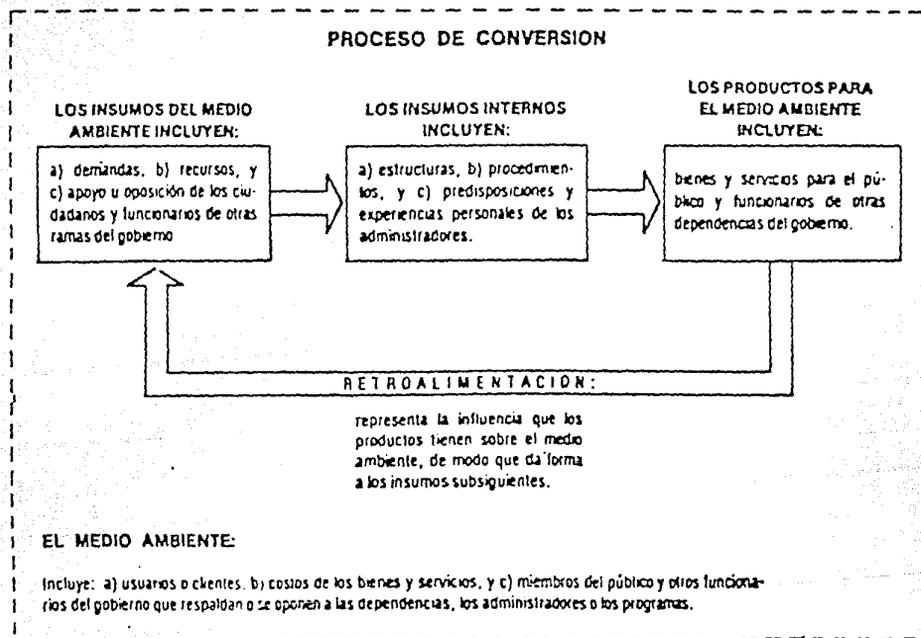
- A. Al formalizarse una institución se esclarecen sus alcances y objetivos, pudiendo ser sujeto de apoyo, ayuda o promoción.
- B. Se establecen compromisos que pueden beneficiar a las partes.
- C. Se puede optimizar -cuantitativa y cualitativamente- su función social.
- D. Se constituye en una organización, por lo tanto es susceptible de ser administrable al:

* Fijar formalmente sus objetivos.

- * Dividir el trabajo.
- * Establecer una línea de autoridad.
- * Manejar sus recursos.
- * Dirigir sus acciones.
- * Evaluar sus resultados.
- * Establecer mecanismos de control.
- * Establecer mecanismos de retroalimentación.

Uno de los métodos analíticos más adecuados para describir la serie de procesos y subprocesos dinámicos inherentes a los sistemas y subsistemas de la Administración Pública, y que nos permite una mejor comprensión de su carácter administrativo, es sin duda un Enfoque de Sistemas, no obstante, es importante que haga la aclaración en el sentido de que el empleo de este Enfoque, para los fines del presente apartado, no pretende mostrar que en la realidad los fenómenos administrativos se dan en una forma tan esquemática, sino que se eligió por la claridad con que describe el comportamiento administrativo, así como sus distintos procesos, subprocesos, sistemas, subsistemas y sus respectivas interacciones. Este enfoque parte de la noción de que la Administración Pública constituye un sistema abierto (en interacción con su medio ambiente), (GRAFICA I) -

EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



Fuente: A. Carrillo Castro La Reforma Administrativa en México, Ed. Miguel Angel Porrúa, Vol. I, México, 1980. p. 41.

y puede ser definido como la combinación de la Unidad Administrativa y todos los elementos y procesos que interactúan con la Unidad:

- a. El medio ambiente dentro del que opera la Unidad Administrativa y que influye en la Unidad y es afectado por ésta.
- b. Los insumos.
- c. Los productos de la Unidad conectados entre sí.
- d. El proceso de conversión.
- e. Los mecanismos de retroalimentación. (17)

El medio ambiente incluye a los diversos problemas sociales, económicos y políticos que los establecedores de normas deben tratar de resolver; también incluye a los factores que ayudan u obstaculizan los esfuerzos de éstos, para resolver los problemas. Dentro del medio ambiente se encuentran: las personas quienes se beneficiarán de la Política; un mercado que establece costos para los bienes y servicios que se deben usar para poner en ejecución la Política, y los intereses de grupo y miembros del público y de otras Unidades Gubernamentales quienes expresan su apoyo u oposición a la Política Pública. (18) Por lo que, el medio ambiente por una parte estimula o inhibe a quienes están en posibilidades de introducir insumos al

17. I. Sharkanski Administración Pública: Elaboración de la Política en las Dependencias Gubernamentales, Ed. Editores Asociados, México, 1977, p. 14.

18. *Ibidem*, p. 10.

Sistema Administrativo, y por la otra recibe los productos finales de los procesos internos de dicho Sistema.

Los insumos del Sistema Administrativo serán todos aquellos elementos que ingresan a él y que pueden ser entendidos como recursos existentes en el medio ambiente e incluyen:

- a. Peticiones para una política.
- b. Recursos.
- c. Apoyo, oposición o apatía hacia las acciones de los administradores.

Estos últimos se pueden revelar en el grado de disponibilidad del pueblo para aceptar compromisos con el Gobierno o acatar la regulación del comportamiento por parte de las Autoridades. "También se pueden mostrar con la paciencia de los ciudadanos, cuando estos enfrentan dificultades, por su entusiasmo por algo o por una hostilidad hacia los funcionarios administrativos. Entre estos extremos se encuentran las actividades típicamente más pasivas hacia los empleados gubernamentales" (19).

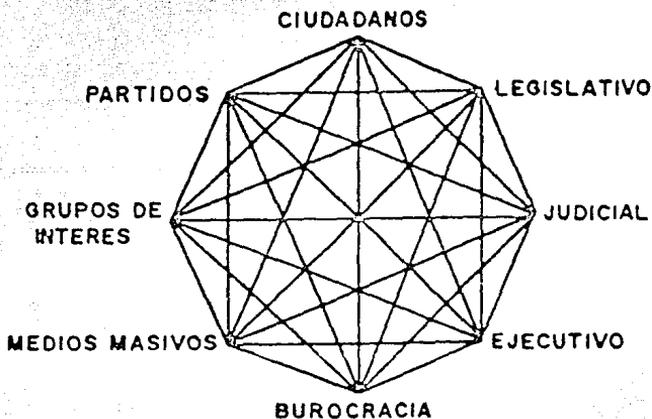
Al respecto, nos dice Julieta Guevara que "En los países democráticos liberales, intervienen en el proceso la formulación e instrumentación de políticas, ocho actores principales: los ciudadanos, el poder legislativo, el ejecutivo, el poder judicial, los partidos políticos, los grupos de interés, los medios masivos de comu-

19. Ibidem, p.11.

nicación y la burocracia; todos se interrelacionan en un proceso - que comienza con la iniciativa para que el gobierno adopte una política y termina con la evaluación de los efectos de la política realizada, pasando desde luego, por las etapas de formulación, legitimación y ejecución de la política seleccionada" (Figura I) (20).

FIGURA I

SISTEMA NACIONAL DE POLITICA PUBLICA



Fuente: J. Guevara "Política Gubernamental" en Diccionario de Política y Administración Pública, Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Vol. III, - México, 1978, p. 274.

20. J. Guevara "Política Gubernamental" en Diccionario de Política...
Op. cit., p. 274.

El apoyo, la oposición o la apatía de estos ocho actores - principales facilitan o entorpecen al Sistema Administrativo el cumplimiento efectivo de los roles que le han sido encomendados.

No sólo los insumos externos influyen en los actos y decisiones de la Administración Pública, sino también ciertas características internas de la Unidad donde se dan los procesos de conversión (de insumos a productos) por lo que se les ha denominado como insumos internos y comprenden:

1. Las estructuras formales que existen dentro de las Dependencias Administrativas.
2. Los procedimientos, a través de los cuales los funcionarios toman decisiones, se coordinan con otras Unidades y procuran el adecuado cumplimiento de los fines originales del Sistema.
3. Las predisposiciones (actitudes o voluntad política), experiencias y conocimientos (aptitudes), de los propios administradores. (21).

Los productos que el Sistema Administrativo proporciona a su medio ambiente, incluyen diversos servicios y bienes tangibles, así como normas que regulan el comportamiento social en general, además de la información, las declaraciones y otras actividades que significan mensajes especializados que se dirigen a quienes tienen

disposición para comprenderlos.

El propio Sistema provee también directamente los recursos tales como información y asesoramiento técnico a otras Unidades. Cuando estos bienes y servicios no cumplen los objetivos propuestos, el Sistema Administrativo genera descontento en el medio ambiente - (la población), estas fallas son entonces consideradas como "servicios negativos" (22).

La retroalimentación representa la evaluación del funcionamiento del Sistema al comparar los resultados obtenidos con las demandas, los recursos y el apoyo u oposición (o sea los insumos) que recibió el Sistema Administrativo. Los mecanismos de retroalimentación resultan una exigencia para la continuidad de las interacciones del Sistema Administrativo con sus múltiples fuentes de insumos y con los receptores de sus bienes y servicios. Las demandas no satisfechas vuelven al Sistema Administrativo en forma de nuevas instrucciones y nuevos programas. Los usuarios afectados y sus representantes formales e informales pueden siempre hacer algún esfuerzo para que los administradores reorienten su política o sus decisiones para responder a circunstancias coyunturales. (23).

Por último, es importante remarcar que este Sistema Administrativo se encuentra dentro de un Marco Jurídico el cual le otorga atribuciones, limitaciones y prohibiciones, así como establece "el qué", es decir, aquellos fines cuya consecución serán guía y orientación de su desempeño.

22. Carrillo Castro La Reforma Administrativa. . . Op. cit., p. 49.

23. *Ibidem*, pp. 49-50.

1.2.2 SU CARACTER POLITICO

Se puede partir de la definición de Paul Appleby en el sentido de que ". . . la administración pública es establecer normas, pero no en forma autónoma, exclusiva o aislada, sino en el terreno en que luchan poderosas fuerzas contrarias, engendradas por la sociedad y en su seno". (24)

Todo cuanto tiene que ver con el Gobierno y todo cuanto éste hace es político, ya que la política es el arte y la ciencia de gobernar. Es en la política (acción recíproca de las opiniones y voluntades ciudadanas y de las Instituciones Políticas en general) - donde radican las limitaciones al poder de los funcionarios, así como el poder del pueblo para reclamar, en última instancia, cualquier tipo de acción, positiva o negativa, acerca de la cual no está suficientemente de acuerdo. (25)

"La política en su sentido más amplio, implica búsqueda y ejercicio del poder. El poder se utiliza para servir a ciertos intereses representados por grupos sociales que persiguen objetivos - - prácticos muchas veces en conflicto. Quien tenga el gobierno tendrá el poder para alcanzar esos objetivos e inducir los cambios sociales. . . Toda esta problemática de búsqueda y ejercicio del poder, ha motivado que cada sistema político estructure su forma de organización para encauzar la lucha política dentro de los límites insti-

24. P. Appleby citado por M. Martínez Silva Apuntes de los Cursos . . . Op. cit., p. 28.

25. *Ibidem*, p. 36.

tucionales que impidan y eviten, la utilización de la violencia". -
(26)

La Política Gubernamental es, esencialmente, el producto de la cooperación, compromiso y conflicto entre los grupos de interés, políticos y burocráticos. Es fruto de la acomodación de la élite, - en la cual, los grupos representativos de los intereses más fuertes luchan y negocian con las élites gubernamentales, en un contexto - cooperativo y simbiótico. (27)

Así pues, la Administración Pública se convierte en un proceso difícil, ya que además de la dificultad de coordinar organizaciones vastas y numerosas, está permeado por los aspectos políticos - que se hacen presentes en todos y cada uno de los procesos y subprocesos que se realizan dentro del Sistema Administrativo.

Los procesos políticos crean consenso o consentimiento en el contexto social total del momento, o ponen al descubierto la falta de dicho consenso, todos los procesos políticos constituyen medios por los cuales la sociedad está continuamente conviniendo acerca de líneas de acción. Lo que resulta de la interacción de estos procesos (políticos y administrativos) no es un producto arbitrario, si no un producto organizado, un producto institucional, un producto - representativo, un producto político, al cual se pretende no se le

-
26. Castelazo Apuntes sobre Teoría...Op.cit., p. 43. Poder: "Es la - habilidad para controlar e influir, las acciones, actitudes o de - cisiones de otros y puede ser un atributo personal o de una orga - nización. Sin una base de poder no existe una autoridad efecti - va, ni pueden tomarse acciones cuyos efectos permanezcan a largo - plazo". Martínez Silva Apuntes de los Cursos. . . Op. cit., p.46.
27. J. Guevara "La Administración Pública" Diccionario de Polí - tica. . . , Op. cit., Vol. I, pp. 50-51.

oponga abiertamente la ciudadanía, y sea un producto que esté sujeto a cambios y que se modifique a la luz de la experiencia y en respuesta a las demandas sociales. (28)

El Sistema Administrativo recibe las demandas populares, muchas de ellas contradictorias; responde a estas demandas, las reconcilia y en el transcurso de responder a ellas inyecta consideraciones de prudencia, perspectiva y principios, entre los que figuran - el respeto a otras demandas y aspiraciones populares expresadas en el momento. Todo esto es un proceso político, gran parte del cual, llega a su fin dentro del campo de la administración. (29) Y es en este campo donde el Gobierno busca mantener abiertos permanentemente, mecanismos auténticos de captación de demandas (Partidos Políticos, grupos de presión, Opinión Pública) para estar acorde con la dinámica social. (30)

El Proceso Administrativo Público consiste, en esencia, en plantear los objetivos socialmente necesarios, organizar los recursos de que dispone (entre ellos el factor humano), coordinarlos para obtener una acción integral, tomar decisiones y establecer mecanismos de control y retroalimentación, "Encauzar este Proceso en un medio político dentro de una estructura gubernamental que atienda a los distintos procesos políticos, constituye el arte de la administración pública". (31)

28. Appleby citado por Martínez Silva Apuntes de los Cursos . . . Op. cit., pp. 40-41.

29. *Ibidem*, p. 48.

30. Castelazo Apuntes sobre Teoría. . . Op. cit., p. 36.

31. Appleby en Martínez Silva Apuntes de los Cursos. . . Op. cit., p. 46.

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (32), ha establecido que: ". . . el Estado contemporáneo se ha desarrollado fundamentalmente, a través de la administración. Se han rebasado las ideas tradicionales de las funciones del Estado, y hablar de administración pública es hablar de los más amplios contenidos de fenómeno político. La administración pública no puede, no debe ser políticamente neutra; la administración pública forma parte esencial del sistema y del proceso político" (33); además hace énfasis en uno de los graves problemas a que se enfrenta la Administración Pública Mexicana: "La expansión de las tareas estatales, el crecimiento correspondiente de las tareas administrativas y de los recursos que se le asignan, han sido en nuestro país un proceso tan acelerado, que en ciertos sectores de la actividad han aparecido fenómenos de ineficiencia y derroche seriamente preocupantes". (34)

Este último problema es abordado por Carrillo Castro, al señalar acertadamente que: ". . . en el ámbito de la administración pública. . . las leyes establecen que las cosas deben ocurrir de una determinada forma pero puede darse el caso de que no siempre sea así. Se ha establecido, por ejemplo, que no debe haber corrupción, que en las decisiones se tome el parecer y la opinión de la población afectada -entre otras cosas- esa es la norma, el deber ser; y el que todavía no lo alcancemos en todos los casos, no le quita validez a la norma. Su incumplimiento habla mal de quienes no hemos sido capaces de vivir a la altura de nuestros propósitos, pero no -

32. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos 1982-1988.

33. M. de la Madrid Hurtado, citado por F. Ruiz Massieu La Modernización Administrativa y el Cambio en el Pensamiento Presidencial. Ed. IPONAP. Cuadernos de Política y Administración Pública, núm. 26, México, 1983, p. 7.

34. *Ibidem*, pp. 8-9.

les resta validez a los mismos". (35)

La Administración Pública es el instrumento o el medio a través del cual las decisiones que se han tomado en la esfera de lo político se llevan a la práctica o se cristalizan en una realidad concreta; los actos administrativos tienen un fuerte contenido político, pues están cumpliendo finalidades políticas, lo que nos lleva al enunciado de Paul Appleby en el sentido de que ". . . administración pública es hacer política". (36)

A cada Dependencia Gubernamental corresponde un grupo (o clientela) en cuyo interés fue creada y cuyo apoyo se considera deseable tanto a la hora de diseñar sus distintos programas como al ponerlos en práctica.

Por otro lado, si aceptamos que la Administración Pública como proceso se alimenta de la política y como disciplina descansa fundamentalmente en el análisis político, es importante señalar algunas características del Sistema Político del cual forma parte y el cual la conforma. En la práctica, señala José R. Castelazo:

Cualquier apreciación del Gobierno Mexicano y de su Sistema Político debe considerar sus dos elementos fundamentales el Presidencialismo y el Partido Revolucionario Institucional (PRI); México se inscribe dentro de un análisis político, económico y social como "un sistema en desarrollo" (sic), con un Partido dominante y un Sistema Presidencialista autoritario que facilita la consecución de -

35. Carrillo Castro en El Político y el Administrador. . . Op. cit., p. 19.

36. Appleby en Martínez Silva Apuntes de los Cursos. . . Op. cit., p. 48.

los objetivos nacionales, toda vez que la toma de decisiones está centralizada y su ejecución por la Administración Pública tiende a no cuestionarse; el Presidente nombra a todos los Secretarios de Estado y al Jefe del Departamento del D.F. y puede removerlos libremente; tanto él como sus compañeros de gabinete tienen la capacidad de presentar iniciativas de ley y pueden aparecer ante el Congreso para explicarlas o bien pueden ser llamados por las Cámaras para que lo hagan, a pesar de ello, los Secretarios y el Jefe del D.D.F. sólo son responsables ante el Presidente quien, por otro lado, no solamente firma las leyes, sino que tiene el deber de promulgarlas. El Presidente puede gobernar por decreto si así lo desea y a través del PRI, su poder de nominación es prácticamente absoluto. También es el árbitro supremo y sus decisiones legitiman la acción de los grupos en conflicto; para estos propósitos, se usa toda clase de recursos, desde las relaciones personales hasta la complicada maquinaria del Partido. (37)

1.3 ASPECTOS ECONOMICOS Y RESPONSABILIDAD SOCIAL

En su concepto más amplio, la Economía es la "Ciencia que trata de la producción, la distribución y el consumo de las riquezas de una nación, tanto en bienes como servicios". (38)

Las sociedades en un momento histórico determinado se enfrentan a la escasez de algún o de varios recursos, de manera que la

37. Castelazo Apuntes sobre Teoría. . . Op. cit., pp. 47-48.

38. Dictionary of Economics Penguin referido por Castelazo en Ibidem, p. 30.

política que sigue un gobierno será eficiente y efectiva en la medida que, a pesar de la escasez, se alcancen los propósitos de bienestar colectivo y desarrollo económico.

El desempeño de las funciones gubernamentales requiere de recursos económicos en sí mismos escasos, que tienen que ser extraídos del consumo y la inversión privados para sujetarlos, en un monto y distribución, a decisiones colectivas, políticas, más que a los deseos individuales. Muchas crisis gubernamentales pueden explicarse por la incapacidad, tanto de allegarse recursos suficientes, como de asignar correctamente los disponibles. Se plantea ahora el problema de cómo se distribuirán los costos, quiénes aportarán recursos, cómo se utilizarán estos recursos para satisfacer los objetivos complejos, interrelacionados, excluyentes y contradictorios, que caracterizan a los gobiernos actuales; esto implica un proceso político a través del cual se asignan, autoritariamente, costos y beneficios entre los diferentes sectores de la población. (39)

En política, pocas decisiones pueden tener un mayor efecto sobre la estructura de la Administración Pública como la de lograr un desarrollo o crecimiento sostenidos de la economía del País. Tal decisión significa en primer término, la extensión del contenido de las actividades del Gobierno, ya que en nuestro País la Administración Pública coordina y encausa los esfuerzos sociales en donde por lo general participan conjuntamente los Sectores Público, Social y Privado.

Al problema de la escasez de recursos -entre ellos el económico- se suma al enunciado por la Teoría de la Crisis Fiscal que -

39. J. Guevara en "La Administración Pública" Diccionario de Política ca. . . Op. cit., pp. 100-101.

-en términos generales- plantea que el Estado Capitalista debe ejercer dos funciones: la acumulación y la legitimación. Tanto la legitimación como la acumulación se traducen en demandas para la actividad estatal, lo que origina la crisis fiscal porque los gastos tienden a crecer más que los ingresos, pues los frutos de la acumulación (mayores ganancias) no están socializados (40).

Aún cuando la de legitimación es una necesidad para cualquier tipo de sistema, llámese capitalista, socialista o de economía mixta como es el caso de México; en nuestro País, como lo explica Pablo - González Casanova: las tendencias a mantener la legitimidad se dan cuando el Estado demuestra su efectividad, entendida ésta como el lograr un desarrollo económico constante (41); y yo agregaría que el deterioro de la legitimación se da a la par del detrimento de los niveles de vida de la población.

Con base a lo anterior, una de las principales necesidades a que se enfrenta todo gobierno, es la de contar con Instituciones Políticas que le permitan dar una respuesta real y efectiva a las necesidades socialmente sentidas; pues es la sociedad quien en última instancia legitima el ejercicio de su poder. La Administración Pública se convierte entonces en una arena donde se ventilan todos estos intereses en pugna, pero en donde deberá de prevalecer el interés general sobre los intereses particulares, y que la responsabilidad suprema del Gobierno será la de mantener el orden, la cohesión y la armonía sociales frente a intereses cada vez más diferenciados; -

40. Martínez Silva en "Teoría de la Administración Pública" Diccionario de Política. . . Op. cit., pp. 100-101.

41. P. González Casanova La Democracia en México Ed. Era, Serie Popular Era Núm. 4 México 1980, pp. 213-214.

para ello tendrá que hacer uso de su capacidad política y de su capacidad administrativa.

Todo gobierno, a juicio de José R. Castelazo, debe orientar - su esfuerzo a cumplir dos objetivos fundamentales:

- a. Mitigar la escasez económica en los diferentes grupos sociales.
- b. Mitigar el conflicto social entre las diferentes clases.

Si de alguna manera sus procesos administrativos fallan en la misma medida irá disminuyendo la posibilidad de lograr los objetivos mencionados.

Esto es grave, porque al no obtenerse los objetivos, las distancias y las brechas entre las clases sociales, provocarán resentimiento y pueden llegar a causar un conflicto manifiesto que muchas veces tiene un costo social [y yo agregaría político] elevado[s] -
(42)

La Teoría del Desarrollo Económico sostiene, como una condición insalvable, que únicamente el Estado es el agente promotor y responsable de alcanzar el desarrollo mediante la elaboración de planes que engloban al desarrollo total, sectorial y regional. Esta Teoría y práctica del desarrollo económico establece que es preciso atacar el problema de la escasez integralmente, es decir, no -

puede manifestarse el desarrollo económico sin ir acompañado de un desarrollo político, social y cultural. Consecuentemente, no es difícil imaginar que el único agente social capaz de tener esta óptica integral en términos de información, y el único agente capaz de impulsar el desarrollo por cualquier medio (incentivos, convencimiento o coacción) en términos de autoridad, es el Gobierno. Por lo tanto - recae en la Administración Pública el problema integral del desarrollo en sus aspectos económicos, políticos y culturales. (43)

Esto significa que la Administración Pública ha adquirido una importancia tal que, como en el caso de nuestro País, se constituye en el principal agente y garante del desarrollo económico y -por extensión- del desarrollo social. Sin embargo, como señala el autor - antes citado - ". . . creer que el desarrollo llevado desde arriba, - sin la participación democrática de los habitantes del país, constituye la mejor fórmula, equivale a sostener una ficción". (44)

La función del Gobierno que en opinión de intelectuales como - Max Weber es de dominación, también lo es -en mi opinión- de servicio a la sociedad, pues como apunta José Francisco Ruiz Massieu - - ". . . el Estado no es soberano puesto que ese atributo corresponde indelegablemente al pueblo, luego la persona estatal tiene por vocación contribuir a la prosperidad y desenvolvimiento del pueblo, - - quien le fijó sus responsabilidades en la Constitución". (45)

A medida que se va ampliando la órbita de las funciones del -

43. *Ibidem*, p. 31.

44. *Ibidem*, p. 33.

45. Ruiz Massieu La Modernización Administrativa. . . Op. cit., pp. 7-9.

Gobierno, correlativamente va aumentando su responsabilidad social, y a medida que los asuntos van ascendiendo en su estructura jerárquica se convierten en más políticos. Así si en un momento la administración está al servicio de la política, en otro, es la política quien estará al servicio de la administración, pues ambos se interrelacionan y complementan en un contínuum de medios-fines.

El crecimiento y desarrollo alcanzado por nuestro País se refleja en el dinamismo y diversificación de los reclamos populares, lo que plantea como un reto para la Nación el adecuar su Aparato Administrativo a fin de que sea eficaz orgánica y funcionalmente. Al respecto, Jesús Reyes Heróles señaló que ". . . de nada sirve una buena política si no cuenta con instrumentos adecuados de ejecución o de administración, así como también sería muy peligroso tener una magnífica administración que no se cuestionara cuáles son los fines políticos a los que está sirviendo . . . Ambas funciones se interrelacionan, se interimplican. Si bien la política, en un sentido estricto fija los objetivos que debe perseguir la sociedad, la administración se encarga de garantizar -con el apoyo de los medios- el debido cumplimiento de estas decisiones". (46)

Finalmente, vale la pena remarcar que aún cuando el Estado es el principal agente y garante del desarrollo social, no es el único; y que la responsabilidad de alcanzar mayores y mejores estadios de bienestar en lo económico, en lo político y en lo social, es compartida con la sociedad civil, que es la beneficiaria directa del gran esfuerzo que realiza la Administración Pública para responder

46. J. Reyes Heróles citado por Carrillo Castro El Político y el Administrador. . . Op. cit., p. 23.

CAPITULO DOS

LA PARTICIPACION CIUDADANA

2.1 CONCEPTO DE PARTICIPACION CIUDADANA

Se han utilizado diversos nombres para referirse a la participación ciudadana: participación social, participación comunitaria, participación democrática, participación de la población, solidaridad social, etc. Aún cuando existen algunas diferencias al tratar de precisar el significado exacto de cada uno de ellos, lo cierto es que todos hacen alusión a un mismo fenómeno o necesidad, con pequeñas variantes provenientes de los diferentes enfoques de estudio: sociológico, jurídico o político, por ejemplo.

De lo anterior, se deriva la importancia de este capítulo en el que se pretende delimitar el concepto, así como de establecer el significado que tiene el mismo para el presente trabajo.

Dentro del discurso gubernamental se ha reconocido el valor de la participación de la comunidad; la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (47), la ha definido como ". . . la actividad organizada, racional y consciente por parte de un determinado grupo social, con objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses o valores comunes, de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos y de influir directa o indirectamente en el desarrollo de la comunidad".

47. Dependencia del Ejecutivo Federal hasta 1982.

tamente en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de la comunidad". (48)

Al respecto, María Dinorah Ríos Palacios ha expresado que es un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo, para lo cual - debe llenar ciertas características y ser:

ACTIVA, es decir, la población debe ejercer su facultad de - obrar jugando un papel dinámico y diligente en todos los aspectos - del desarrollo, con una intención constructiva y a un ritmo progresivo o creciente.

CONSCIENTE, esto significa que la participación sea el resultado de una comprensión clara y objetiva de la necesidad de participar y de las responsabilidades que conlleva, así como de las formas, medios y oportunidades en que debe producirse dicha participación.

DELIBERADA, lo cual implica que sea el resultado de un pro - ceso de convicción y de un impulso espontáneo, lo que significa que la población participe voluntariamente, y no coaccionada por el Poder Público o por cualquier otro mecanismo o grupo de poder.

ORGANIZADA, dadas las responsabilidades que implica y los fines que persigue, la participación debe realizarse a través de mecanismos y procedimientos adecuados, lo que supone una compleja organización funcional y operativa que permita la participación efectiva en el momento y con la intensidad requeridos.

48. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Modelo de Participación Municipal en un Puerto Industrial. Ed. SANOP, México, 1978, p. 2.

DECISIVA, la participación debe producirse principalmente en aspectos de interés fundamentales para la población, ya que ello le da sentido y genera su dinámica en tanto conduzca a resultados que tiendan a la solución de problemas vitales.

INTENSA, es decir, que se produzca masiva, acelerada e ininterrumpidamente. Para que la participación adquiera su dinámica propia, es necesario mantenerla a un ritmo creciente, tanto cuantitativa como cualitativamente, cada vez debe operarse en más frentes del desarrollo y con mayor grado de potencia. (49)

Así se establece una serie de ELEMENTOS que la participación comunitaria debe considerar para el logro de sus objetivos:

- * Cumplir con las responsabilidades y obligaciones contraídas.
- * Conocer a fondo el problema a resolver y las ventajas que se van a lograr.
- * Unificar a los habitantes y Autoridades ante problemas comunitarios.
- * Distribuir equitativamente el trabajo y los beneficios.
- * Promover la participación de la mayoría de la comunidad.
- * Informar ampliamente a los habitantes.

49. M. D. Ríos Palacios La Participación Ciudadana como Estrategia del Desarrollo Urbano y Municipal. Tesis Profesional FCPS-UNAM, México 1982, pp. 15-16.

- * Mantenerse en constante comunicación con las Autoridades. (50)

Es interesante analizar la definición que sobre participación ciudadana hace Ma. de Lourdes García Ruiz, al establecer que "... es la intervención espontánea y voluntaria, a invitación del Estado, que realice en tareas de gobierno todo mexicano que tenga dieciocho años cumplidos y un modo honesto de vivir". (51)

Con base a lo anterior, quiero subrayar tres aspectos:

- A. Las posibilidades de que la participación ciudadana se establezca de una manera espontánea o a invitación del Gobierno.
- B. La tendencia a ser sinónimo de la participación a la cooperación ciudadana, siendo que la segunda só lo es una parte de la primera.
- C. La utilidad que el concepto jurídico de ciudadano tiene para delinear con mayor precisión el concepto de participación ciudadana.

En México, la ciudadanía es una categoría jurídica que implica

-
- 50. Instituto Nacional de Administración Pública La Participación Comunitaria Municipal. Ed. INAP, Guía Técnica Núm. 14, México, 1986 p. 4.
 - 51. M. de L. García Ruiz La Participación Ciudadana en las Decisiones Político Administrativas del Estado Mexicano. Ed. Ediciones y Publicaciones, México, 1985, p. 13.

una serie de derechos y deberes contenidos en la Legislación Vigente y, con mayor precisión, en la Constitución General de la República. El término ciudadano contiene una idea política que manifiesta la posibilidad real y/o formal de no permanecer pasivo ante los actos de gobierno.

Los principales derechos y deberes que poseen los ciudadanos mexicanos de acuerdo a María de Lourdes García Ruiz, son:

1. Derecho a votar.
2. Derecho a ser electo.
3. Derecho a desempeñar funciones públicas.
4. Derecho a tomar las armas.
5. Derecho de petición política.
6. Derecho de reunión política.
7. Derecho de asociación con fines políticos.
8. Derecho a apoyar la Iniciativa Popular.
9. Derecho a participar en el Referéndum. (52)

Aquí es pertinente hacer la siguiente aclaración: el artículo 34 de la Constitución establece como requisitos para ser ciudadanos:

- I. Haber cumplido 18 años y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Esto mismo, puede llevar a la consideración de que el hablar

52. *Ibidem* p. 26. Es evidenciable que nuestra Legislación Vigente contemple el derecho a tomar las armas. Por su parte, los derechos para apoyar la Iniciativa Popular y participar en el Referéndum son exclusivos de los habitantes del D.F.

de la participación ciudadana excluye a quienes, aún formando parte de la población y siendo actores potenciales o reales del desarrollo de su comunidad, al no cumplir con los requisitos anteriores quedarían excluidos de este importante esfuerzo de cooperación y mutua complementaridad entre Autoridades y sociedad civil; ello sería un error de interpretación, ya que decidí utilizar el término participación ciudadana para referirme a un fenómeno social, político, económico y administrativo, en el que la población desempeña un papel activo en relación a las funciones que realiza el Gobierno, -- siendo el ciudadano, con el pleno goce de sus derechos políticos -- quien lo dirige. (53)

De lo anterior, al referirme a la participación ciudadana estoy llamando la atención en el ciudadano dotado plenamente de su capacidad política; por lo que para fines del presente trabajo considero como sinónimos los conceptos de participación social, comunitaria, democrática, popular, etc. cuyas diferencias en sus definiciones son --para mí-- más de enfoque que de contenido conceptual.

Participación significa ". . . estar presente, de forma activa, en la designación y elección de alternativas (de caminos) y tener posibilidades reales de utilizar todas y cualquier alternativa, como también de combinarlas" (54), ya que "Si el objetivo último -- del desarrollo social, es la realización del hombre como persona, -- entonces él no puede ser un mero objeto o destinatario de un desarrollo paternalista que le es dado por un poder omnisciente, en cuyas decisiones él no participa; al contrario, para ser coherentes

53. Al hablar de participación ciudadana se debe centrar la atención en el ciudadano sujeto de derechos y deberes ante la sociedad de la cual forma parte.

54. R. Utría en S.A. Cornely Planteamiento y Participación Ciudadana. Ed. Ecro, Serie Cuadernos núm. 14, Sao Paulo, Brasil, 1977, p. 36.

con aquel objetivo debemos tomar al hombre como sujeto activo de su propio proceso de cambio, y ello implica necesariamente su participación política en ese proceso". (55) En este sentido la participación ciudadana implica corresponsabilidad y complementaridad.

Así mismo, se considera que toda comunidad tiene importantes potencialidades que pueden ayudarla a progresar y que esas energías pueden ser liberadas, aumentadas y conscientemente dirigidas para el logro de mejores estadios de bienestar social. Para lo cual es necesario que la participación ciudadana sea una inquietud que la sienta como propia la comunidad. Mientras no se logre esto, es muy difícil esperar una participación real y efectiva. (56) No obstante, - "Si acaso dicha iniciativa no apareciere de manera espontánea, se emplearán técnicas para hacerla surgir y la estimulen". (57)

La participación ciudadana ". . . comienza con un lento y articulado proceso de 'toma de conciencia', por el cual el individuo y la comunidad. . . elaboran y definen una imagen de sus auténticos

-
55. A.A. Gordillo en García Ruíz La Participación Ciudadana . . . Op. cit., p. 29. El término participación política se utiliza - ". . . generalmente para designar toda una serie de actividades: el acto de la votación, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una - cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, - la participación en un comicio o en una reunión sectorial, el - apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político . . . etc." G. Sani en Diccionario de Política Ed. Siglo XXI, Vol. II - México, 1988 , p. 1180.
56. Ríos Palacios La Participación Ciudadana . . . Op. cit., p. 17.
57. *Ibidem*, p. 18.

intereses y la enfrentan analíticamente al orden social, político y económico". (58)

Esta toma de conciencia ". . . genera la necesidad de acción , iniciándose otro proceso complementario. . . la necesidad de implementar un proceso de institucionalización que fomente los mecanismos requeridos para que ella pueda manifestarse en la acción. . . es necesario que la realización de dicha conciencia, es decir, la participación ciudadana, se de como 'regla básica' del proceso de desarrollo". (59)

Tanto el Gobierno como la sociedad civil, son corresponsables y copartícipes del desarrollo social, recayendo en el primero, el mayor peso específico de esta tarea, ya que su responsabilidad social no la delega, la comparte. Al participar la población en la solución de problemas comunes, aumenta la posibilidad de que la comunidad viva en mejores condiciones.

El concepto de la participación ciudadana está también íntimamente relacionado con la noción de democracia, entendida ésta, para fines del presente trabajo ". . . no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", como lo establece el artículo 3º, inciso "a", de la Constitución General de la República. (60) Al respecto, Yolanda Senties

58. Loc. cit.

59. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Modelo de Participación. . . Op. cit., p. 18.

60. J. Moreno Padilla [Coord] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Con Una Explicación Sencilla de Cada Artículo Para su Mayor Comprensión. Ed. Trillas, México, 1985, p. 10.

ha expuesto que: "El principio de la sociedad democrática establece que es necesario que la sociedad civil se fortalezca, sea portadora de demandas y alternativas de solución de los diferentes grupos sociales". (61) A su vez, Carlos Román Celis (62) ha expresado que - ". . . estas aperturas al diálogo, en cualquier ámbito que se produzcan, independientemente que son necesarias para orientar los actos - de autoridad en el sentido y la forma que deben ser, representan las verdaderas fórmulas del ejercicio democrático del poder". (63)

En cuanto a los medios legales, ellos cumplen la función de - ser el fundamento jurídico que el desarrollo del proceso de participación ciudadana requiere para lograr su pleno ejercicio y resolver los problemas de naturaleza legal o de procedimiento que se le presentan. En términos generales ". . . se trata del conjunto de medidas de carácter facultativo, compulsivo e incluso punitivo, destinadas a dar fuerza legal y protección a sus actividades, asegurar la - cooperación de los organismos estatales y paraestatales, reglamentar su funcionamiento y garantizar su continuidad. La disposición de estos medios legales no debiera acometerse en forma improvisada, ni es perar que surja en forma espontánea; un proceso de racionalización y

-
61. Y. Sentíes E. Organización de la Participación Ciudadana Municipal Ed. Centro Nal. de Estudios Municipales, S.C., México 1987 , p. 25.
 62. Presidente del H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México - - (1986-1988).
 63. Consejo Consultivo de la Ciudad de México Penencia Presentada - por el Lic. Carlos Román Celis, Presidente del H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México en la Audiencia Pública de Consulta sobre la Renovación Política Electoral y Participación Ciudadana en el Gobierno del D.F. Mimeografiado, México, 31 de julio 1986, p. 6.

previsión debe intervenir en este terreno". (64)

La intervención de la población y las Autoridades de los tres niveles de gobierno en el Sistema de Participación Democrática, se encuentra regulado en ordenamientos jurídicos consignados en la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, la Ley General de Planeación, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y en las Leyes o Reglamentos Estatales y Municipales relacionados con la materia. (65)

En la legislación antes enunciada, de acuerdo a Yolanda Sentíes E. :

* Se establecen las bases de la participación democrática, previendo que esta cuente con las Instituciones para conducir el proceso de transformación social a fin de lograr un mejoramiento de las condiciones materiales y culturales de la población.

* Se encomienda al Estado --Federación, Estados y Municipios la responsabilidad fundamental de promover el desarrollo integral de la colectividad.

* Se establece un esquema normativo de la organización y ejercicio del Poder Público. (66)

-
64. Organización de las Naciones Unidas La Participación Ciudadana y los Principios del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social. Ed. CREFAL, México, 1985, p.-54.
65. Sentíes E. Organización de la Participación. . . Op. cit., p. 18. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) estuvo vigente durante los procesos electorales federales de 1982 y 1985.
66. Loc. cit.

Los principios básicos de la participación democrática "... se fundamentan en los artículos 3, 25, 26, 27, 28, 35, (fracciones I, II y III), 36 (fracciones III, IV y V), 39, 40, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 81 y 115 (fracciones I y VIII) de la Constitución General de la República". (67)

Con base en lo anterior, y para los fines del presente trabajo de investigación, se considera a la participación ciudadana como LA ACTIVIDAD ORGANIZADA, DELIBERADA Y CONSCIENTE, QUE LLEVA A CABO UN DETERMINADO GRUPO SOCIAL, FUNDAMENTALMENTE INTEGRADO POR CIUDADANOS (SUJETOS DE DERECHOS Y OBLIGACIONES) DOTADOS DE CAPACIDAD POLITICA, QUE BUSCAN EXPRESAR INICIATIVAS, NECESIDADES O DEMANDAS, DE DEFENDER INTERESES O VALORES COMUNES, DE ALCANZAR OBJETIVOS ECONOMICOS, POLITICOS Y/O SOCIALES, Y DE PARTICIPAR DIRECTA O INDIRECTAMENTE EN LA TOMA DE DECISIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, CONTRIBUYENDO DE MANERA SIGNIFICATIVA AL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES SUSTANTIVAS, Y CON ELLO, AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DEL CONGLOMERADO SOCIAL DEL CUAL FORMAN PARTE.

La importancia que para la ADMINISTRACION PUBLICA (disciplina y proceso) tiene la participación ciudadana y de la cual se deriva la necesidad de su estudio, radica en sus implicaciones en los campos político, administrativo, económico y social.

2.1.1 ASPECTOS POLITICOS Y ADMINISTRATIVOS

En lo político, pueden existir planes y programas de gobierno

técnicamente bien elaborados, incluso pueden contar con los recursos institucionales necesarios para salir adelante, sin embargo, todo eso es independiente de que la población en general, y los grupos organizados en particular, estén dispuestos a colaborar con ellos y -en caso extremo- hayan decidido no aceptarlos y poner en movimiento su capacidad de presión sobre las Instancias Administrativas, para que den marcha atrás o reconsideren su decisión. El campo de la política es el terreno donde confluyen las distintas fuerzas sociales, representantes de intereses, la mayoría de las veces competitivos e incluso antagónicos, el papel de la Administración Pública es entonces vencer las barreras que representan las posiciones contrarias, buscando el consenso y/o el apoyo a sus Políticas Gubernamentales. Una de las estrategias seguidas a este respecto, ha sido el propiciar la participación ciudadana en el diseño y elaboración de los objetivos y metas de los planes y programas, lo que ha permitido lograr una serie de resultados prácticos :

- * Que los ciudadanos que viven y sufren directamente los problemas sociales y -por ello- siendo quienes mejor los conocen, participen en la definición de prioridades.
- * Que la población tenga una visión más amplia de las medidas para hacer frente a la problemática social, las comprenda, las haga suyas y esté dispuesta a colaborar con ellas.
- * Que la ciudadanía proponga soluciones y se comprometa con las Autoridades a fin de unir esfuerzos y coordinar trabajos en aras de alcanzar objetivos comunes.

- * Superar buena parte de las resistencias que se oponen generalmente a todo proceso de cambio, mediante el diálogo y la concertación

Con base a lo anterior, la participación ciudadana es considerada como una importante fuente de legitimidad para el Sistema Administrativo, por lo que puede ser utilizada como un instrumento de carácter político para pretender alcanzar el consenso y la aceptación sociales a la Política Pública y sus estrategias en el terreno económico. (68)

Sin duda, no es nueva la idea de recurrir a la participación de la población buscando legitimar el ejercicio del poder político, baste mencionar como ejemplo que Nicolás Maquiavelo, en sus obras de "El Príncipe" y "Los Discursos" a principios del siglo XVI establecía que ". . . los príncipes pueden heredar el poder o pueden usurparlo pero para ganar un control firme del Estado deben de ganar de algún modo la aprobación del pueblo". (69) Para ello, es menester que los mecanismos e instancias de participación ciudadana contribuyan de manera eficaz a dar soluciones viables a los problemas de la comunidad y concilien los distintos intereses en juego, prevaleciendo siempre el interés general sobre los intereses particulares. Ella ". . . se tiene que fundamentar en el respeto al ciudadano [sujeto y objeto de derechos y deberes], valorando el papel del vecino, del individuo, como creadores de las grandes acciones colectivas y ,

68. J. L. Mandujano Administración Pública y Participación Ciudadana. Tesis Profesional, FCPS-UNAM, México, 1986, p. 5.

69. C. S. George Jr. Historia del Pensamiento Administrativo. Ed. Pretence Hall International, Madrid, España, 1980, p. 43.

como participantes de la dinámica y la solidaridad sociales". (70)

Así las cosas, vista la importancia e implicaciones de la participación ciudadana, la Administración Pública no puede ni debe esperar a que ella surja de manera espontánea (producto de situaciones de emergencia o crisis) sino que debe canalizar recursos para estimularla y encauzarla a través de su organización e institucionalización - (71), esto último, debe ser contemplado desde el punto de vista de la sensibilidad política como una inversión por ". . . tratarse de costos de promoción del cambio sociocultural y de la elevación del nivel de vida, y sobre todo, de aspectos imprescindibles en la aceleración del desarrollo económico y social". (72)

Es necesario advertir que no se trata de formar instancias para gubernamentales, sino canalizar los esfuerzos y capacidad de la sociedad de una manera organizada y con respeto a su autonomía; tampoco se ". . . puede considerar indispensable e imprescindible en todos los aspectos del complejo proceso de formulación y ejecución de los planes y programas, sino en aquellos de mayor trascendencia para el desarrollo y de mayor interés popular". (73)

70. Sentíes E. Organización de la Participación . . . Op. cit., p. - 25.

71. En tanto existan resistencias organizadas al cambio, deben existir medidas institucionales y coherentes para hacerles frente.

72. Organización de las Naciones Unidas La Participación Ciudadana. . . Op. cit., p. 54.

73. *Ibidem*, pp. 4-5.

En lo administrativo, con la creciente complejidad de las necesidades socioeconómicas y políticas que enfrenta la ciudadanía, - son cada vez mayores las demandas que le son planteadas al Sistema - Administrativo como insumos, es por ello que la capacidad administra tiva del Estado para dar una respuesta oportuna y adecuada a esa problemática ". . . adquiere matices tales que sería imposible preten der que solamente con los recursos con que cuenta desarrollará ópti mamente sus funciones . . . Si bien es cierto que el mayor aprovecha miento de los recursos es de vital importancia para pretender elevar el nivel socioeconómico del país . . . también es cierto que es me nester hacer uso de la participación de la comunidad en su conjunto, para lograr al máximo este propósito". (74)

La participación ciudadana permite que la población plantee - sus necesidades, demandas y sugerencias a las Unidades Administrati vas correspondientes, para que las acciones convenidas sean integra das en los planes de gobierno y estén más de acuerdo con la problemá tica real que se enfrenta. Ante la importancia que representa la participación de la comunidad en la consecución de los objetivos socia les de la Administración Pública, ésta debe promoverla y apoyarla para que los habitantes conozcan y comprendan sus responsabilidades ante ellos mismos, ante la sociedad de la que forman parte y ante el - Gobierno, para coadyuvar a lograr un mejoramiento de sus condiciones de vida en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, transpor te, obras y servicios públicos entre otros. (75)

74. Sentíes E. Organización de la Participación , Op. cit., pp. 26-27.

75. Instituto Nacional de Administración Pública La Participación - Comunitaria . . . Op. cit., p. 5.

La posibilidad real de lograr lo anterior, se ve aumentada en forma muy importante con el establecimiento de Instituciones que organicen, promuevan y garanticen la participación ciudadana: "Promover el espíritu de participación en cada individuo, deberá ser una responsabilidad institucional, con verdadera conciencia de colaboración y amplio interés por conocer las necesidades y problemas actuales de su comunidad, así como los de la nación en su conjunto". (76)

La institucionalización de la participación ciudadana y su vinculación con el ejercicio de la Función Pública permite, desde el punto de vista administrativo:

- * Contribuir a la constitución de un práctico sistema de comunicación entre el Gobierno y la comunidad.
- * Asegurar la coordinación que debe existir en todos los núcleos, así como en la ejecución y control del plan y sus respectivos programas y proyectos específicos.
- * Incorporar la participación popular en las tareas de planificación.

- * Aglutinar a los habitantes en torno de los - propósitos del plan y asegurar la base de - apoyo popular que requieren para su cumpli - miento.
- * Preparar adecuadamente a la comunidad para - que pueda participar y beneficiarse de todas las actividades del plan.
- * Promover y afianzar la iniciativa de grupos o Gobiernos Locales.
- * Vincular operativa y emocionalmente a las ac ciones que realiza la Administración Pública a todos aquellos sectores que por diversas - razones han permanecido al margen. (77)

Además de:

- * Incidir en este importante fenómeno social - haciéndolo susceptible de ser planeado, orga nizado, dirigido, controlado y evaluado, es decir, administrable.

Todo lo cual, fundamenta el interés de la Administración - Pública por promover, organizar y reglamentar a la participación - ciudadana.

77. Ríos Palacios La Participación Ciudadana como . . . Op. cit., p. 10 y Organización de las Naciones Unidas La Participación Ciudadana y . . . Op. cit., p. 4.

2.1.2 ASPECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES

En lo económico, como se ha establecido en el primer capítulo de este trabajo, todo gobierno enfrenta el problema de la escasez de recursos para cumplir con su función social, ". . . por lo que las demandas de la población no siempre se solucionan satisfactoriamente y en ocasiones no se pueden atender todas". (78) Dada la problemática económica que ha enfrentado nuestro País (particularmente en los últimos años) que se ha traducido en una importante limitación de recursos económicos para que la Administración Pública Mexicana los canalice en áreas de bienestar social, se ha planteado como una necesidad impostergable el romper con viejos esquemas de paternalismo, que si bien cumplieron una función específica en el pasado, en la actualidad la realidad misma los ha rebasado; por lo que la participación ciudadana -y en especial la colaboración o solidaridad social- se constituye en un importante recurso o patrimonio para hacer un frente común (Autoridades-comunidad) ante una problemática cada vez más apremiante y compleja.

Sabemos que las carencias y necesidades que enfrenta la sociedad son una situación real, como lo es el hecho que los recursos con que cuenta la Administración Pública no han sido suficientes para satisfacerlas plenamente; aquí se plantea una disyuntiva que sólo puede ser resuelta en el terreno de la conciencia: adoptamos una posición de esperar y exigir que todos los problemas derivados de legítimas demandas ciudadanas sean resueltos por el Gobierno, o nos decidimos a participar colaborando con las Autoridades, a fin de unir esfuerzos y capacidades para buscar resolver estos problemas que nos aquejan. La gran-

78. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Manual de Participación de la Comunidad en el Desarrollo Urbano Municipal - Ed. SAHOP, México, 1978, p. 4.

deza de un país es el resultado del esfuerzo de sus ciudadanos. "La tarea común y la responsabilidad compartida lograrán ese mucho por - hacer que tanto necesitamos, rebasando con ello las barreras aparentes que significaban la falta de recursos. . . pues al provenir de individuos organizados, la eficacia de los trabajos se verá notablemente incrementada". (79)

La participación ciudadana como parte de una estrategia de - desarrollo de la comunidad, permite en el campo económico:

- Asegurar el cumplimiento de metas y objetivos de - los programas gubernamentales.
- Complementar los recursos económicos y financieros convencionales de los programas, mediante la utilización de recursos adicionales, especialmente para - obras de infraestructura y otras actividades a través de:
 - Aportes financieros adicionales (contribuciones voluntarias, donaciones, etc.)
 - Mano de obra voluntaria (autoconstrucción, voluntariado, ayuda mútua, etc.)
 - Otras aportaciones en materiales, herramientas, - equipos, etc. (80).

79. Sentfés E. Organización de la Participación. . . Op. cit., p. 47.

80. Ríos Palacios La Participación Ciudadana como. . . Op. cit., p. 24.

Además de:

- Identificar deficiencias e irregularidades en el suministro de servicios públicos colaborando en su mantenimiento y mejoramiento . (81)

Por su parte, las Instancias Administrativas deben de suministrar los recursos (financieros, informáticos, de asistencia técnica, etc.) y cumplir con los compromisos que se derivan de las acciones conjuntas Gobierno-ciudadanía en forma adecuada y oportuna, lo que permitirá una retroalimentación positiva que estimule y refuerce la vocación participativa del conglomerado social.

Siendo la confianza factor especial en la promoción de la participación ciudadana y especialmente basada en el manejo de los recursos económicos, deberá perfeccionarse una mayor vinculación de tipo económico entre el Gobierno y la ciudadanía, correspondiendo al primero implementar nuevos e imaginativos espacios y mecanismos que la estimulen, garanticen y protejan. (82)

En lo social, se ha llegado a establecer que "La base de un desarrollo . . . real requiere necesariamente la participación de la comunidad [pero] en forma organizada . . . Con su colaboración, la comunidad se hace responsable de su propio desarrollo y se origina una nueva actitud ante las autoridades al no esperar a que estas atiendan todos sus problemas, sino que la población mediante su participación

81. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Manual de Participación . . . Op. cit., p. 26.

82. Sentfes E. Organización de la Participación . . . Op. cit., p. 26.

colectiva procure resolver aquéllos que están dentro de sus posibilidades, tratando en todo caso de asegurar el bienestar general". (83) Al respecto, María Dinorah Ríos Palacios enuncia que "... es un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo; esto resulta así, dado que el hombre y su comunidad constituyen el eje fundamental del desarrollo, jugando el papel de sujetos, objetos y beneficiarios del mismo . . . De hecho, todos los esfuerzos desplegados para lograr el desarrollo tienen como finalidad el beneficiar al ser humano para alcanzar mejores condiciones de vida. Es a partir de este papel del ser humano y de la comunidad como agentes del cambio, que se ha llegado a reconocer que uno de los actores fundamentales del desarrollo es la participación popular". (84)

La participación de la ciudadanía es considerada por numerosos psicólogos como un elemento esencial del desarrollo de la comunidad. Así Carolina Wate enuncia tres características del proceso de desarrollo comunitario:

- a. La participación activa y responsable de la población.
- b. La coordinación y
- c. La dinámica del desarrollo. (85)

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas ha expuesto que "A la lista convencionalmente reconocida de los determinantes del

83. Instituto Nacional de Administración Pública La Participación Comunitaria . . . Op. cit., pp. 3 y 5. Aquí al mencionar desarrollo se hace referencia al desarrollo social.

84. Ríos Palacios La Participación Ciudadana como . . . Op. cit., pp. 15-16.

85. C. Wate citada por Cornely Planeamiento y Participación... -- Op. cit., p. 35.

ritmo de desarrollo de los países ha de añadirse este factor intangible que representa la voluntad y la capacidad individuales y colectivas de la población para participar activa y positivamente en los propósitos de aceleración del desarrollo económico y social". (86)

La participación ciudadana permite desde el punto de vista social:

- Una identificación más objetiva entre las necesidades y las soluciones de los problemas a que se enfrentan.
- El aprovechamiento más racional de los recursos y potencialidades - con que cuenta toda comunidad.
- Responsabiliza y compromete al ciudadano y a las Autoridades para - coordinar esfuerzos y acciones en torno a programas de bienestar so cial.
- Destierra ciertas prácticas de paternalismo.
- Despierta el interés en el ciudadano por la conservación y el mejora- miento de lo que le ha costado tiempo, dinero y trabajo.
- Organiza a la comunidad en torno de intereses legítimos, capacitándo le para que con su praxis los realice.
- Sienta las bases para que la organización social actúe en el terreno político.

La participación social parte del respeto a las opiniones de la comu- nidad, la necesidad de darle una respuesta oportuna a las situaciones -

86. Organización de las Naciones Unidas La Participación Ciudadana. . . Op. cit., p. 3.

que la aquejan, la seguridad que se concerten medidas adecuadas y necesarias a los problemas que se enfrentan, el espíritu de solidaridad y civismo del ciudadano, el manejo honesto de los recursos y el cabal cumplimiento de los compromisos contraídos por Autoridades y ciudadanía, todo lo cual conlleva a que sea la confianza el elemento impulsor de la participación comunitaria.

En nuestro País, la participación social hacia las acciones que realiza el Gobierno, es una realidad que se manifiesta en sus tres niveles de actuación, como lo muestran, a modo de ejemplo, los Programas de "Policía de Barrio" en el D.F., "Piso Fogón y Letrina" en el Estado de Tabasco y el de "Desarrollo de 23 Comunidades" del área rural del Municipio de Veracruz en el período de 1964-67. (87)

2.2 LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (88), reconoce como una necesidad fundamental para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, el que la ciudadanía participe tanto en la elaboración de planes y programas, como en la realización de acciones contempladas en los mismos.

87. Consejo Consultivo de la Cd. de México Palabras Pronunciadas por el Lic. Carlos Román Celis, Presidente del H. Consejo, Durante la Ceremonia Celebrada con Motivo del Día del Policía. Mimeografiado, México, 22 de diciembre 1986, pp. 2-4; "Tabasco, Gobierno Estatal con Ideas Progresistas y Acciones Consecuentes" El Día, México, 15 de julio 1987, p. 5; y, R. Jiménez-Ottalengo y J. Moreno Collado Los Municipios en México. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 1978, pp. 199-213.

88. En el presente trabajo se hará referencia a él con la denominación de el Plan.

Vista la participación ciudadana como un factor para orientar la elaboración y realización de planes, programas y estrategias de la Administración Pública cuando se interrelaciona con el Proceso Administrativo Público, el problema central será el diseño y la reorganización de mecanismos político-administrativos que la posibiliten y hagan realidad.(89)

En nuestro País, el Proceso Administrativo de Planeación Socioeconómica y la participación de la sociedad en este proceso se sistematizan formalmente en el artículo 26 de la Constitución General de la República, el cual establece que:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprime solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

"Los fines del proyecto nacional, contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación

89. Mandujano Administración Pública y Participación . . . , Op. cit., p. 18.

y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley". (90)

El Art. 28 Constitucional contiene las actividades que tendrá a su cargo en forma exclusiva el Estado y se establecen los fundamentos para la participación social en las áreas prioritarias. La nueva Ley de Planeación (91), expedida el 5 de enero de 1983, "Reglamenta el Artículo 26 y precisa el marco normativo para la planeación; tiene por objeto canalizar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo". (92)

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 reconoce que ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el País en su historia moderna, y en el marco de graves problemas mundiales; no obstante, manifiesta la convicción de que el impulso necesario para la transformación de la Nación sólo puede provenir de la Nación misma, única capaz de forjar su destino; y que para hacer confluir los esfuerzos en torno al propósito de cambio, la Nación ha demandado ampliar los espacios de participación, fomentar y desarrollar nuevas instancias que recojan sus aspiraciones. (93)

90. Moreno Padilla [Coord.] Constitución Política de . . . Op. cit., p. 28.

91. En el presente capítulo me referiré a ella con la denominación de la Ley.

92. Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Ed. SPP, México, 1983, p. 23.

93. *Ibíd*em, pp. 17 y 39.

El Plan Nacional de Desarrollo expresa una serie de objetivos generales, lo que crea la necesidad de que estos sean concretados suficientemente en cada uno de los programas y proyectos, tomando en consideración no sólo las exigencias de las distintas regiones o localidades con que cuenta el País, sino también el amplio marco de necesidades y conveniencias de la Nación en su conjunto. En este sentido ". . . debe tener presente que un programa de desarrollo de la comunidad, ya sea en escala nacional, regional o local, debiera estar constituido por un conjunto integrado de acciones sistemáticamente organizadas y ejecutadas coordinadamente. Si ha sido concebido dentro del marco del plan general, debería funcionar en forma sincronizada y constituir una unidad con éste". (24)

El Plan Nacional de Desarrollo 83-88 establece que:

Su estrategia es para vencer la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad, distribuir más equitativamente entre las personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos. La estrategia y las acciones propuestas recogen los planteamientos de los Foros de Consulta Popular iniciados por la Administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (cuyo antecedente inmediato son los Foros de Consulta Popular llevados a cabo en su campaña presidencial . . .)

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal se obligan a sujetar sus acciones a los objetivos, estrategias y lineamientos que establece el Plan; y con los Sectores Social y Privado, se inducirán y concertarán acciones que apoyen el logro de dichos objetivos y lineamientos establecidos en él, el cual será llevado a cabo por el -

94. Organización de las Naciones Unidas La Participación Ciudadana y . . . Op. cit., pp. 51-52.

Poder Ejecutivo con la activa participación de la comunidad . . .

La consulta popular será permanente para vigilar y evaluar la ejecución del Plan y de los diferentes programas, proponer adecuaciones y enriquecer así el proceso democrático de la Nación. (95)

2.2.1 LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA ELABORACION Y EJECUCION DEL PLAN

La participación social en el Proceso de Planeación Socio-Económica 1983-1988, en la fase de elaboración del Plan, se realiza de acuerdo con la Ley, de la siguiente forma:

I. Foros de Consulta Popular

- 1.1 La Administración Pública organiza Foros de Consulta Popular. - Los temas y aspectos analizados en los Foros son seleccionados por el personal que dirige el Aparato Administrativo del Estado.
- 1.2 Se convoca a representantes de Partidos Políticos, organizaciones obreras, organizaciones campesinas, organizaciones empresariales, etc.; diputados, senadores, intelectuales, interesados en exponer trabajos acerca de los problemas socioeconómicos analizados en los Foros.

2. Integración del Plan

- 2.1 La Administración Pública registra las sugerencias y ponencias - presentadas en los Foros.
- 2.2 Se integran sólo las propuestas que alcancen consenso.
- 2.3 Se excluyen ponencias y sugerencias que son incompatibles con los objetivos y estrategia socio-económicos del Estado.
- 2.4 Se integran las propuestas de los Gobiernos Estatales.
- 2.5 La Secretaría de Programación y Presupuesto hace la integración definitiva de las propuestas.

3. Formulación del Plan

- 3.1 Las Dependencias de la Administración Pública Federal formulan y redactan los objetivos y estrategia socioeconómicos
- 3.2 La Secretaría de Programación y Presupuesto formula el Plan , que presenta el Presidente de la República para su aprobación final.

En la realización de todo programa de gobierno ". . . cualquier que sea su extensión, requiere la previa disposición de un conjunto - de medios u órganos específicamente concebidos y organizados para cumplir cada una de las funciones y objetivos establecidos. Lógicamente, este conjunto de medios u órganos debe funcionar lo más armónica y sincronizadamente posible para garantizar la unidad de acción y la capacidad de operación mínima suficiente para lograr un nivel satisfactorio

de éxito. Se trata de introducir la dosis conveniente de racionalidad que permita acondicionar unos medios a unos finés dados y de establecer - unas bases mínimas de funcionalidad orgánica entre ellos". (96)

El Plan Nacional de Desarrollo establece que : la participación de la sociedad importante durante la formulación del Plan, es fundamental para ejecutarlo con éxito. El Gobierno debe coordinar adecuadamente sus decisiones y realizarlas con oportunidad y eficiencia, sin embargo, es - necesario que a sus acciones se sumen las de los diferentes sectores sociales, en un esfuerzo solidario que conduzca a vencer la crisis y establecer sobre bases firmes y diferentes el desarrollo económico y social del País, lo que permitirá lograr los objetivos nacionales. (97)

Las acciones del Plan se instrumentarán a través de las cuatro - vertientes previstas en la Ley :

1. Vertiente Obligatoria

1.1 El Plan reviste carácter obligatorio para la Administración Pública Federal. Para cumplir sus lineamientos, ésta tendrá que renovar sus prácticas cotidianas, adecuar sus procedimientos al proceso de planeación, reforzar la disciplina en la ejecución de sus acciones.

1.2 Los lineamientos del Plan, en este caso, serán traducidos en acciones y metas concretas a través de los Programas Sectoriales de mediano plazo y los Programas - Operativos Anuales.

96. Organización de las Naciones Unidas La Participación Ciudadana y -
 . . . Op. cit., pp. 52-53.

97. Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de . . . Op. cit., p. 423.

- 1.3 Los Programas Operativos Anuales establecerán las acciones concretas, los responsables, los recursos asignados y las metas; con ello la sociedad podrá conocer el detalle del quehacer público, lo podrá analizar, discutir, modificarlo en su caso y participar en su ejecución, control, y evaluación.
- 1.4 Se integrarán Consejos Consultivos sobre los temas principales del desarrollo y también sobre sus aspectos específicos, lo que permitirá instituir el diálogo y la comunicación entre los sectores sociales, y de ellos con el Estado.
- 1.5 El Estado conserva la responsabilidad de conducir el desarrollo, pero con un diálogo sistemático y permanente con la sociedad.

2. Vertiente de Coordinación

- 2.1 Se refiere a las acciones que el Gobierno Federal realiza con los Gobiernos de las Entidades Federativas y a través de éstos, con los Municipios, a fin de que de manera coordinada y en el ámbito de sus jurisdicciones participen en el establecimiento y consecución de los objetivos de la planeación.
- 2.2 En esta área de ejecución del Plan, se realizará en el marco del Convenio Unico de Desarrollo (CUD).
- 2.3 En cada Estado, con respeto a su soberanía, serán los Sistemas Estatales de Planeación quienes promoverán y administrarán su proceso de desarrollo.
- 2.4 Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo serán

el principal mecanismo para la planeación estatal y la coordinación entre órdenes de gobierno. El papel de los Comités será fundamental para alentar la participación a nivel estatal.

- 2.5 Los Comités Estatales y los Comités de Planeación para el desarrollo Municipal convocarán a la participación de los representantes de los diferentes grupos sociales en sus ámbitos de competencia.

3. Vertiente de Concertación e Inducción

- 3.1 En esta vertiente a que se refiere la Ley, los Sectores Público, Social y Privado, podrán concertar acciones conjuntas de acuerdo a los lineamientos previstos en el Plan.
- 3.2 En estos casos podrán ser celebrados contratos y convenios de derecho público. En estos convenios habrá compromisos específicos y serán de cumplimiento obligatorio para las partes que lo suscriban. El Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales a celebrar dichos convenios observarán objetivos y prioridades del Plan y los programas.
- 3.3 A través de estos convenios, los grupos sociales en general, podrán participar, por sí o conjuntamente, con el Sector Público en la realización de acciones que inciden directamente sobre aspectos de mutuo interés, y que coadyuven al logro de los objetivos del Plan.
- 3.4 Aquí se ubican todas aquellas Políticas del Gobierno tendientes a promover, regular, restringir, orientar o prohibir acciones de

los particulares en materia económica y social, de acuerdo a la Constitución y las leyes, para que estimulen las actividades de los Sectores Social y Privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo.

- 3.5 Se presentan orientaciones generales para diversos sectores sociales, cuya participación en la ejecución del Plan se considera esencial : el Sector Social, el movimiento obrero organizado, - los campesinos, pequeños propietarios, Sector Privado, técnicos profesionistas e investigadores, instituciones educativas, los medios de comunicación social, los jóvenes, la mujer, asociaciones civiles, agrupaciones de vecinos, grupos indígenas, Partidos Políticos, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y la comunidad en general.

Finalmente, quiero subrayar que en el Capítulo 9 del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se enuncian las "Líneas de Acción para el Distrito Federal" y, se establece como uno de los propósitos de desarrollo, " . . . para crear las condiciones que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes, lograr una mayor participación y organización de la ciudadanía" (98).

SEGUNDA PARTE

(MARCO JURIDICO ADMINISTRATIVO DE REFERENCIA)

CAPITULO UNICO

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

1.1 LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descripción de los conceptos de centralización y desconcentración administrativas son de especial importancia para el presente trabajo de investigación, pues contribuyen a una mejor comprensión del marco jurídico administrativo dentro del cual se desarrollan las relaciones que guarda la Federación respecto al Departamento del Distrito Federal (DDF), y las de éste, respecto a sus Delegaciones, una de las cuales, Gustavo A. Madero (GAM), es mi objeto de estudio.

Por centralización, según apunta Wilburg Jiménez Castro, debe entenderse "... la concentración en un nivel o ámbito jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar decisiones importantes". (99)

Se puede distinguir cuatro elementos fundamentales de la centralización:

- I. La existencia de una unidad funcional, es decir, una organización estructurada jerárquicamente, en la cual los órganos superiores reúnen los principales medios de acción y -

99. W. Jiménez Castro Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa Ed. F.C.E., México, 1974, p. 190.

de control, así como de decisión.

- II. La existencia de una Entidad Central, cuyo poder le proporciona los elementos necesarios para la toma de decisiones importantes e incluso trascendentales, en cualquiera de los planos político, económico, social o cultural.
- III. La concentración sistemática o consciente de la autoridad y la responsabilidad en dicha Entidad Central.
- IV. La sustantividad de la jerarquía, que significa que entre más alto sea el nivel, las facultades serán más importantes y viceversa, entre más bajos sean los grados, las facultades serán menos importantes (100).

Al respecto, Gabino Fraga establece que "... existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros, en una situación de dependencia tal que, entre todos ellos existe un vínculo, que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades" (101).

Y Andrés Serra Rojas apunta que "... habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico de pendiente directamente de la administración pública que mantiene la -

100. J. P. Patiño Arias La Descentralización Administrativa, un Estudio de Caso: La Comisión de Libros de Texto Gratuitos. Tesis Profesional, ENEP-ACATLAN-UNAM, México, 1984, pp. 11-13.

101. G. Fraga referido por Patiño Arias en *Ibidem*, p. 12.

unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En una organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal". (102)

Así, la unidad de los diferentes programas de que se constituye la Administración Pública se determina a través de una relación jerárquica, que es como ya se dijo, de orden y grado. Esta relación jerárquica se establece por medio de un vínculo jurídico-administrativo el cual determina, a la vez, los diferentes grados y jerarquías en los órganos superiores, los intermedios y los inferiores; así como las relaciones entre éstos y hacia el interior de cada uno de ellos.

En nuestro País, la relación de jerarquía se establece cuando ". . . los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe supremo de la Administración Pública". (103)

Esta relación jerárquica implica una serie de derechos y obligaciones entre los diferentes órganos y funcionarios, los cuales se expresan con el nombre de poderes. Estos poderes generan, por sí mismos, una relación bilateral entre superiores e inferiores con derechos y deberes correlativos. Estos poderes, para Gabino Fraga son:

102. A Serra Rojas referido por Patiño Arias, *Ibidem*, p. 14.

103. G. Fraga *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 165. En nuestro País, la Administración Pública Centralizada la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento del D.F. y la Procuraduría General de la República.

Poder de Nombramiento

Facultad que tienen las Autoridades superiores para hacer -por medio de nombramientos- la designación de los órganos que le están subordinados.

Poder de Mando

Facultad de las Autoridades superiores para señalar a órganos inferiores, los lineamientos que deben seguir en el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

Poder de Vigilancia

Consiste en exigir rendición de cuentas de todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las Autoridades superiores de - la regulación con que están desempeñando sus funciones los inferiores.

Poder Disciplinario

Es la facultad que tienen las Autoridades superiores para sancionar la responsabilidad de los órganos inferiores, por haber faltado al cumplimiento de sus labores.

Poder de Revisión

Consiste en la aprobación, suspensión, anulación o reformas a los actos de los inferiores.

Poder para la Resolución de Conflictos de Competencia

Es la autoridad que tiene el órgano jerárquico superior para resolver los conflictos que surjan entre las Autoridades inferiores que le están subordinadas (104).

Debido a la complejidad de funciones y a la dificultad que el Órgano Central tiene para resolverlas, éste se ve en la necesidad de delegar parte de su autoridad, con el objeto de lograr una mayor eficiencia y cumplir de la mejor manera los objetivos que tiene encomendados.

La delegación de autoridad es posible definirla como el "... acto bilateral mediante el cual el superior jerárquico confiere deberes y responsabilidades a un subalterno y le dá la autoridad que necesita para desempeñar tales funciones" (105).

Siempre que se delega autoridad, dicho acto va acompañado de su respectiva responsabilidad. En tal sentido, la delegación de autoridad guarda una doble responsabilidad; la de la persona u órgano que delega la autoridad y la de quien la recibe. Sin embargo, en esta situación, la responsabilidad última recae en quien delega autoridad, ya que es el responsable ante los órganos o personas superiores para que las funciones se cumplan o se ejecuten.

La autoridad que se va delegando de un nivel a otro, varía según el nivel jerárquico de los órganos a los que se les delega.

104. G. Fraga citado por Patiño Arias La Descentralización Administrativa... Op. cit., pp. 14-16.

105. W. Jiménez Castro Introducción al Estudio de... Op. cit., p. 165.

En la Administración Pública Mexicana a fin de cumplir con las atribuciones que la misma Constitución le confiere y para el mejor despacho de sus asuntos, el Ejecutivo Federal delega autoridad a sus más cercanos colaboradores (en nuestro caso, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien a su vez hace lo conducente respecto a los Delegados de dicha Dependencia del Poder Ejecutivo Federal).

1.2 LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Como se ha visto, la delegación de autoridad es la forma a través de la cual el Poder u Organo Central TRANSFIERE facultades para compartir responsabilidades. Como consecuencia de esta delegación aparece la desconcentración, es decir, que el Organo o Entidad Central necesita para cumplir eficientemente con sus objetivos y delegar autoridad, dando origen a esta forma de organización administrativa.

La desconcentración por su parte, se efectúa siempre en aquellas personas u órganos que se encuentren funcionalmente establecidos dentro de la propia estructura administrativa de la organización.

Al respecto, nos dice W. Jiménez Castro que la desconcentración es "... un modo de distribución de funciones administrativas a órganos encuadrados dentro de la administración y que no están en la cúspide de la jerarquía administrativa" (106). y Andrés Serra -

Rojas señala que ella se define como ". . . la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación . . . adquieren facultades o poderes exclusivos que . . . significan . . . libertad restringida o condicionada, mas - no autonomía". (107)

Desde el punto de vista estricto, las decisiones más importantes son de competencia exclusiva de los Organos Centrales, dado que todos los agentes locales que son nombrados por el Organo Central, tienen cierta capacidad de decisión que previamente les ha sido delegada. En este marco, los agentes locales quedan obligados a obedecer y a ejecutar las decisiones y órdenes que emanan directamente del Organo Central.

Mientras tanto, la normatividad, como las facultades generales de decisión, planeación y control, permanecen centralizadas, las acciones aplicativas de estas medidas, al igual que la prestación de los servicios que implican, se desconcentran.

Los elementos característicos de la desconcentración son:

- a. Que es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b. La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina. El Poder Central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de

vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.

- c. No gozan de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción.
- d. La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e. La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- f. El órgano desconcentrado tiene su régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras Areas.
- g. El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central sean directas, normalmente a través del órgano correspondiente.
- h. Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los Organos Desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.
- i. El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o el de la Institución que lo crea (en los Organos Administrativos Federales sus ingresos se incorporan al Patrimonio Federal). La doctrina no reconoce a estos organismos el manejo autónomo de su presupuesto o de

su patrimonio, aunque se señalan casos de excepción (108).

Se puede decir, que el propósito fundamental de la desconcentración administrativa es que la Administración Pública vaya al ciudadano y no que éste venga hacia ella, a fin de proporcionar los servicios necesarios con mayor oportunidad, rapidez y calidad.

Al respecto, Víctor Flores Olea acertadamente señala que:

"... estando el aparato al servicio del Estado en constante interacción directa y cotidiana con la ciudadanía, la Administración Pública Central deberá en un principio, trabajar para desarrollar aquellos métodos y técnicas que le permitan conocer las necesidades, las demandas, las opiniones básicas prevalecientes en la sociedad en la que actúa y, por lo tanto, pretende servir. El Estado se encontraría a sí mismo en el momento en que la totalidad de la Administración del Estado fuera más sensible, para que a través de estas técnicas específicas logre captar de una manera sistemática y organizada lo que la sociedad en su conjunto espera de ella

"... debe hacerse una desconcentración administrativa que implique y responsabilice un régimen de confianza de la ciudadanía respecto a la administración pública y sus funciones; es decir, un tipo de relación en que la ciudadanía confía en la eficiencia, en la honestidad y en la funcionalidad del Aparato Administrativo Gubernamental" - (109).

108. *Ibidem*, p. 510

109. V. Flores Olea citado por Patiño Arias La Descentralización Administrativa... Op. cit., p. 43.

1.3 EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (D.D.F.)

El Departamento del Distrito Federal se ha convertido en la entidad político-administrativa más compleja del País, debido a que la Capital de la República ha crecido enormemente desde el punto de vista demográfico y de los grandes intereses que en ella se han invertido, a consecuencia de la vida política y económicamente centralizada de la Nación. Puede decirse que un porcentaje muy elevado de la actividad económica se ha centrado en esta Entidad Federativa. Siendo el Distrito Federal el asiento de los Poderes Públicos, el centro general de la cultura nacional y de la actividad económica de todo el País, es lógico suponer la necesidad de una organización político-administrativa adecuada para atender los graves problemas que se le presentan (110).

Ramón Aguirre Velázquez, Jefe del Departamento del Distrito Federal (1982-1988) ha expuesto que:

"El desorbitado crecimiento urbano que ha experimentado el Distrito Federal de las últimas décadas, constituye un desafío en la perspectiva de lograr niveles de bienestar y desarrollo, compatibles con las crecientes necesidades de la población capitalina... Sin duda, el gigantismo del Distrito Federal acarrea desequilibrios peligrosos, de consecuencias imprevisibles para la convivencia pacífica y ordenada de la población capitalina" (111). Estudiosos de la Administra-

110. S e r r a R o j a s Derecho Administrativo... Op. cit., Vol. I, pp. 598-599.

111. Instituto Nacional de Administración Pública Departamento del Distrito Federal. Ed. INAP. Rev. de Admón. Púb. enero-junio, Núms. 61-62, México, 1985, p. 19. El D.F. es uno de los ejemplos más claros del carácter desigual del desarrollo que ha experimentado nuestro País; en su interior se reúnen las particularidades más ilustrativas de la modernidad y del atraso en un heterogéneo conjunto de condiciones de vida y trabajo.

ción Pública, como Ignacio Pichardo Pagaza, han escrito que:

"Jurídicamente la situación del Distrito Federal es sui géneris, por ser una parte del territorio nacional que tiene semejanzas y diferencias con los estados de la federación. Por ejemplo, tiene atribuciones de carácter estatal en lo referente al aspecto fiscal, al recaudar impuestos federales y recibir las participaciones correspondientes; - así mismo, tiene una ley de ingresos y un presupuesto de egresos, aprobados por el congreso de la Unión que es representante de la nación, - pero en estos casos hace las veces de congreso local; igual sucede con la cuenta pública del D.F.

"Tiene atribuciones que caen en el ámbito municipal, como son la prestación de servicios públicos a la ciudadanía que viven dentro de - su jurisdicción geográfica. Entre estos servicios públicos tenemos el de alumbrado público, vigilancia, transporte de superficie, metro, - obras públicas agua potable y alcantarillado, escuelas, parques y jardines, espectáculos y diversiones, panteones, servicio de limpia, etc.

"Existen sin embargo, aspectos importantes en el D.F. que lo hacen diferente a los ámbitos estatal o municipal. Dentro de éstos consideramos que al frente del gobierno hay un gobernador que no es elegido por la ciudadanía. Es el presidente de la república, quien gobierna - delegadamente mediante un jefe de departamento que él designa. El órgano legislativo no es local estrictamente hablando, porque los diputados representan a la nación. Sin embargo, el congreso tiene facultad - para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal" (112).

112. I. Pichardo Pagaza Introducción a la Administración Pública en México. Ed. INAP-CONACYT, Vol. II, México, 1984, p. 336.

El gobierno del Distrito Federal corresponde a una Organización Centralizada Federal: política, administrativa y desconcentrada que "... en su funcionamiento administrativo forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada en la que se reconocen facultades desconcentradas en favor del Jefe del Departamento y que tiene un régimen patrimonial y financiero propio, pero que no lo llegan a catalogar como órgano descentralizado" (113).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

Es voluntad del pueblo mexicano, la de constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, integrada por 31 Estados libres y soberanos en lo que a su régimen interior concierne y un Distrito Federal (Arts. 40 y 43).

La Administración Pública Federal será Centralizada y Paralela - tal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (Art. 90), (114).

-
113. G. Fraga Derecho Administrativo...Op. cit., p. 195. Un Órgano -- Descentralizado es aquel Órgano al que se le han delegado derechos o facultades decisorias; no está subordinado jerárquicamente con el Poder Central, el cual posee sobre él, facultades limitadas de vigilancia y control para cumplir con sus objetivos, posee: a) Personalidad jurídica b) Patrimonio propio y c) Régimen jurídico propio.
114. En la actualidad encontramos que en la Administración Pública Centralizada, el único Departamento Administrativo que existe es el del D.F. al cual se le da un tratamiento específico en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Presupuesto de Egresos del DDF que forma parte del presupuesto total de la Administración Pública Federal, se examina, discute y aprueba por separado (Art. 74 frac. IV).

El Presidente de la República tiene facultad para nombrar y remover libremente al Gobernador del Distrito Federal (Art. 89 frac. II).

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos (Art. 92).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) señala que:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada (Art. 1°).

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con el Departamento del Distrito Federal (Art. 26).

En cuanto a la elección de los titulares de los poderes, estudiosos del Derecho Constitucional dicen que la ciudadanía del D.F. no los escoge, sino que son elegidos por la Nación en su conjunto. De este modo, el Legislativo del D.F. reside en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo en el Presidente de la República, autoridades elegidas por la sociedad en general; el Poder Judicial reside en el Tribunal Superior, formado por magistrados nombrados por el Presidente con

aprobación de la Cámara de Diputados (115).

1.3.1 LA ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL D.F.

1.3.1.1 LAS DELEGACIONES, ORGANOS DESCONCENTRADOS DEL D.D.F.

El Departamento del Distrito Federal tiene la competencia que le es señalada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal - (LODDF).

El artículo 44 de la LOAPF establece que: Al Departamento del D.F. corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha Entidad - en los términos de su Ley Orgánica y
- II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos (116).

115. Richardo Pagaza Introducción a la Administración...Op. cit., Vol. II, p. 336.

116. Podex Ejecutivo Federal Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México, 1987, p. 53. Compete al Departamento del Distrito Federal atender todo lo relacionado con los servicios ciudadanos, entendidos éstos como la "...actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público" (Art. 23 LODDF), "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal". Revista de Administración Pública enero-junio, - Núms. 61-62, México, 1985, p. 406

La Administración del Distrito Federal basa su acción en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual decreta que: su organización interna se estructura en dos niveles, el Central y el Decentralizado. En el primer nivel existen las Unidades Administrativas Centrales y los Organos Desconcentrados.

Junto con la propia Jefatura, estas Unidades y Organos Desconcentrados, forman lo que se ha denominado la Administración Pública Centralizada del Departamento del Distrito Federal.

Estas Unidades se enumeran en el artículo 3° del mencionado Ordenamiento y 2° de su Reglamento Interior, junto con sus funciones genéricas. Estas son las Secretarías General de Gobierno, General de Desarrollo Social, General de Obras, General de Protección y Vialidad, Generales Adjuntas; la Oficialía Mayor; la Tesorería; la Contraloría General; las Coordinaciones Generales; las Direcciones Generales y demás Unidades Administrativas a que hace referencia el artículo 16, las cuales llevan a cabo atribuciones de estudio, planeación y despacho de los asuntos propios del Departamento del Distrito Federal. Por su parte los Organos Desconcentrados son: las Delegaciones, en sus respectivas circunscripciones geográficas; los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano; el Servicio Público de Localización Telefónica y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (Arts. 45 a 50 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal), los cuales llevan a la práctica las políticas generales de gobierno, en el lugar mismo donde la sociedad civil local demanda la prestación de servicios.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, clasifica las atribuciones "... que corresponden al Departamento en asuntos

en materia de gobierno (Art. 17); en materia jurídica y administrativa (Art. 18), en materia de hacienda (Art. 19) y en materia de obras y servicios públicos (Art. 20); y en cada una de estas materias va detallando las actividades que entran en esos rubros" (117).

Gabino Fraga señala que en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (31 de Diciembre de 1970) "... se introdujo de una manera formal en la legislación mexicana la desconcentración administrativa al dividir el Distrito en 16 Delegaciones y encomendar cada una de ellas a funcionarios nombrados por el Jefe del Departamento y dotados de atribuciones desconcentradas en los términos de la Ley, los reglamentos y los acuerdos del propio Jefe del Departamento (Arts. 10 y 12)" (118).

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1984) señala que:

Corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal la representación legal de éste, la que podrá delegar en los términos que establezca el Reglamento Interior en los funcionarios del propio Departamento que, por sus atribuciones, se encuentran vinculados con la materia motivo de la representación (Art. 10).

Los Organos Administrativos Desconcentrados están jerárquicamente subordinados a la Jefatura del Departamento la cual, en su caso, fijará las relaciones que deben guardar con otras Dependencias (Art. 16).

El Distrito Federal se divide en las siguientes dieciseis Delegaciones: I. Alvaro Obregón; II. Atzacapotzalco; III. Benito Juárez;

117. G. Fraga Derecho Administrativo...Op. cit. p. 198.

118. Ibíd., p. 200

IV. Coyocán; V. Cuajimalpa de Morelos; VI. Cuauhtémoc; VII. Gustavo A. Madero; VIII. Iztacalco; IX. Iztapalapa; X. Magdalena Contreras; XI. Miguel Hidalgo; XII. Milpa Alta; XIII. Tláhuac; XIV. Tlalpan; XV. Venustiano Carranza y XVI. Xochimilco (Art. 14).

Las Delegaciones anteriores son órganos desconcentrados y están a cargo de un Delegado, el cual será nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República, y ejercerá las atribuciones que corresponden al Departamento en sus respectivas jurisdicciones, salvo aquéllas que sean propias de los Organos de Administración Centralizada. La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los Delegados en coordinación con los demás Organos del Departamento para el mejor gobierno de la Entidad (Art. 15) (119).

Los Delegados están obligados, de manera directa, a la aplicación de las normas, criterios de gobierno y política administrativa fijados por el Jefe del Departamento. Coordinan sus acciones con las demás Dependencias de la Administración Pública Federal con base al Reglamento Interior del propio Departamento del Distrito Federal. Para el cumplimiento de las funciones y atribuciones de los Delegados, estos disponen anualmente de los recursos asignados por el Presupuesto de Egresos del Departamento del D.F.

TERCERA PARTE

ESTUDIO DE CASO: LA INSTITUCIONALIZACION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DELEGACION GUSTAVO A. MADERO (1987)

CAPITULO UNO

LA DELEGACION GUSTAVO A MADERO

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

La Delegación Gustavo A. Madero ha sido desde la época prehispánica un lugar de retiro espiritual; en esa época en el Cerro del Tepeyac se adoraba a la Diosa Tonantzin, considerada madre de todos los dioses del Anáhuac.

En 1521, Gonzalo de Sandoval establece sus reales en el Tepeyac durante la toma de la Gran Tenochtitlán.

Después de la conquista y ante el empuje de la urbanización de la Ciudad de México por los españoles, los indígenas que quedaron como servidumbre de los conquistadores se fueron asentando a las orillas de la urbe, tocándole a la zona norte una gran afluencia de población indígena y luego mestiza que se refugiaba en el santuario de sus ritos ancestrales.

El Distrito Federal se crea en la Ciudad de México el 18 de noviembre de 1824, al determinarse un Gobierno Republicano, Representativo y Federal, facultando al Congreso General para elegir un lugar de residencia a los Supremos Poderes de la Federación.

En el año de 1854, se cambia mediante un decreto su extensión, dividiéndose en ocho Prefecturas Centrales e interiores correspondientes a los ocho Cuarteles Mayores de la Municipalidad de México y tres exteriores.

El 4 de mayo de 1861, un segundo decreto divide al Distrito Federal en la Municipalidad de México y las Prefecturas de: Guadalupe Hidalgo, con dos Municipios que eran: el de Villa de Guadalupe Hidalgo y el de Atzacapotzalco; la de Tacuba, con cinco Municipios: Tacubaya, Tacuba, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa; la de Tlalpan, con cinco Municipios que eran: San Angel, Coyoacán, Iztapalapa, Iztacalco y Tlalpan; y la de Xochimilco, con ocho Municipios: Xochimilco, Tláhuac, Actopan, Tulyehualco, Milpa Alta, Ostotepec, Mixquic y Hatahuacan.

La reforma al Artículo 73, Fracción VI, de la Constitución (D.O. 28 de agosto de 1928), representa un cambio trascendente en la historia del Gobierno Capitalino, suprimiéndose al régimen municipal y encomendando el gobierno de la Entidad directamente al C. Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinaba la ley respectiva.

El 31 de diciembre de 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, creándose el Departamento Central formado por las Municipalidades de: México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y trece Delegaciones que eran: Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, General Anaya, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

La Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1941, integra las dis

posiciones que rigieron al Departamento hasta 1970, dividiéndose el Territorio del Distrito en la Ciudad de México y las Delegaciones - de: Azcapotzalco, Iztacalco, Villa Gustavo A. Madero, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iz tapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Con el objeto de propiciar un desarrollo más equilibrado en la Entidad, en 1970 se crearon las Delegaciones de: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, ampliándose así a dieciseis el número de Delegaciones en que se organizó la Administración de la Ciudad.

La Delegación Gustavo A. Madero, fue denominada así en memoria de un insigne mexicano, mártir de la Decena Trágica, durante - aquél oscuro episodio de la Historia de México, en el que fueron co bardemente asesinados Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, consumándose el cuartelazo de 1913.

1.2 LOCALIZACION

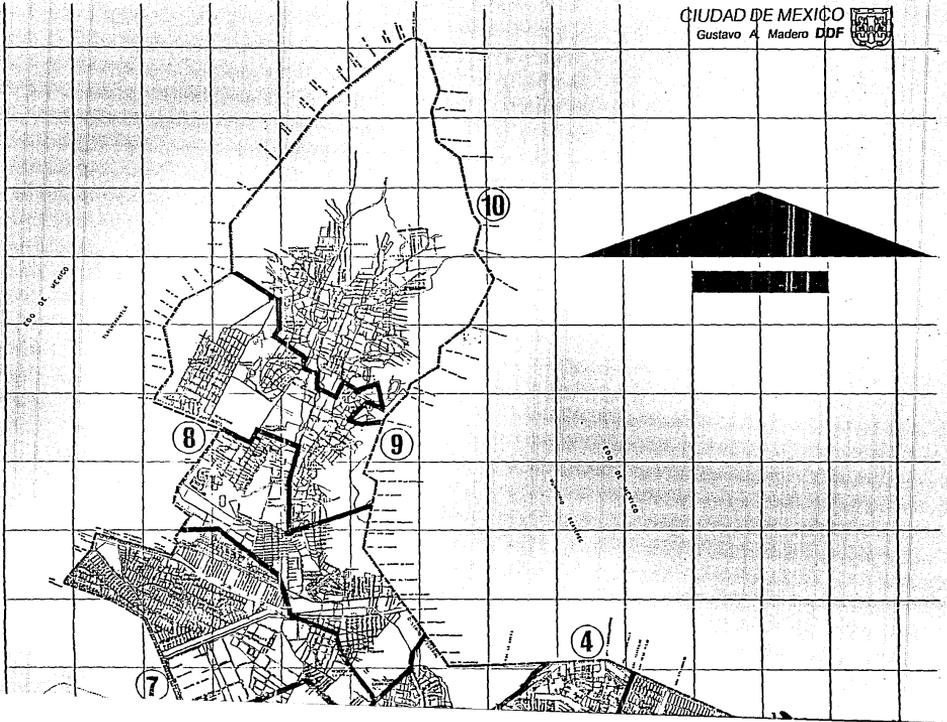
La Delegación Gustavo A. Madero se localiza al norte de la - Ciudad de México, siendo sus límites: al norte con los Municipios - del Estado de México de: Coacalco, Tultitlán y Ecatepec; al sur con las Colonias Peralvillo, Valle Gómez de la Delegación Cuauhtémoc y las Colonias Felipe Angeles, Simón Bolívar y Ejidos del Peñón de - la Delegación Venustiano Carranza.

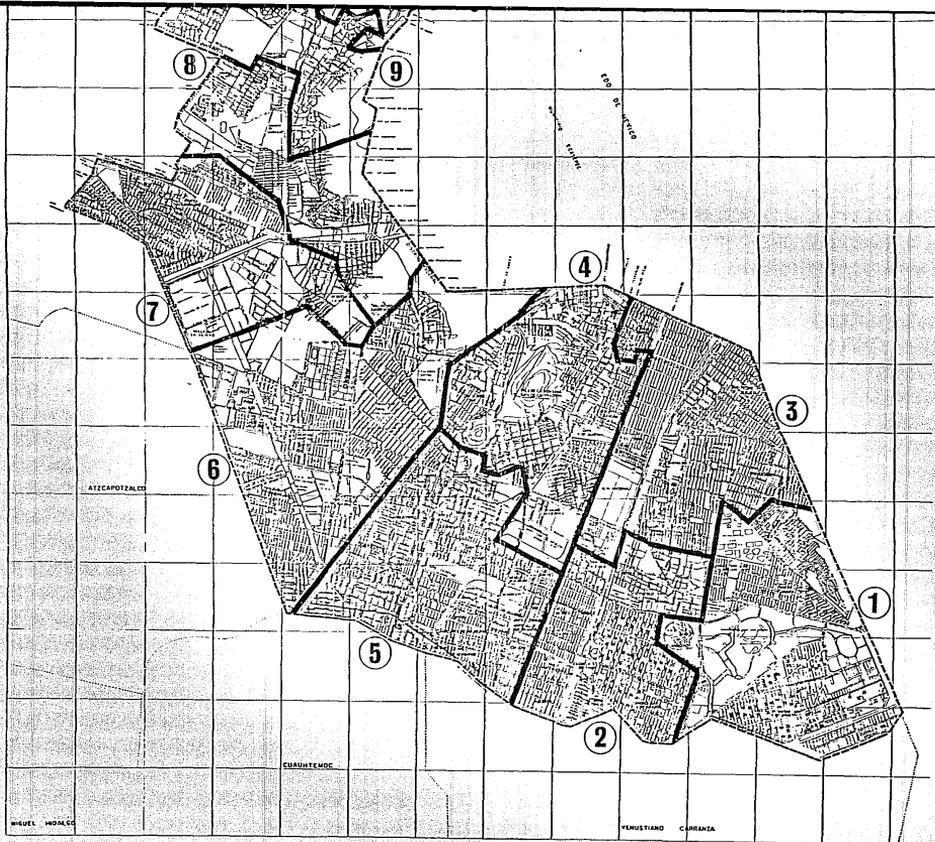
Al oriente con los Municipios de Netzahualcóyotl, San Salva-

dor Atenco, Texcoco y Ecatepec del Estado de México. Al poniente con la Delegación Atzacapotzalco y los Municipios de Tlalnepantla y Tultitlán del Estado de México.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (24 de diciembre de 1984), en su artículo 15 establece el perímetro de la - Delegación Gustavo A. Madero en la siguiente forma:

"A partir de la mojonera Tecal, se dirige en línea recta al - sureste rumbo a la mojonera Tlatel de los Barcos, hasta la intersección del eje de la calle Norte 1, donde se localiza la cerca de alambre que delimita el Aeropuerto Internacional "Benito Juárez"; se si gue la cerca al suroeste, hasta su cruce con la avenida Río Unido o avenida 602, por cuyo eje continúa con rumbo al oeste hasta el punto común en que se une con la avenida Oceanía, siguiendo por el eje de la misma hacia el suroeste; encuentra la avenida Río Consulado y por el eje de ésta, continúa hacia el noroeste en todas sus inflexiones hasta el vértice de la avenida Insurgentes Norte y calzada Vallejo ; prosigue en dirección noroeste sobre el eje de la calzada Vallejo, - hasta la mojonera de la Patera, que define el vértice del límite del Distrito Federal con el Estado de México; sigue con el rumbo mencionado por ese límite en todas sus inflexiones, pasando por las mojoneras Perillillar, la Soledad, Ixtacala, Santa Rosa, El Molino, Zahua -- tlán o Río de Tlalnepantla, Puente San Bartolo, Santiaguito, Presa - San José, San Esteban, La Hormiga, Patoni, Zacahuizco, Particular, - Chalma la 12 o Puerto de Chalma; mojoneras 13, 14, 15, 16, 17, 18, - 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 o Panal o San Ja - vier, El Zapote o Cumbre de Mesa Alta, Peña Rajada, Vinguíneros, Ce rro de Picacho, Quiote, Peña Gorda, Sombrero, -Almaraz y Cuauhtepec o Moctezuma, de la que se dirige hacia el sur, pasando por las mojone- ras el Pulpito, Contador, Cerro Alto, Peñas Coloradas, Palmas, Escor





Fuente: Coordinación de Asesores del C. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.

plón, Puerto de la Hoya de Nieve de San Andrés, límite de Cuauhtepac, Hoya de Nieve, Cerro Cuate, El Gigante, Las Lajas, Coccoayo, Chiquihuite, Cruz de la Cantera, Mocha, Redonda, Cantera Colorada, Santa Cruz, la Huerta, Rancho de Enciso, El Tanque, La Calzada, La Campana, Particular, Atlaquihualoya y Santa Isabel; en este punto cambia de dirección hacia el este, pasando por las mojoneras el Pithayo, la Rosca, Tequesquitenco, Alcantarilla, Atzacualco, Pozo Viejo y Tecal, punto de partida" (120).

1.3 ASPECTOS GENERALES

* SUPERFICIE	87.7	Km ²
* POBLACION	3.5	Millones
* DENSIDAD	39,908	Hab/Km ²
* POBLACION FLOTANTE	1.5	Millones
* POBLACION EN ZONA MARGINADA	1.8	Millones
* AREA URBANA	65	Km ²
* AREA AGROPECUARIA	1	Km ²
* RESERVA TERRITORIAL	16	Km ²
* PRESUPUESTO ASIGNADO	61'213.5	Millones
* COLONIAS	198	
* PUEBLOS	22	
* BARRIOS	22	
* LOTES CON PROBLEMA DE TENENCIA DE LA TIERRA	50	Mil
* MERCADOS PUBLICOS	51	

* TLANGUIS	160	
* GIROS MERCANTILES	Más de 50	Mil
* VENDEDORES AMBULANTES	40	Mil
* CENTROS COMERCIALES	8	
* LECHERIAS	69	
* TIENDAS D.D.F.	9	
* MODULOS DEPORTIVOS	Más de 100	
* ESCUELAS PRIM. Y SECS.	389	
* ESTACIONES DEL METRO	14	
* POLICIAS	1842	
* MODULOS DE VIGILANCIA	42	
* PATRULLAS	128	
* PLANTA INDUSTRIALIZADORA		
DE DESHECHOS SOLIDOS	1	
* CENTRAL CAMIONERA	1	
* CRUCEROS SEMAFORIZADOS	180	
* PLAZAS CIVICAS	9	
* BIBLIOTECAS	14	
* TEATROS AL AIRE LIBRE	5	
* CENTROS DE PRESTACION SOCIAL	9	
* PANTEONES	11	
* EDIFICIOS CULTURALES	88	
* MONUMENTOS Y CENTROS HISTO		
RICOS	10	
* AREAS VERDES	2'601,000	M ²

Fuente:

Delegación Gustavo A. Madero Manual de Organización Ed.- GAM, México, 1987, - pp. 17-18.

La Delegación Gustavo A. Madero es un órgano desconcentrado - dependiente del Departamento del Distrito Federal, encargado del otorgamiento de los servicios y la creación de la infraestructura necesaria para su prestación a la comunidad circunscrita dentro de su jurisdicción; en un área de 87.7 Km² de extensión territorial debe atender las demandas de 3.5 millones de habitantes y 1.5 millones de población flotante, que cada día requieren de más y mejores servicios.

La Delegación por sus características geográficas, su densidad demográfica, su colindancia con el Estado de México y por su irregularidad en los asentamientos humanos, además de su excesiva población flotante, presenta particularidades que han requerido de especial atención para la búsqueda de soluciones a la compleja y creciente problemática que enfrenta esta Demarcación Geográfica con respecto a la regularización, uso y destino del suelo; seguridad pública; abasto y distribución; actividades culturales y recreativas; educación y servicios, etc.

En esta Delegación se han observado asentamientos humanos irregulares, especialmente en la periferia de la Jurisdicción como son las Colonias San Felipe de Jesús, Gabriel Hernández, Progreso Nacional, Nueva Atzacualco y Zona de Cuauhtepéc entre otras; la irregularidad de predios ha sido motivo para que al no estar determinada la legalidad territorial, no estén establecidas las responsabilidades y obligaciones y no se les llegue a dotar de servicios públicos en forma adecuada ni suficiente.

Dentro del área delegacional se localizan la Nacional Preparatoria No.3 "Justo Sierra" y la No.9 "Pedro de Alba", así como el Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Vallejo; todas ellas pertene

cientes a la Universidad Nacional Autónoma de México; así como tres Colegios de Bachilleres y dos Vocacionales, estas últimas dependientes del Instituto Politécnico Nacional, las cuales corresponden a los números 1 y 10. También se encuentran varios Planteles del Conalep y tres escuelas Normales incorporadas a la Secretaría de Educación Pública, cuya ubicación corresponde a las zonas céntricas de la Delegación.

A nivel superior, la Universidad Nacional Autónoma de México tiene tres clínicas odontológicas en las que se presta atención a población abierta; y el Instituto Politécnico Nacional cuenta con la Unidad Profesional Zacatenco. También están las instalaciones de una universidad particular incorporada a la UNAM, la Universidad del Tepeyac.

Esta Demarcación cuenta con diversos espacios dedicados a la cultura, deporte y recreación para encauzar la energía de la población, principalmente la juvenil, por lo que en ella se localizan más de 100 módulos deportivos, 88 edificios culturales, 14 bibliotecas, 5 teatros al aire libre, 9 centros de prestación social, entre otros, los cuales están destinados al logro de un mejor desarrollo personal y familiar, toda vez que dentro de los principales problemas que enfrenta la población de la Jurisdicción, son la drogadicción, el alcoholismo, el pandillerismo y la delincuencia, particularmente en las zonas marginadas y/o conurbadas.

En la Delegación se generan 150 toneladas de basura diariamente, de las cuales se recolecta un promedio de 67 %, teniendo detectados como principales centros con mayor índice de contaminación en esta Circunscripción a los alrededores de la Basílica de Guadalupe y la Central Camionera del Norte (por la constante afluencia de

personas provenientes de diversas partes del País), así como del Bosque de San Juan de Aragón y los paraderos de las estaciones del metro; existen además problemas de recolección en la zona de Cuauhtepc, donde las condiciones topográficas limitan el acceso de los camiones recolectores y el equipo que se utiliza se encuentra en condiciones deplorables para desarrollar un adecuado servicio a la ciudadanía. — Con respecto a la Planta Industrializadora de Desechos Sólidos, ésta se encuentra funcionando con maquinaria sumamente deteriorada por la falta de mantenimiento necesario.

En lo relativo a servicios públicos como: agua potable, drenaje, alumbrado público y red vial, se observa que en la zona norte, donde se encuentra Cuauhtepc, existe un descontrol en la prestación de servicios, por ser una zona de difícil acceso; aquí el 75% de las colonias no cuentan con pavimentación, guarniciones ni banquetas y carecen de infraestructura, redes de agua potable y drenaje, contribuyendo en gran medida a la degradación del medio ambiente. Por su topografía se dificulta e incrementan los costos para brindar los servicios de agua potable y pavimentación.

En la zona sur oriente, las colonias que colindan con el Estado de México presentan gran inestabilidad en sus asentamientos. No obstante, cuentan con los servicios mínimos de agua potable, drenaje y recolección de basura, aún cuando se considera indispensable desarrollar un mayor grado de urbanización tanto en reconstrucción de pavimentación de calles, como en la prestación de los servicios básicos a colonias del Perímetro Delegacional.

En las colonias populares y zonas habitacionales, donde la infraestructura se encuentra en mal estado, se da mantenimiento periódicamente a 45,000 luminarias, a 2,605 m. de red de agua potable y —

2,202 m. de red de drenaje, estimándose que se cubren estos servicios en un 65% de la demanda real de la población.

La Delegación cuenta con 1,424 hectáreas de área forestal, - con una superficie de áreas verdes de 2'601,000 M² y 5 Km² de bosques, los cuales requieren de importantes recursos presupuestales para reforestar zonas que se encuentran erosionadas y dar mantenimiento a las áreas verdes, parques y jardines del perímetro delegacional; no obstante, se considera que el mantenimiento de áreas verdes no ha con-
tado con el apoyo presupuestal necesario, por lo que sólo se ha llega-
do a cubrir el 50% de lo que requeriría el apropiado mantenimiento de dichas zonas.

Cabe destacar que se encuentran localizados dentro de esta Demarcación: 4 Receptorías de Renta de la Tesorería, 70 cruceros, 20 - Agencias de Correos, 27 Conasupos, 1 Central de Teléfonos, 6 tiendas de barrio, el Reclusorio Norte, 37 bancos, 6 Agencias del Ministerio Público, 4 Juzgados Calificadores, 11 Telégrafos, 9 áreas bancarias, 5 corralones de autobuses para servicio, 16 cines, 9 Tiendas del Departamento del Distrito Federal; existe una oficina de expedición de licencias para manejo de la Secretaría de Protección y Vialidad, una Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores para trámites de pasaportes, y un corralón de la Secretaría de Protección y Vialidad - para depósito de autos y camiones infractores.

Algunos lugares y eventos culturales turísticos y de recreación en la Delegación Gustavo A. Madero, son los siguientes:

Zoológico de San Juan de Aragón.

Se encuentra ubicado en la Av. Loreto Favela, con una gran extensión de áreas verdes y una diversidad de especies animales. La superficie de este zoológico es de aproximadamente 370,000 m².

Centro de Convivencia Infantil.

Este centro cuenta con un espectáculo de delfines amaestrados y tiene un acuario, posee juegos mecánicos, áreas verdes y animales pequeños que están en contacto directo con los niños visitantes.

Parque Recreativo Cultural Gustavo A. Madero.

En él se llevan a cabo los domingos festivales con diversos grupos, tanto artísticos, como culturales, buscando con ello ofrecer esparcimiento a los vecinos de esta Delegación. Existe en este Parque la Escuela de Iniciación Artística y el Audiorama que funciona todos los días festivos.

Basílica de Guadalupe.

Se considera a ésta como el centro religioso de mayor afluencia en nuestro País, particularmente en el mes de diciembre en que son los festejos principales de la misma, acudiendo un gran número de peregrinaciones, además de turistas tanto nacionales como extranjeros.

Planetario "Luis Enrique Erro".

Este planetario se encuentra ubicado en la zona del Instituto Político Nacional y cuenta con un moderno y funcional equipo audiovisual donde se presentan, entre otras cosas, las etapas de la formación de los planetas, la evolución geológica de la Tierra, etc.

Lienzo Charro de la Villa.

En él se efectúa los días sábados y domingos la fiesta charra (festejo tradicional de México) compitiendo Asociaciones de Charros de toda la República y donde acuden a presenciar este espectáculo el turismo nacional y extranjero.

Lienzo Charro "Rincón Gallardo".

En este Lienzo, se llevan a cabo competencias y prácticas a nivel local de varias Asociaciones de Charros. El Lienzo se encuentra ubicado en la Avenida 608, perteneciente al Bosque de San Juan de Aragón, también es considerado como un centro de atracción al turismo.

Acueducto de Guadalupe.

Desde Tlalnepantla, Edo. de México, hasta el Parque Gustavo A. Madero, antigua Basílica de Guadalupe, Fray Juan de Zumárraga, Hidalgo y Calzada de los Misterios, Capilla de los Capuchinos, Villa de Guadalupe y Capilla de Pocito.

Otros sitios de interés turístico son: el Museo de Cera, los Murales del Centro Médico la Raza y la Ciudad Politécnica.

Fiestas y Ferias: conmemoración a la imagen Guadalupana el 12 de diciembre en el Cerro del Tepeyac.

1.4 ADMINISTRACION PUBLICA DELEGACIONAL

1.4.1 ESTRUCTURA ORGANICA

DELEGADO

Secretaría Particular
Coordinación de Asesores
Control de Gestión

SUBDELEGACION JURIDICA Y DE GOBIERNO

Subdirección Jurídica

Unidad Departamental de Servicios Jurídicos
Unidad Departamental de Tribunales

Subdirección de Gobierno

Unidad Departamental de Licencias de Funcionamiento
Unidad Departamental de Giros Comerciales y Supervisión

Subdirección de Mercados

Unidad Departamental de Mercados y Concentraciones
Unidad Departamental de Vía Pública y Tianguis

SUBDELEGACION DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS

Subdirección de Desarrollo Urbano

Unidad Departamental de Planificación y Desarrollo Urbano
Unidad Departamental de Afectaciones

Subdirección de Obras

Unidad Departamental de Construcción y Conservación de Edificios

Unidad Departamental de Obras Viales

Unidad Departamental de Agua Potable y Drenaje

Subdirección de Servicios Urbanos

Unidad Departamental de Limpia

Unidad Departamental de Alumbrado Público

Unidad Departamental de la Planta Industrializadora de desechos sólidos

Subdirección de Ecología y Medio Ambiente

Unidad Departamental del Bosque de San Juan de Aragón

Unidad Departamental de Regeneración Urbana

Unidad Departamental de Parques y Jardines

SUBDELEGACION DE DESARROLLO SOCIALSubdirección de Acción Social y Deportiva

Unidad Departamental de Promoción Social

Unidad Departamental de Servicios Médicos

Unidad Departamental de Promoción Deportiva

Subdirección de Acción Cultural

Unidad Departamental de Promoción Educativa

Unidad Departamental de Promoción y Desarrollo Cultural

Subdirección del C.R.E.A.

SUBDELEGACION DE PARTICIPACION CIUDADANASubdirección de Organización Vecinal

Unidad Departamental de Integración Vecinal

Unidad Departamental de Acción Vecinal

Subdirección de Control Regional

Unidad Departamental de Operación

Unidad Departamental de Organizaciones Políticas y Asociaciones Civiles

SUBDELEGACION DE ADMINISTRACIONSubdirección de Recursos Humanos

Unidad Departamental de Selección y Desarrollo de Personal

Unidad Departamental de Control de Personal

Unidad Departamental de Administración de Sueldos y Salarios

Unidad Departamental de Pagaduría

Subdirección de Recursos Financieros

Unidad Departamental de Control Presupuestal

Unidad Departamental de Control Contable

Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales

Unidad Departamental de Adquisiciones

Unidad Departamental de Inventarios

Unidad Departamental de Servicios Generales

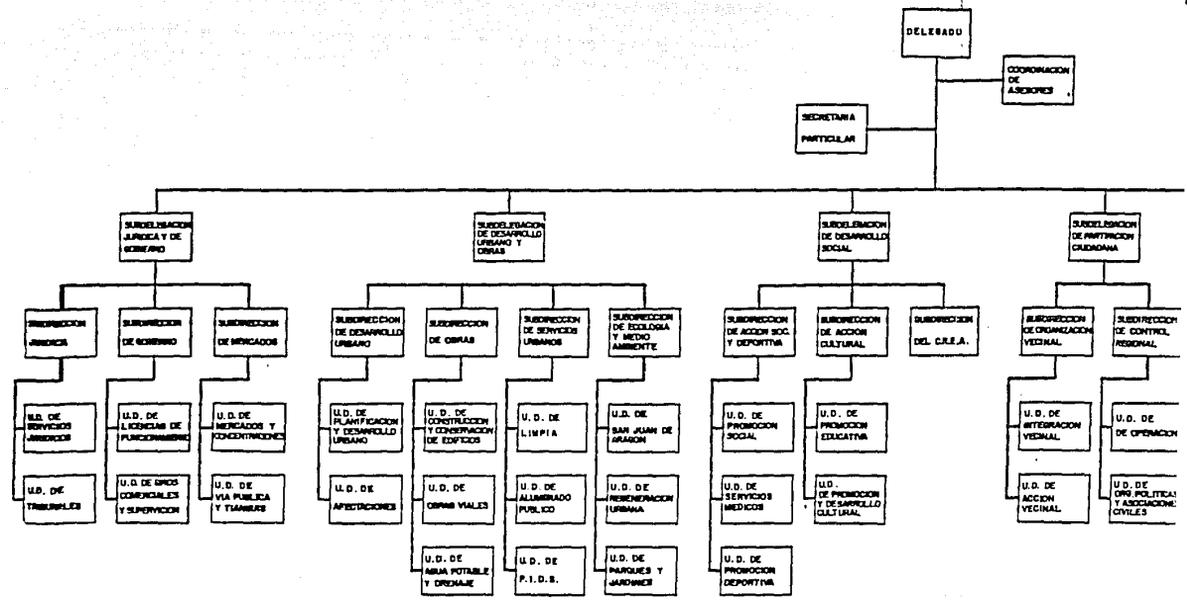
Unidad Departamental de Transportes y Taller Mecánico

Subdirección de Informática

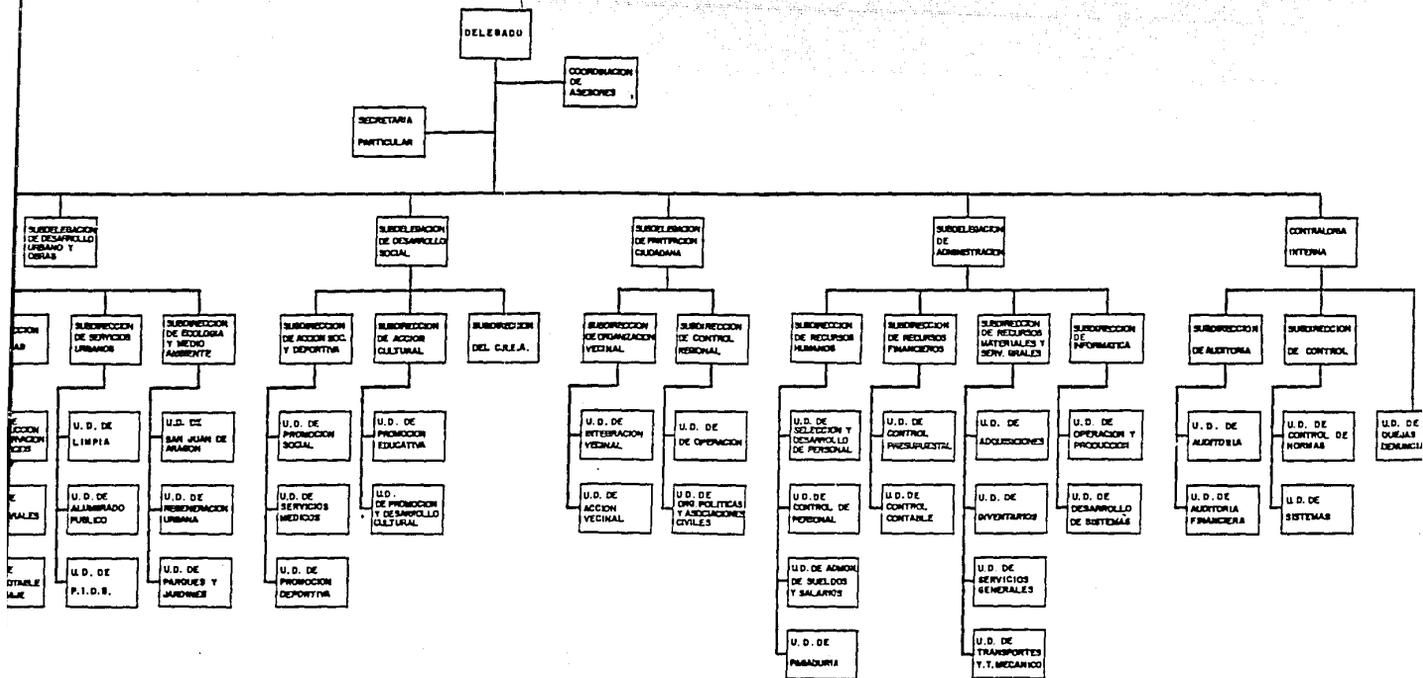
Unidad Departamental de Operación y Producción

Unidad Departamental de Desarrollo de Sistemas

ESTRUCTURA ORGANICA EN GUSTAVO A. MADERO



ESTRUCTURA ORGANICA EN GUSTAVO A. MADERO



Fuente: Delegación Gustavo A. Madero
 Manual de Organización. Ed.
 GAM, Vol. II, México, 1987,
 p. 622.

CONTRALORIA INTERNASubdirección de Control

Unidad Departamental de Normas

Unidad Departamental de Sistemas

Subdirección de Auditoría

Unidad Departamental de Auditoría Financiera

Unidad Departamental de Auditoría Operacional

Unidad Departamental de Quejas y Denuncias

1.4.2 PRINCIPALES FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, decreta en su Artículo 45 que corresponde a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal :

I. Atender y vigilar la debida prestación de los servicios - públicos;

. . .

IV. Otorgar licencias, conforme a las normas y criterios establecidos por la Dirección General de Desarrollo Urbano - para industrias, talleres, bodegas, construcciones y anunnos. Autorizar los números oficiales y alineamientos; - opinar previamente el otorgamiento de las licencias de - fraccionamientos y de subdivisiones y aplicar las normas

y criterios que establezca la Dirección General de Desarrollo Urbano, en lo relativo a la zonificación en cuanto al uso de la tierra;

- V. Otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a los reglamentos gubernativos; revalidar el registro anual de las licencias, expedir las autorizaciones para el funcionamiento de estacionamientos y vigilar y aplicar las sanciones en que pudieren incurrir los mismos;
- . . .
- VII. Levantar actas por violaciones a los reglamentos gubernativos, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan, excepto las de carácter fiscal.
- VIII. Prestar asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo en beneficio de los habitantes de la respectiva Delegación;
- IX. Realizar campañas tendientes a prevenir y erradicar el alcoholismo, la prostitución y la toxicomanía, de acuerdo con las políticas generales que fije el Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con las medidas que dicte el Consejo de Salubridad General;
- X. Coadyuvar con la Secretaría General de Protección y Vialidad, en mantener el orden y la seguridad públicos, con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas correspondientes;
- . . .

- XV. Prestar servicios de mercados, parques, jardines, panteones, - bosques, viveros y limpieza, así como administrar las instalaciones respectivas;
- XVI. Aplicar las normas relativas a la recolección de los desechos sólidos y a su industrialización;
- XVII. Mantener los servicios de jardines, parques, zonas arboladas, camellones, enjardinados, monumentos públicos, plazas típicas o históricas, obras de ornato y los caminos vecinales en los - tramos en que sirvan a la Delegación, salvo disposición expresa en contrario;
- XVIII. Conservar en buen estado las vías públicas de su jurisdicción;
- XIX. Reparar escuelas y construir, reparar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento;
- XX. Prestar el servicio de alumbrado público y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento en los términos que - fije el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- XXI. Proponer la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en la vía pública, en coordinación con la Secretaría General de Protección y Vialidad.
- XXII. Construir las obras menores aprobadas en su Programa Anual de Actividades;

- XXIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de los Círos Mercan tiles que funcionen en su perímetro;
- XXIV. Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el Plan Parcial de Desarrollo Ur bano de su jurisdicción;
- XXV. Prever la conservación de los servicios domiciliarios de agua potable y drenaje, así como la instalación de tuberías para - los mismos efectos. Se consideran como servicios domicilia - rios las tomas de agua potable de 13 mm. de diámetro o menos y las descargas de aguas residuales hasta un máximo de 0.15 - metros de diámetro.
- XXVI. Reparar y conservar las tuberías del servicio de distribución de agua potable hasta 152 mm. de diámetro y sus accesorios; - así como reparar y conservar las tuberías de drenaje de menos de 0.60 metros de diámetro;
- XXVII. Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cu ya administración no esté reservada por el Jefe del Departam ento del Distrito Federal a otra Unidad Administrativa;
- XXVIII. Efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local y organizar actos cul turales, artísticos y sociales, así como promover el deporte y el turismo, en coordinación con las Direcciones Generales - de Promoción Deportiva y de Acción Cívica, Cultural y Turísti ca;

- XXIX. Fomentar las actividades educativas que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social;
- XXX. Coadyuvar con el cuerpo de bomberos y el de rescate del Distrito Federal, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes;
. . .
- XXXII. Coordinar con otras Dependencias Oficiales, Instituciones - Públicas o privadas y con los particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales;
- XXXIII. Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad;
- XXXIV. Proporcionar a los organismos competentes la colaboración - que les soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra;
- XXXV. Atender el Sistema de Orientación, Información y Quejas;
- XXXVI. Promover la integración de los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y las Juntas de Vecinos, en los términos de los reglamentos y demás disposiciones aplicables;
. . .
- XXXVIII. Expedir constancias de la constitución de las Juntas de Vecinos para efectos de su registro ante el Consejo Consultivo y

proporcionarles servicios de apoyo para el desempeño de sus funciones;

- XXXIX. Proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados y en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural;
- XL. Elaborar y proponer los proyectos de Planes Parciales del — Plan de Desarrollo Urbano a que se refiere la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- XLI. Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener y recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de — obstáculos que impidan su adecuado uso, y
- XLII. Las demás atribuciones que les señalen otras leyes, reglamentos o el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En caso de duda o conflicto sobre el ejercicio de las atribuciones de las Delegaciones, el Jefe del Departamento del Distrito Federal resolverá lo conducente.

Las atribuciones que el presente artículo confiere a las Delegaciones, podrán realizarse por los servidores públicos de jerarquía inmediata de los Delegados, sin que por ello éstos pierdan la facultad de su ejercicio directo (121).

121. *Ibidem*, pp. 454-456.

CAPITULO DOS

ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

2.1 LA SUBDELEGACION DE PARTICIPACION CIUDADANA

La complejidad, importancia y crecimiento de las demandas ciudadanas en el ámbito de la Delegación Gustavo A. Madero, plantearon la necesidad de que los servicios que ella presta en cumplimiento de sus funciones sustantivas, deberían ser cada vez más adecuados, confiables y oportunos, de tal manera que permitieran a la Institución cumplir de la mejor forma con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro.

A principios del sexenio 1982-1988 se reconoció la importancia de que la Delegación contara con una Unidad Administrativa capaz de hacer de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana instrumentos eficaces de participación en la solución de los problemas comunitarios. En febrero de 1983, se consideró necesario incorporar informalmente a la estructura de la Delegación a la Subdelegación de Organización y Acción Vecinal, y fue en octubre de ese mismo año en que, por acuerdo de la Oficialía Mayor del Departamento del Distrito Federal, quedó constituida con las tres Unidades Departamentales siguientes:

1. Integración y Acción Vecinal.
2. Organizaciones Políticas y Asociaciones Civiles.
3. Gestión y Seguimiento.

Esta estructura se mantiene hasta 1986, año en que con la designación del Ing. José Aguilar Alcérreca, como nuevo Delegado en Gustavo A. Madero (122), se estableció un Enfoque de Dirección Estratégica que se propuso aprovechar las experiencias de las anteriores Administraciones, a efecto de que con base en ellas, se implantasen importantes cambios de carácter estructural, funcional y de interrelación entre las diferentes instancias que integran la Administración Pública Delegacional; con tal fin, en febrero de ese año se modifica la estructura orgánica de la Subdelegación para que quedara integrada por:

- 2 Subdirecciones
- 4 Unidades Departamentales
- 10 Oficinas Regionales

Cambiando su nombre al que actualmente tiene.

2.1.1 ESTRUCTURA ORGANICA

Durante el año de 1987, la Subdelegación de Participación Ciudadana funcionó teniendo como base la siguiente estructura orgánica:

SUBDELEGACION DE PARTICIPACION CIUDADANA

I. Subdirección de Organización Vecinal

122. Los conocimientos, experiencia y predisposición de los administradores, constituyen uno de los insumos internos del Sistema Administrativo.

A. Unidad Departamental de Integración Vecinal.

B. Unidad Departamental de Acción Vecinal

II. Subdirección de Control Regional

C. Unidad Departamental de Operación.

D. Unidad Departamental de Organizaciones Políticas y Asociaciones Civiles.

Por las características de las funciones desempeñadas fue necesario que se establecieran las siguientes relaciones de coordinación:

Internas:

* C. Delegado

* Subdelegados

* Contralor Interno

* Secretario Particular

* Secretario Técnico

* Coordinador de Asesores

* Coordinador de la Unidad de Control de Gestión

* Jefe de la Unidad Departamental de Investigación y Desarrollo Administrativo

Externas:

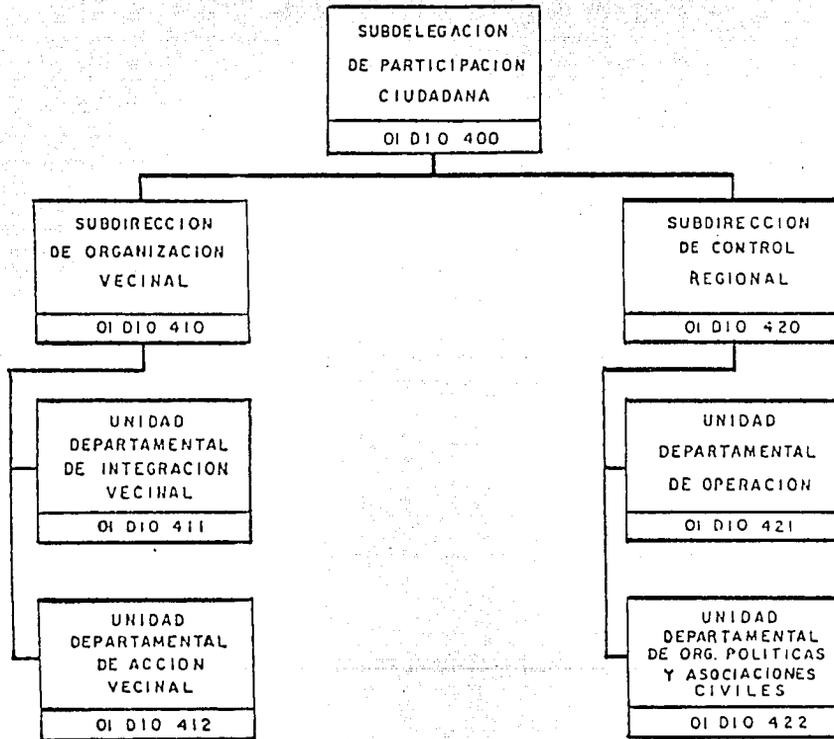
* Consejo Consultivo de la Ciudad de México

* Partidos Políticos y asociaciones civiles y de servicios del área delegacional

* Junta de Vecinos en Gustavo A. Madero

* Diputados Federales del perímetro delegacional

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA
SUBDELEGACION DE PARTICIPACION CIUDADANA



Fuente: Delegación Gustavo A. Madero. Manual de Organización y Procedimientos de la Subdelegación de Participación Ciudadana. Ed. GAM, México, 1987, p. 22.

- * Comités Distritales del Partido Revolucionario Institucional - en la Jurisdicción
- * Con los diversos sectores y organizaciones del Partido Revolucionario Institucional en el D.F.

2.1.2 OBJETIVOS Y FUNCIONES

OBJETIVO

- * Promover la integración de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, así como diseñar mecanismos en la definición de sus demandas, además de vigilar la ejecución de los Programas Delegacionales ampliando sus cauces de participación.

FUNCIONES PRINCIPALES

- * Establecer e incrementar relaciones de colaboración vecinal y ciudadana, dándoles debido cauce a través de la gestoría y seguimiento de las mismas.
- * Promover la integración de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana en los términos de los reglamentos y demás disposiciones.
- * Recabar información actualizada de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, sobre el desarrollo económico social y político en sus respectivas comunidades.

- * Asesorar y coordinar permanentemente a los Organos de Colaboración Vecinal para el desempeño de sus actividades.
- * Vigilar el desarrollo de los Programas con el propósito de evaluar los resultados de los mismos.
- * Organizar reuniones permanentes con los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana para coordinar el correcto desempeño de los mismos.

I. SUBDIRECCION DE ORGANIZACION VECINAL

OBJETIVO

- * Establecer los mecanismos que permitan la comunicación social permanente entre las Autoridades Delegacionales y los Organos de Colaboración Vecinal en la Jurisdicción.

FUNCIONES

- * Dar apoyo a los programas (123) tendientes a fortalecer la participación ciudadana en la Delegación.
- * Promover reuniones encausadas a determinar las demandas de participación ciudadana en el cumplimiento de obras de interés público.

123. En este punto se hace referencia tanto a los Programas Delegacionales como a aquéllos programas y subprogramas propios de la Subdelegación. Los escribo con minúscula para diferenciarlos de los primeros.

- * Asesorar a los Organos de Colaboración Vecinal para que su respectiva organización tenga resultados favorables en la acción ciudadana.
- * Promover la representación vecinal en aquellos lugares en donde no se cuente con ella.
- * Promover acuerdos con el Subdelegado de Participación Ciudadana con respecto a los asuntos encomendados a las Areas adscritas a su cargo.
- * Difundir entre los Organos de Colaboración Vecinal, los Programas - Delegacionales que en esta materia se han elaborado.

A. UNIDAD DEPARTAMENTAL DE INTEGRACION VECINAL

OBJETIVO

- * Establecer y coordinar íntegramente la operación de la participación de los Organos de Colaboración Vecinal dentro de los Programas Delegacionales que se llevan a cabo en la Entidad.

FUNCIONES

- * Llevar un registro actualizado de los integrantes de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana que operan en la Jurisdicción.
- * Supervisar la integración y participación de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana.

- * Expedir constancia de constitución de los Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes.
- * Difundir entre los Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes y Junta de Vecinos, los reglamentos y demás disposiciones legales para su integración.
- * Vigilar que los Organos de Colaboración Vecinal cumplan con las disposiciones legales y administrativas que se han creado para su integración y funcionamiento.
- * Organizar la información generada por los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana para dar cauce a sus respectivas demandas.
- * Informar periódicamente a la Autoridad Superior de las actividades realizadas, así como su desviación.

B. UNIDAD DEPARTAMENTAL DE ACCION VECINAL

OBJETIVO

- * Promover los Programas con participación ciudadana, sensibilizando - al mayor número de personas, así como gestionar las demandas y peticiones de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana en la Jurisdicción.

FUNCIONES

- * Desarrollar programas tendientes a fortalecer la participación ciudadana en la Jurisdicción.
- * Gestionar las demandas y peticiones captadas, en las Areas correspondientes a la Delegación o ante otras Dependencias involucradas en la solución de las mismas.
- * Fomentar reuniones permanentes de consulta popular, de acuerdo a las prioridades detectadas.
- * Mantener permanentemente la coordinación institucional e interinstitucional de la Delegación para el desempeño de sus funciones.
- * Establecer mecanismos de seguimiento que permitan conocer los avances de los asuntos gestionados, tanto con las Areas de la Delegación como con otros Organismos Públicos e informar de los mismos.
- * Vigilar el desarrollo de los programas con participación ciudadana, con el propósito de evaluar los resultados de los mismos.
- * Informar periódicamente a la autoridad superior sobre el logro y desviaciones de las actividades realizadas.

II. SUBDIRECCION DE CONTROL REGIONAL

OBJETIVO

- * Apoyar los Programas que han establecido las Subdirecciones de la

Delegación encaminados al bienestar social, a través de sus Oficinas Regionales, dando la debida difusión de los mismos.

FUNCIONES

- * Establecer en sus Regiones, previamente definidas, mecanismos que permitan captar las demandas y necesidades de la comunidad de la Delegación.
- * Coordinar las diez Oficinas Regionales para el mejor funcionamiento de las mismas.
- * Operar un sistema de radio permanente entre las Areas Regionales adscritas a la Subdirección para supervisar su funcionamiento.
- * Coordinar a los supervisores para que vigilen el cumplimiento de los objetivos de las Areas Regionales.
- * Proporcionar respuesta a las demandas y necesidades de la ciudadanía, de acuerdo al avance de los Programas Delegacionales.
- * Coordinar visitas de campo en las diversas Regiones de la Delegación para captar en forma real la problemática de las comunidades.
- * Retroalimentar a las diversas Subdirecciones de la Delegación con la información referente a las necesidades de la ciudadanía.

C. UNIDAD DEPARTAMENTAL DE OPERACION

OBJETIVO

- * Procesar las demandas y necesidades de la ciudadanía y gestionarlas ante las diversas Subdirecciones de la Delegación, asimismo, informar de su avance, difundir y apoyar las actividades socio-culturales.

FUNCIONES

- * Promover los programas socio-culturales y de apoyo social que han elaborado las diversas Subdirecciones de la Delegación.
- * Informar a la Subdirección de Control Regional de los problemas que existen en cada una de las Unidades Regionales.
- * Realizar aquellas actividades colaterales con todas y cada una de las Unidades Regionales.
- * Realizar aquellas actividades colaterales con todas y cada una de las Areas de la Subdelegación de Participación Ciudadana.
- * Apoyar las actividades deportivas, culturales, turísticas y recreativas que organizan las diversas Areas de la Delegación; así como promover la participación de la comunidad en éstas.
- * Promover visitas a los centros culturales y recreativos que existen en la Delegación.

- * Difundir campañas de medicina preventiva y problemas de la conducta utilizando los medios de difusión posibles.
- * Informar periódicamente a la Autoridad Superior sobre los avances y desviaciones de las actividades realizadas.

D. UNIDAD DEPARTAMENTAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y
ASOCIACIONES CIVILES

OBJETIVO

- * Promover la integración, participación y la colaboración de las organizaciones políticas y asociaciones civiles para fortalecer la acción ciudadana en beneficio de la comunidad de la Delegación.

FUNCIONES

- * Promover y reforzar el acercamiento de las actividades con las organizaciones políticas y asociaciones civiles.
- * Establecer mecanismos de comunicación social permanentes con las diversas organizaciones políticas y asociaciones civiles de la Jurisdicción.
- * Organizar reuniones permanentes de información, colaboración y consulta con organizaciones políticas y civiles.
- * Llevar un registro de las organizaciones políticas y civiles que participen dentro de la Delegación.

- * Informar a las mencionadas organizaciones, sobre el estado que guardan sus asuntos.
- * Concertar acuerdos de colaboración con las organizaciones políticas y asociaciones civiles.
- * Establecer mecanismos de detección de organizaciones políticas y asociaciones civiles que trabajan con un sentido de beneficio social.

2.1.3 ASPECTOS GENERALES

Con el establecimiento de un Enfoque de Dirección Estratégica, se realizaron una serie de cambios organizacionales, los cuales tuvieron como base un enfoque dual:

El primero de ellos comprendió el proyectar la imagen institucional, buscando una mayor penetración a través del proceso de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control del quehacer institucional.

El segundo se orientó al apoyo técnico necesario, estableciéndose para ello una estructura organizacional determinada, para hacer frente, con eficacia y eficiencia, a las demandas ciudadanas y que éstas fueran contempladas y previstas desde el momento mismo de la Planeación Estratégica.

Se estableció como premisa que esta dualidad permitiría el crecimiento y diversificación de funciones orgánicas, dentro de un marco

de consideraciones necesarias para alcanzar los objetivos delegacionales con un mayor grado de racionalidad, al lograr un mejor aprovechamiento de los recursos materiales, humanos y financieros, etc. con - que cuenta este Organó Desconcentrado del Departamento del Distrito - Federal.

Cabe hacer mención de que con el propósito de instrumentar este Enfoque, se crearon 10 Oficinas Regionales, para brindar mayor - atención a la ciudadanía y para cumplir de una mejor manera con los - objetivos delegacionales.

Su distribución territorial se hizo tomando como base la división de los Distritos Electorales: X, XI, XII, XX, XXV, XXIX, XXX y XXXI - una por cada uno de ellos, siendo un caso de excepción el X Distrito en el que, por su tamaño y complejidad, se establecieron 3 Oficinas - Regionales (lo anterior permitió una mayor cobertura en la captación de la demanda ciudadana). Su ubicación exacta obedeció a la necesidad de tener instancias de penetración, por lo que ella correspondió a zonas estratégicas políticamente definidas.

Las funciones que estas Oficinas realizaron en el ámbito administrativo fueron: la de ser instancias de gestoría de las demandas - que, a nivel individual o colectivo, eran presentadas por los miembros de la comunidad; ser el instrumento de penetración y sensibilización de la población para concertar su participación; establecer una relación permanente con la Organización Vecinal a efecto de saber cómo se estaban desarrollando los Programas Delegacionales, así como el impacto de los mismos en el ánimo de la ciudadanía e informar periódicamente a las Áreas Sustantivas de la Delegación de la situación im - perante en la región.

Dentro del ámbito político, las funciones que estas Oficinas desarrollaron fueron: las de detectar y establecer contacto con los líderes locales de grupos y organizaciones (políticas y sociales) que ejercen una significativa influencia social, y de ser posible buscar su cooptación; establecer contacto con los dirigentes de grupos y organizaciones (civiles o políticas) de oposición, para que al través de la concertación apoyasen o -en el último de los casos- no se opusiesen a las acciones instrumentadas por la Administración Pública Delegacional; preparar psicológicamente a la población, previamente a las giras del Delegado; organizar, coordinar y supervisar los actos en que este servidor público participaba, y mantener constantemente informadas a las instancias correspondientes del comportamiento político de los grupos y organizaciones (civiles o políticas) de la Región.

La Subdelegación organizó y capacitó a diversos grupos de trabajo (integrados de 10 a 20 personas), cuya función fue la de trasladarse a las colonias a fin de identificar a las personas que, desde el punto de vista institucional, se consideraban idóneas para ocupar el puesto de Jefe de Manzana o de Presidente de Asociación de Residentes; organizar las asambleas para la elección de los mismos, e informar a la Delegación los detalles de dichas asambleas. Dentro de los criterios de idoneidad se buscó que fueran personas con arraigo entre los vecinos, tuviesen tiempo disponible, conocieran los problemas de la manzana o colonia, no ostentaran algún título o cargo militar o religioso, que fuesen ciudadanos (dotados de sus derechos políticos) y que no ocupasen cargos de elección popular.

También estos grupos de trabajo fungieron como inspectores, para efectuar un reconocimiento en las zonas o lugares donde se generaban demandas significativas, realizando un informe detallado de la viabilidad, conveniencia y prioridad de su atención.

La Subdelegación fungió como una Oficina de partes al captar la demanda colectiva de grupos y organizaciones (civiles y políticas) y canalizarlas a las Areas respectivas para su atención. Previamente verificaba si dichas demandas se encontraban encuadradas dentro de uno o varios Programas, lo que facilitaba y agilizaba su atención. Ella se constituyó en un instrumento muy estratégico y necesario de enlace y penetración con la comunidad, y sus funciones fueron complementarias y complementadas con las correspondientes a las demás formas e instancias de participación ciudadana, las cuales se analizan más adelante.

Es interesante llamar la atención hacia el hecho de que la Delegación Gustavo A. Madero cuenta con una Oficina de Partes, lo que nos conduce a una serie de preguntas: ¿Por qué existiendo Oficina de Partes, la Subdelegación de Participación Ciudadana captaba determinadas demandas?, ¿Por qué el carácter de las mismas era esencialmente colectivo?, ¿Había duplicidad de funciones entre la Subdelegación y la Oficina de Partes?, ¿Tenía algún significado, que determinado tipo de demandas fueran atendidas por Participación Ciudadana?. Las respuestas a estas interrogantes, sólo las podemos encontrar en el terreno de lo político, toda vez que las principales funciones realizadas por la Subdelegación de Participación Ciudadana tienen este carácter.

Si bien la captura y procesamiento de las demandas fue trascendente, una muy especial relevancia se le dio al tratar de establecer de dónde venían, quiénes las generaban, qué intereses encubiertos estaban detrás de la presentación de las mismas, cuál era la filiación política de los grupos u organizaciones demandantes, qué perseguían y cuáles eran las posibilidades reales de entablar comunicación con ellos, a fin de evitar -en lo posible- enfrentamientos -

estériles y concertar acciones en beneficio de los intereses representados por las partes.

La Subdelegación se constituyó de manera informal, en un área de inteligencia, al recabar de manera permanente información sobre el comportamiento político de los grupos y organizaciones (políticas y civiles) cuyo campo de acción es el área delegacional.

Por su parte, la concertación con los grupos y organizaciones civiles o políticas, estuvo orientada -en el terreno ideológico- hacia los valores cívicos, espíritu de servicio, sentimientos nacionalistas, patriotismo; así como el reconocimiento de las ventajas prácticas y los beneficios directos que ellos obtendrían con su participación.

La Subdelegación de Participación Ciudadana fue la instancia encargada de organizar y sensibilizar a la comunidad en torno a los Programas Sustantivos que llevó al cabo la Administración Pública Delegacional.

La función de organización de la sociedad fue necesaria, toda vez que se detectó que la ciudadanía carece de la capacidad real para crear los esquemas organizativos de nivel para incidir en los Programas, es decir, que se observaba una predisposición de la gente a colaborar y/o participar, sin embargo, era necesario que alguien les explicara qué es un programa, cómo se establece, cómo se instrumenta, cuáles son sus alcances, cuáles sus limitaciones, a qué problemas se enfrentarían y qué tipo de compromisos deberían asumir las partes (gobierno y ciudadanía) para que pudiesen tener un peso específico en la instrumentación de los Programas Delegacionales; también era necesario que la Delegación asumiera la dirección de las acciones que, en -

coparticipación, se realizaron; pues si bien se trabajó con líderes naturales, representantes y/o grupos de la Jurisdicción, la dinámica que se consideraba necesaria para que este esfuerzo cooperativo tuviera un impacto social importante, implicó que quienes llevaran a cabo la coordinación de esfuerzos fuesen personas con experiencia y capacidad administrativas.

La Subdelegación de Participación Ciudadana fue en gran medida un órgano de asesoría, capacitación y apoyo a las demandas de grupos y organizaciones sociales de la Jurisdicción, lo que no realiza - ron las otras Areas Sustantivas de la Delegación, para no distraer recursos o tiempo a sus funciones encomendadas, particularmente cuando había determinado rechazo o apatía por parte de la comunidad a las acciones que estaba instrumentando la Administración Pública Delegacional.

También se daba el caso de que determinadas demandas planteadas por la ciudadanía estaban fuera del ámbito de la competencia de la Delegación, por lo que la Subdelegación fungía -a petición de los vecinos- como un área de enlace interinstitucional con otras Instancias de la Administración Pública Centralizada o Paraestatal (algunos de cuyos casos más relevantes serán abordados en el apartado correspondiente a "La Participación Ciudadana y los Programas Delegacionales", punto 2.6).

Finalmente, es necesario recalcar que la participación ciudadana en la consecución de las metas y objetivos de los Programas Delegacionales, no fue de ninguna manera algo fácil de alcanzar, si bien en años anteriores de alguna forma había estado presente en la conjunción de esfuerzos entre la ciudadanía y la Delegación, fue hasta 1987

en que se decidió incorporarla como uno de los elementos de los procesos básicos de planeación y ejecución de los Programas Delegacionales; por lo que la sensibilidad política, manejo de relaciones públicas y capacidad de concertación de las personas que fungieron como enlaces con la comunidad, fueron decisivos en el logro de los resultados alcanzados. En este impresionante esfuerzo se vio involucrado todo el personal de la Subdelegación de Participación Ciudadana, en cuyos niveles operativos hubo un intenso trabajo de motivación y modificación de actitudes, especialmente en lo relacionado con el trato al público, infundiéndoseles un espíritu de servicio, lo que derivó en la obtención de magníficos resultados prácticos.

2.2 LA JUNTA DE VECINOS

La definición más completa de Junta de Vecinos es la que ofrece su Reglamento Interno, artículo primero, que dice:

"La Junta de Vecinos son órganos de colaboración ciudadana del Jefe del Departamento y de los Delegados respectivamente, que funcionan en cada una de las dieciséis Delegaciones en que se divide el Distrito Federal y se integran por ciudadanos que por su respetabilidad, interés por los problemas de la comunidad y arraigo e identificación con la vecindad, son aptos para servir con desprendimiento y buena voluntad a las Delegaciones en que se divide el Distrito Federal" (124).

124. Consejo Consultivo de la Ciudad de México Ley Orgánica y Reglamento del Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Ed. CCCM, México, 1987, p. 8

La organización vecinal, como forma de participación ciudadana al través de la Junta de Vecinos, cobra singular importancia en virtud de que estos Organos de Colaboración se integran por habitantes de la comunidad, que conocen la problemática que enfrenta la misma, y que han mostrado interés en organizarse para hacer un frente común - con las Autoridades, a fin de realizar acciones concretas que repercutan en beneficio de la colectividad.

En un intento por lograr una real y funcional integración de los habitantes de la Capital de la República, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF) establece Organos de Participación Comunitaria, al través de los cuales se hacen llegar a los Gobernantes las aspiraciones, necesidades y carencias de las comunidades organizadas.

Dichos órganos denominados por esta Ley como: "órganos de colaboración vecinal y ciudadana" son: los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, la Junta de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal (Art. 44) (125).

2.3.1 ESTRUCTURA ORGANICA

El artículo 45 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, jerarquiza a los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana:

-
125. "Ley Orgánica del Departamento del Distrito . . . , Op. cit., p. 411.

"Artículo 45. En cada una de las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se integran los comités de manzana, las asociaciones de residentes y una Junta de Vecinos; y para el Distrito Federal, un Consejo Consultivo, en la forma siguiente:

I. En cada manzana del Distrito Federal habrá un comité de ciudadanos; entre ellos se designará, en forma directa, al jefe de manzana;

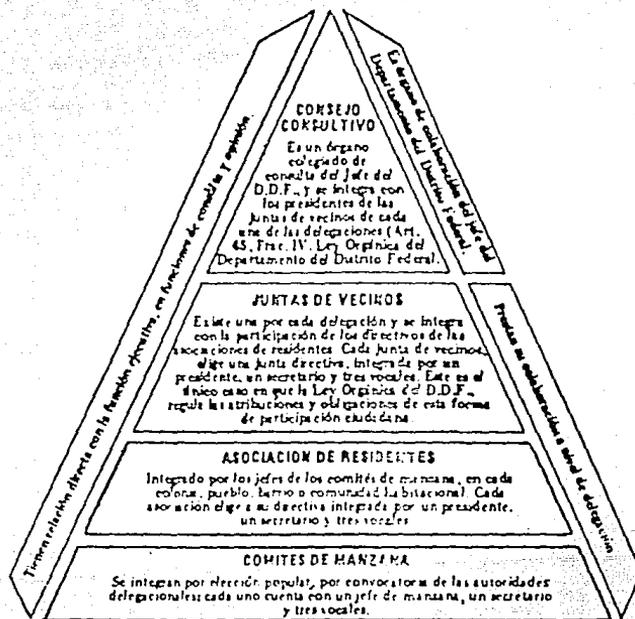
II. En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los comités de manzana integrarán a su correspondiente asociación de residentes;

III. En cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las asociaciones de residentes, se integrará una Junta de Vecinos, en la forma que determine el reglamento respectivo y.

IV. En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo - que se integrará con los presidentes de las Juntas de Vecinos. Los suplentes de éstos también tendrán este carácter ante el propio Consejo, pero solamente actuarán en ausencia de los propietarios" (126).

El capítulo XI del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, acerca de los Organos de Colaboración Vecinal, explica cómo deben integrarse:

INSTANCIAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA*



* Vid. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Cap. V.

Fuente: S.E. Gutiérrez Salazar y F. Solís Ace ro. Gobierno y Administración del Distrito - Federal en México, Ed. INAP, México, 1985, p. 115.

"Artículo 51. Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana a que se refiere la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se constituirán en la siguiente forma:

I. Los comités de manzana por elección popular, mediante convocatoria de las autoridades delegacionales;

II. Los comités de manzana tendrán un jefe de manzana, un secretario y tres vocales, como mínimo;

. . .

IV. Cada asociación de residentes elegirá su directiva;

V. Las directivas de asociación de residentes, tendrán un presidente, un secretario y tres vocales, como mínimo;

. . .

VII. Las Juntas de Vecinos tendrán una directiva que estará integrada por un presidente, un secretario y tres vocales, como mínimo, que deberán ser electos en asamblea, que para el efecto lleven a cabo todos los presidentes de las asociaciones de residentes"(127).

2.3.2 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

La única localidad de la República Mexicana que no es gober-

nada por un ayuntamiento es el Distrito Federal, el cual cuenta con un gobierno propio que encuentra su regulación en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal la cual estatuye:

"Artículo 47. Son atribuciones mínimas de las juntas de vecinos:

I. Recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente;

II. Proponer al delegado, las medidas que se estimen convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos y sugerir nuevos servicios;

III. Informar al Consejo Consultivo y al delegado respectivo, sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato y, en general, todo aquello en que la comunidad tenga interés;

IV. Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se presten en la delegación;

V. Dar opinión al delegado sobre las medidas administrativas de las delegaciones; conocer los problemas que afecten a sus representados y proponer las soluciones conducentes;

VI. Informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal, los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podi

do resolver y rendirle un informe mensual de sus actividades;

VII. Cooperar en casos de emergencia, con las autoridades del Departamento del Distrito Federal;

VIII. Opinar sobre los problemas de vivienda; servicios sanitarios y otros asuntos de interés social;

IX. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afecten a su comunidad y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos;

X. Recibir contestación y explicación suficiente sobre sus opiniones y proposiciones por parte de la autoridad competente y,

XI. Las demás que señalen las leyes y reglamentos,

. . .

"Artículo 50. Los cargos de miembros de los comités de manzana, de las asociaciones de residentes y de las juntas de vecinos, serán honorarios" (128).

2.3.3 ASPECTOS GENERALES

Es interesante hacer una reflexión en el contenido del Reglamento de la Junta de Vecinos del Distrito Federal el cual establece - que:

"Artículo 3. Cada Delegado, tomando en cuenta sus experiencias respecto a la participación ciudadana de los vecinos más destacados de su Delegación, abrirá un registro de las personas que a su juicio deben integrar las Juntas de Vecinos y elaborará una lista que presentará al Jefe del Departamento, que contenga los nombres con los informes de cada persona, sus características, profesión, actividad, - oficio y todos los datos que acrediten que está en posibilidades de - desempeñar con sentido patriótico y responsabilidad, la función de - miembro de la Junta de Vecinos.

El Jefe del Departamento, de acuerdo con las listas que le hayan presentado los Delegados, decidirá y firmará las designaciones de los miembros de las Juntas de Vecinos" (129).

Por otra parte, en dicho Reglamento Interior se enuncia que:

"Artículo 27. Las proposiciones, opiniones o dictámenes que emitan las Juntas de Vecinos, no obligarán en forma alguna a los Delegados ni al Departamento del Distrito Federal.

129. Consejo Consultivo de la Ciudad de México Ley Orgánica y Reglamento ... Op. cit., p. 9.

Artículo 28. La relación de colaboración entre las Juntas de Vecinos y el Departamento del Distrito Federal, se mantendrán por conducto de los Delegados.

Las Juntas de Vecinos podrán para este efecto, y si así lo aprueban sus miembros por mayoría, recurrir al Consejo Consultivo - por conducto del Secretario del propio Consejo.

Artículo 29. Los miembros de las Juntas de Vecinos, no podrán recabar fondos o solicitar cooperaciones para finalidad alguna.

Tampoco podrán los miembros de las Juntas hacer gestiones - ante las Dependencias del Departamento del Distrito Federal, relacionadas con asuntos ajenos a las propias Juntas, excepto en los asuntos estrictamente personales, familiares o de ejercicio profesional, no debiendo en los últimos casos, ostentarse como miembros de la Junta de Vecinos o del Consejo Consultivo" (130).

Del análisis de la normatividad anteriormente descrita, se puede observar el gran control que -cuando menos a nivel formal- - ejerce el Delegado sobre la Junta de Vecinos, siendo este funcionario público quien virtualmente (en consulta con el Jefe del Departamento del Distrito Federal) da su visto bueno a aquéllos que habrán de ocupar los puestos claves dentro de esta estructura vecinal. Además, llama poderosamente la atención el hecho de que el Delegado no tan sólo debe presentar, ante el Regente, una lista con nombres de los vecinos que institucionalmente se han considerado "idóneos", -

sino que además debe acompañarla de los datos de cada persona dentro de los que se incluyen los "... que acrediten que está en posibilidades de desempeñar con sentido patriótico y responsabilidad, la función de miembros de la Junta de Vecinos"; y además esas listas deben ser refrendadas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

También es de subrayarse que las proposiciones, opiniones o dictámenes que emitan las Juntas de Vecinos, independientemente de su consenso, oportunidad o necesidad, no obligan de manera alguna a los Delegados, ni al Departamento del Distrito Federal; a lo que se suma el hecho de que las relaciones (puede entenderse como compromisos) de colaboración, entre la Junta de Vecinos y el Departamento del Distrito Federal se mantendrán (puede entenderse como que se establecerán) por conducto (al través) de los Delegados. Los miembros de la Junta de Vecinos para apoyar su postura sólo pueden recurrir, previa aprobación de la mayoría de sus miembros, al Consejo Consultivo que, aún siendo una instancia superior, tiene similares carencias en cuanto a su capacidad de hacerse obedecer u obligar a la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal.

Como un elemento más, dentro de este paquete de limitaciones normativas a las Juntas de Vecinos, está el hecho de que los cargos que ocupan sus miembros son de carácter honorario (Art. 50 LODDF).

No obstante lo anterior, durante 1987 se observó una gran comunicación e interrelación del Presidente de la Junta de Vecinos, Lic. Arturo Contreras Cuevas, y los Presidentes de las Asociaciones de Residentes respecto a las acciones y decisiones adoptadas por el Delegado, en su papel de principal responsable de la conducción de la Administración Pública de este Organismo Desconcentrado del Departamento del Distrito Federal.

Lo anterior nos conduce a concluir que el grado de influencia - de los Organos de Colaboración y Participación Ciudadana Delegacional depende más de la voluntad política del Delegado, que de las facultades otorgadas a dichos Organos, lo cual refuerza mi tesis de que la - Junta de Vecinos, al igual que las otras instancias y formas de participación ciudadana, constituyen instrumentos, y como tales, los re resultados que se alcanzan con ellos, son consecuencia de la capacidad y habilidad de quienes los manejan, para que se obtengan los resultados esperados.

La Junta de Vecinos fue en esencia la instancia que proporcionó los recursos humanos de apoyo a los Programas Delegacionales, inte - grándolos funcionalmente al través de su estructura organizacional, - ya que permitía tener detectado a un número importante de personas, - que se sabía que en anteriores experiencias habían participado y/o co laborado con la Delegación; además de que el tipo de gentes que forma ban parte de esta Organización Vecinal, eran aquellas de las que se - tenía certidumbre acerca de su aceptación a la dirección institucio - nal por parte de la Administración Pública Delegacional, amén de que habían pasado por un filtro en su selección. Lo anterior posibilitó y facilitó una mayor eficacia en la concertación social.

También fue muy importante la capacitación, en el terreno administrativo, que recibieron los líderes naturales, como apoyo a su - fuerza de liderazgo, imagen pública y efectividad de gestión; elementos claves para que las personas confiaran en ellos y los siguieran. Sin duda, pieza fundamental del enlace Administración Pública Delegacional y la comunidad, al través de los Organos de Colaboración y Par ticipación Ciudadana, fueron los Presidentes de las Asociaciones de - Residentes quienes:

- * Proporcionaban los datos sobre la situación que en términos económicos, políticos y sociales prevalecía en la demarcación geográfica - por ellos representada.
- * Se les orientó y capacitó en materia de los trámites, Instancias - y/o personas a las que deberían de recurrir para realizar determinados trámites.
- * Informaban si los Programas Delegacionales estaban llevándose al - cabo en beneficio de la comunidad.
- * Una mayor participación tuvieron en las asambleas mensuales convocadas por la Junta de Vecinos de la Delegación.

Con respecto a estas asambleas mensuales.

- * Fueron presididas (las 12 que se realizaron durante 1987) por el - Delegado, con la participación de los miembros de la Junta de Veci - nos.
- * Se realizaron a micrófono abierto, pudiendo hacer uso de la pala - bra, incluso quienes no formaban parte de la estructura de estos - Organos de Colaboración y Participación Ciudadana.
- * Se presentaron problemas, inconformidades, opiniones y sugerencias a las cuales debió de dárseles una respuesta (en el terreno polí - tico o administrativo) por parte de la Junta de Vecinos o de la De - legación (al través de su Titular).

Muchos de los compromisos verbales establecidos en la realización

de las asambleas mensuales, fueron los antecedentes inmediatos a la firma de Convenios de Participación Ciudadana.

Los Convenios de Participación Ciudadana, fueron los mecanismos al través de los cuales, la Delegación Gustavo A. Madero formalizó la concertación y compromisos contraídos con la comunidad organizada de esta Jurisdicción.

Son documentos de carácter legal que conllevan responsabilidades a las partes firmantes: por un lado la Delegación, representada por lo general por el Delegado, o por uno o varios de los Subdelegados; y por el otro, la Asociación de Residentes que solicita un servicio, representada por el Presidente, el Secretario, los 3 vocales y/o los Jefes de Manzana.

Su mecanismo de aplicación consistió en que:

1. Se planteaba una demanda proveniente de la Asociación de Residentes.
2. Se analizaba la petición por parte de la Estructura Administrativa de la Delegación y se efectuaba un estudio de campo que contenía - especificaciones técnicas, costo aproximado, fuentes de financiamiento, disponibilidad de recursos materiales y humanos, prioridad, etc.
3. Se establecía comunicación con la Asociación de Residentes con el fin de realizar una reunión de trabajo.
4. Se realizaba la concertación.
5. Los convenios fueron por lo general de 2 tipos:

a. La Delegación aportó la maquinaria y los materiales, debiendo -
aportar, la Asociación de Residentes, la mano de obra de manera
organizada.

b. La Asociación de Residentes aportó el monto total del costo del
material y la Delegación, la maquinaria y la mano de obra.

En ambos casos, la Delegación contribuyó invariablemente con la
asesoría técnica.

6. El convenio establecía tiempos límites para la ejecución de las ta-
reas, y un tiempo final de término de la obra y/o de la liquida-
ción del capital.

Finalmente, es importante resaltar que la Junta de Vecinos tiene -
una representatividad legal ante cualquier Instancia de la Administra-
ción Pública Centralizada o Paraestatal. No obstante lo anterior, du-
rante 1987 se apreció una estrecha vinculación y mutua complementari-
dad entre la Representación de esta Forma de Organización Vecinal y -
las Areas Sustantivas de Administración Pública Delegacional como ele-
mentos de enlace.

2.3 EL COMITE DE PLANEACION DE LA DELEGACION GUSTAVO A. MADERO (CO- PLADE - GAM)

El 27 de octubre de 1983, el entonces presidente Miguel de la -
Madrid Hurtado, creó un Comité de Planeación para el Desarrollo del -
Distrito Federal (COPLADE - DF) como un órgano de apoyo para la formu-
lación, actualización, instrumentación, control y evaluación de pro -

gramas de desarrollo de la Capital mediante la participación de los - sectores sociales involucrados.

El COPLADE - DF está formado por las siguientes comisiones:

8 COMISIONES SECTORIALES

- Ambito Urbano y Ecología
- Transporte y Vialidad
- Seguridad
- Justicia
- Abasto y Comercialización
- Desarrollo Social
- Servicio Público y Equipamiento Urbano
- Infraestructura y Servicios de Agua

17 COMISIONES REGIONALES

- Zona Metropolitana de la Ciudad de México
- Delegaciones (Una por cada Delegación del Departamento del - Distrito Federal).

5 COMISIONES ESPECIALES

- Bosque de Chapultepec
- Centro Histórico
- Lago de Xochimilco
- Centro de Ajusco
- Desierto de los Leones

2.3.1 ESTRUCTURA ORGANICA

El Acta de Instalación del Comité de Planeación de la Delegación Gustavo A. Madero, firmada el 5 de octubre de 1987, establece:

"Artículo 1. El Comité estará integrado por los servidores - públicos siguientes, quienes podrán nombrar a sus respectivos suplentes:

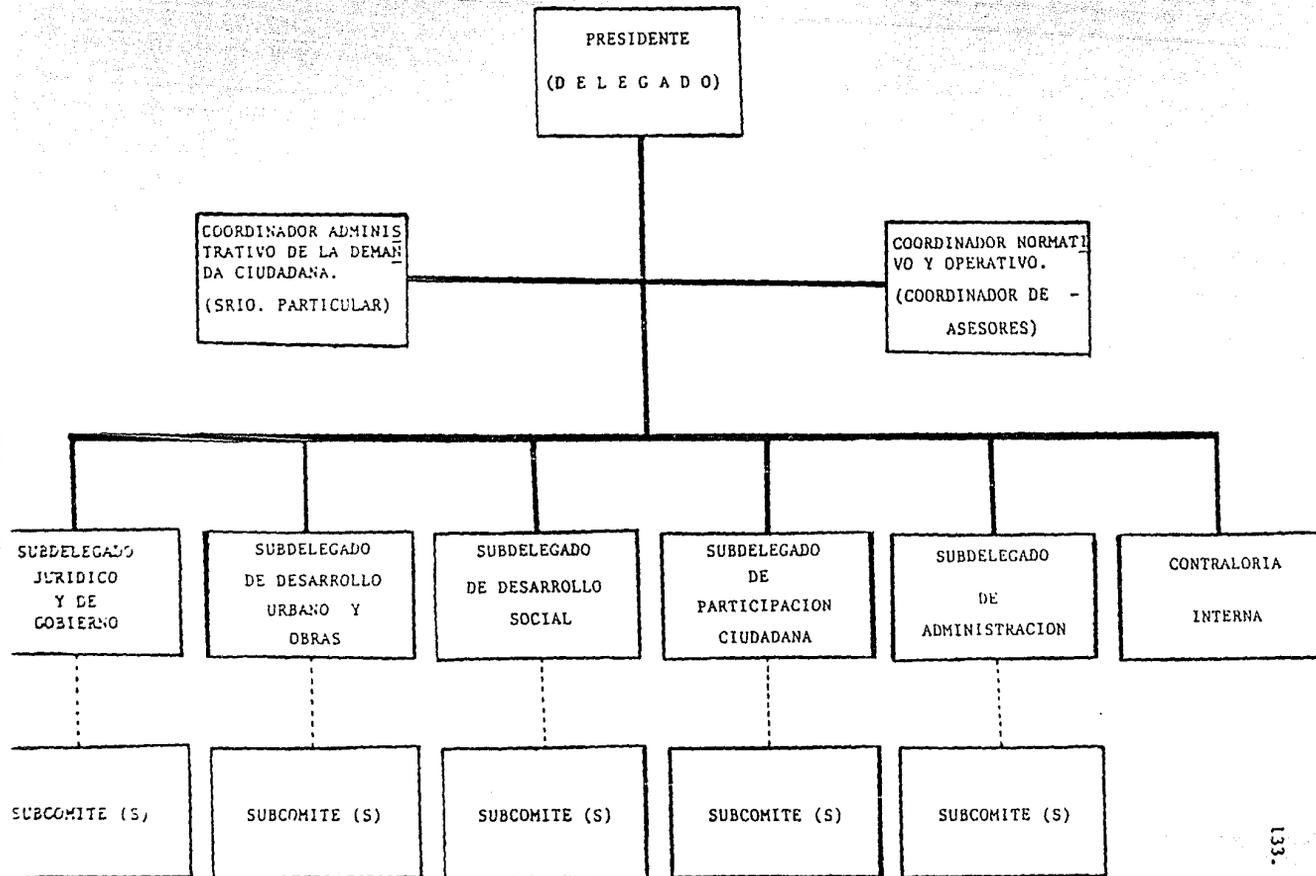
- I. El Delegado del Departamento del Distrito Federal en - Gustavo A. Madero, quien lo presidirá.
- II. El Subdelegado de Administración.
- III. El Subdelegado de Desarrollo Urbano y Obras.
- IV. El Subdelegado de Desarrollo Social.
- V. El Subdelegado de Participación Ciudadana
- VI. El Subdelegado Jurídico y de Gobierno.
- VII. El Coordinador de Asesores del C. Delegado.
- VIII. La Secretaría Técnica del C. Delegado.
- IX. El Contralor Interno.

El C. Delegado designará oportunamente al Secretario Técnico Coordinador del propio Comité.

Artículo 2. El Comité podrá formular invitaciones especiales a efecto de que se integren al Comité, a los Organos de Colaboración Vecinal, clubes de servicio y organizaciones de comerciantes, industriales e instituciones políticas, para enriquecer con sus opiniones el proceso de planeación presupuestal y gasto en lo relativo a - servicios y obras, fijando las prioridades correspondientes" (131).

131. Delegación Gustavo A. Madero Acta de Instalación del Comité de - Planeación de la Delegación Gustavo A. Madero, Ed. GAM, México, 1987, pp. 1-2.

ESTRUCTURA ORGANICA DEL COMITE PLANEACION DE LA DELEGACION GUSTAVO A. MADERO (COPLADE-GAM)



FUENTE: Delegación Gustavo A. Madero Acta de Instalación del Comité de Planeación de la Delegación -

2.3.2 OBJETIVO Y FUNCIONES

El COPLADE - GAM fue creado para propiciar una participación activa de la población en las tareas de gobierno, mediante el fortalecimiento de la confianza recíproca y el espíritu de atención de los problemas cuya resolución y/o atenuación son de interés mutuo, a través de la formulación, actualización y evaluación de programas de desarrollo de la Delegación. Así mismo, pretende coordinar los esfuerzos de la Administración Pública Delegacional con el resto de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Municipios Conurbados, para lograr un desarrollo regional más equilibrado.

El Acta de Instalación del COPLADE - GAM señala:

Artículo 6. Para la realización de los trabajos que se ordenen por el Comité Delegacional y de los que se sometan a su conocimiento, los integrantes del mismo aceptan el compromiso contraído por virtud de las presentes bases de funcionamiento y en especial en forma enunciativa, se obliguen a lo siguiente:

A. El Delegado del Departamento del Distrito Federal en Gustavo A. Madero, en su carácter de Presidente, ejercerá las funciones de coordinación y supervisión en lo general y ejecución en lo que de particular se relacione en su competencia, respecto a los acuerdos tomados por el propio Comité.

B. El Subdelegado de Administración y Finanzas (sic), brindará el apoyo técnico y de información correspondiente a su competencia y aplicará los elementos que se le pidan y sean disponibles al cumplimiento de los objetivos del Comité; así como responsabilizarse y pre-

presidir los Subcomités correspondientes a su Area.

C. El Subdelegado de Desarrollo Urbano y Obras, informará el avance de las obras y servicios y lo propio en relación al Padrón de Contratistas de la Delegación, la ejecución del protocolo para la adjudicación de obras, el criterio de selección y la elaboración y sustento de los dictámenes correspondientes, así como las variaciones de los precios en relación al fenómeno y proceso inflacionario, en base a las propias obras y servicios, así como presidir los Subcomités correspondientes a su Area.

D. El Subdelegado de Desarrollo Social, cuidará e informará sobre las políticas, estrategias en materia de salud, recreación poblacional, de acuerdo a los objetivos del Comité, y presidir los Subcomités correspondientes a su Area.

E. El Subdelegado de Participación Ciudadana, coordinará los aspectos de organización política, así como la relativa a la participación ciudadana, y presidirá los Subcomités correspondientes a su Area.

F. El Subdelegado Jurídico y de Gobierno, apoyará en el ámbito de competencia, las acciones legales que se le requieran en vía de asesoramiento, o bien en lo contencioso jurídico, y presidir los Subcomités correspondientes.

G. El Coordinador de Asesores, tendrá a su cargo la coordinación del Comité en sus aspectos normativos y operativos, informando el estado que guarda el proceso de seguimiento de los Subcomités.

...

H. La Secretaría Técnica, atenderá y coordinará los aspectos administrativos de la demanda ciudadana, estableciendo y exigiendo de las Areas involucradas, el rendimiento y cooperación necesarios para lograr los objetivos del Comité de Planeación.

I. El Contralor Interno, supervisará las acciones del control, previsión, vigilando que se cumpla la normatividad aplicable en funciones y responsabilidades de los servidores públicos (132).

2.3.3 ASPECTOS GENERALES

Durante su campaña política, Miguel de la Madrid Hurtado contrajo una serie de compromisos de gobierno con respecto a la demanda reiterada de que se establecieran mejores y mayores canales de participación de la ciudadanía dentro del Gobierno del Distrito Federal, particularmente en el nivel delegacional.

La idea propuesta requirió preservar y conciliar el principio de unidad de mando, con una mayor participación y representación social en la estructura gubernativa de la Ciudad de México. Se partió de las premisas de que el desarrollo es una responsabilidad compartida entre el Gobierno y la ciudadanía; que nadie conoce mejor los problemas que quienes los padecen; y que de nadie mejor para proponer soluciones que aquellos que van a beneficiarse de las mismas; si el reto era hacer una Ciudad más justa, la solidaridad social constituiría un elemento indispensable para poder buscar soluciones y ponerlas en

práctica.

Todas estas consideraciones definieron la importancia de crear un órgano que propiciara la coordinación, colaboración y comunicación entre las Instancias de la Administración Pública Federal, al tiempo que motivara la participación ciudadana en la elaboración de los programas de desarrollo para el D.F. Así, el Presidente de la Madrid emitió el decreto que dio origen al Comité de Planeación para el Desarrollo del D.F., como respuesta a la necesidad de planificar el desarrollo de la Capital de la República.

Ese decreto establecía que en cada una de las dieciséis Delegaciones que forman el Distrito Federal, se crearía una Comisión Regional, cuyas dos funciones fundamentales serían la de propiciar y apoyar la participación de los sectores de la sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo de esas Jurisdicciones; y la de fungir como órgano de consulta permanente tanto de las Delegaciones, como del Departamento del Distrito Federal, en materia de desarrollo de la Ciudad.

Para finales de 1986, la Comisión Regional de Gustavo A. Madero no había cumplido con dichas funciones fundamentales, existía más bien en la forma que en la realidad, y los escasos trabajos realizados fueron aislados y no lograron superar el ámbito de los archivos.

En noviembre de ese año, el Ing. José Aguilar Alcérrecas, Delegado del Departamento del Distrito Federal en Gustavo A. Madero, realizó una reunión de trabajo con sus cinco Subdelegados, el Contralor Interno, el Secretario Técnico, el Coordinador de Asesores, el Secretario Particular y el Presidente de la Junta de Vecinos, para analizar la problemática general que enfrentaba esta Jurisdicción y plan -

tear una estrategia de actuación a fin de dar una respuesta institucional a las principales demandas planteadas por la población.

Uno de los resultados más importantes de esta reunión de trabajo, fue el establecimiento de los Programas que serían puestos en operación por primera vez durante 1987 (y que serán analizados más adelante).

Dichos Programas deberían cumplir tres objetivos fundamentales:

- * Atender las necesidades más apremiantes de la población.
- * Involucrar a la misma, con el fin de que al participar en los Programas, ella contribuyera a satisfacer sus propias demandas.
- * A través de los Programas, la Delegación podría cumplir con sus principales funciones sustantivas.

Se creó entonces un Subcomité por cada uno de los Programas, para que fueran ellos, en coparticipación con la ciudadanía, quienes definieran objetivos y metas a alcanzar durante 1987. En este proceso participaron entre otros: la Junta de Vecinos a través de sus Asociaciones de Residentes y Presidencias de Manzana, alumnos y maestros de las diferentes instituciones de enseñanza media y superior (Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, Colegio de Bachilleres, etc.), Asociaciones Civiles (ecologistas pertenecientes al grupo de los 100, Asociación Pro-superación Personal, - - etc.), clubes de servicios (Club de Leones, Club Rotario, etc.), los

Diputados Federales. los distritos que integran a la Delegación (X, XI, XII, XX, XXV, XXIX, XXX y XXXI), así como representantes de las organizaciones territoriales y sectores del Partido Revolucionario - Institucional (Vanguardia Juvenil Agrarista, Frente Juvenil Revolucionario, Presidentes de los Distritos y Seccionales, . . .), etc.

Estos Subcomités, la respuesta de la comunidad al llamado de la Delegación (aún cuando no había muchos antecedentes de trabajo co participativo), la necesidad de contar con un real proceso de consulta y contacto permanente con grupos representativos de la Jurisdicción, y los logros obtenidos en los Programas Delegacionales gracias a la colaboración ciudadana, indujeron casi de manera natural, a que en octubre de 1987 se instalara formalmente el Comité de Planeación de la Delegación Gustavo A. Madero (COPLADE - GAM).

El COPLADE - GAM se dio a la tarea de abrir nuevamente la - consulta popular para que, con la base de los logros obtenidos en - los Programas durante ese año y en la retroalimentación generada, se pudieran redefinir, o en su caso modificar las metas y objetivos de los Programas Delegacionales para 1988.

Cabe señalar que, aún cuando las grandes líneas de acción - son definidas por la Administración Pública Delegacional, la forma - de llevarlas al cabo -en determinada medida- es producto de la concertación social.

Para lograr lo anterior, junto con el acta de instalación - del COPLADE - GAM, se definieron claramente cuáles deberían ser las funciones que realizarían los Subcomités:

- I. Recoger las demandas, puntos de vista y opiniones de los

sectores de la población.

II. Promover programas y acciones a realizar, que ayuden a alcanzar los objetivos de desarrollo y bienestar de la comunidad, con la participación de las Autoridades Delegacionales.

III. Propiciar y apoyar la participación activa de la ciudadanía y de las Autoridades, de una manera veraz y oportuna.

IV. Captar la información que se requiera y hacer los estudios e investigaciones sobre las problemáticas y soluciones que deberán darse en el área a ellos encomendada.

V. Captar los planteamientos y propuestas respecto a determinados problemas y soluciones que hagan los representantes y miembros de la comunidad, cuando se estime conveniente.

VI. Analizar y ordenar los planteamientos, propuestas y conclusiones que se deriven de lo anterior y someterlos a la consideración del Comité.

VII. Lograr una adecuada coordinación intersectorial e interinstitucional para obtener respuestas reales y concretas (133).

2.4 SITEMA DE ORIENTACION, INFORMACION Y QUEJAS

Dicho Sistema forma parte del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, cuyos cinco objetivos globales, de acuerdo con Alejandro Carrillo Castro, son:

1. Organizar al Gobierno para organizar al País.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.
3. Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público que trabaja para la Federación.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra Organización Política y el Federalismo en México, y
5. Mejorar la Administración de Justicia (134).

Por razones de estrategia, la implantación del Programa en su conjunto, se proyectó desarrollar de acuerdo a 5 etapas. De éstas, la cuarta etapa fue iniciada en abril de 1978, y se orientó a simplificar los procedimientos que implican trato directo con el público, así como garantizar una atención adecuada y diligente, por parte de los servidores públicos, a quienes asisten a las oficinas gubernamentales a ejercer un derecho o cumplir con una obligación. Dentro de esta etapa, se estableció la modalidad de que todos los ciudadanos que así lo desearan, a título individual, podrían presentar sus Quejas y formular sus recomendaciones ante los Módulos de Orientación, Infor-

134. A. Carrillo Castro Revolución y Reforma Administrativa, Ed. PRI, Cuadernos de Divulgación Ideológica Núm. 10, México, 1980, p. - 21.

mación y Quejas, los que formalmente entraron en funcionamiento a -
 contar de junio de 1978 (135).

La Guía Técnica del Sistema de Orientación Información y Quejas define el objetivo de éste, de la siguiente manera:

"Contribuir a facilitar la relación de toda persona que se dirige a una oficina de gobierno, ya sea en ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus deberes, orientándola, informándola y atendiendo sus quejas y sugerencias, con el propósito de que reciba los servicios que presta la Dependencia en las mejores condiciones - de eficiencia y oportunidad" (136).

2.4.1 ESTRUCTURA ORGANICA

SISTEMA DE ORIENTACION INFORMACION Y QUEJAS

I. SECRETARIA TECNICA

A. Oficialía de Partes

A.1 Orientación y Quejas

A.2 Archivo

135. Ibidem, p. 23

136. Ma. de L. García Ruiz La Participación Ciudadana en las Decisiones ... Op. cit., p. 65.

- B. Oficina de Control y Seguimiento a la Demanda Ciudadana.
- C. Oficina de la Demanda Ciudadana Captada en Citas y Audiencias.
- D. Oficina de Integración al Sistema de Cómputo.

Por las características de las funciones desempeñadas, fue necesario que se establecieran las siguientes RELACIONES DE COORDINACION:

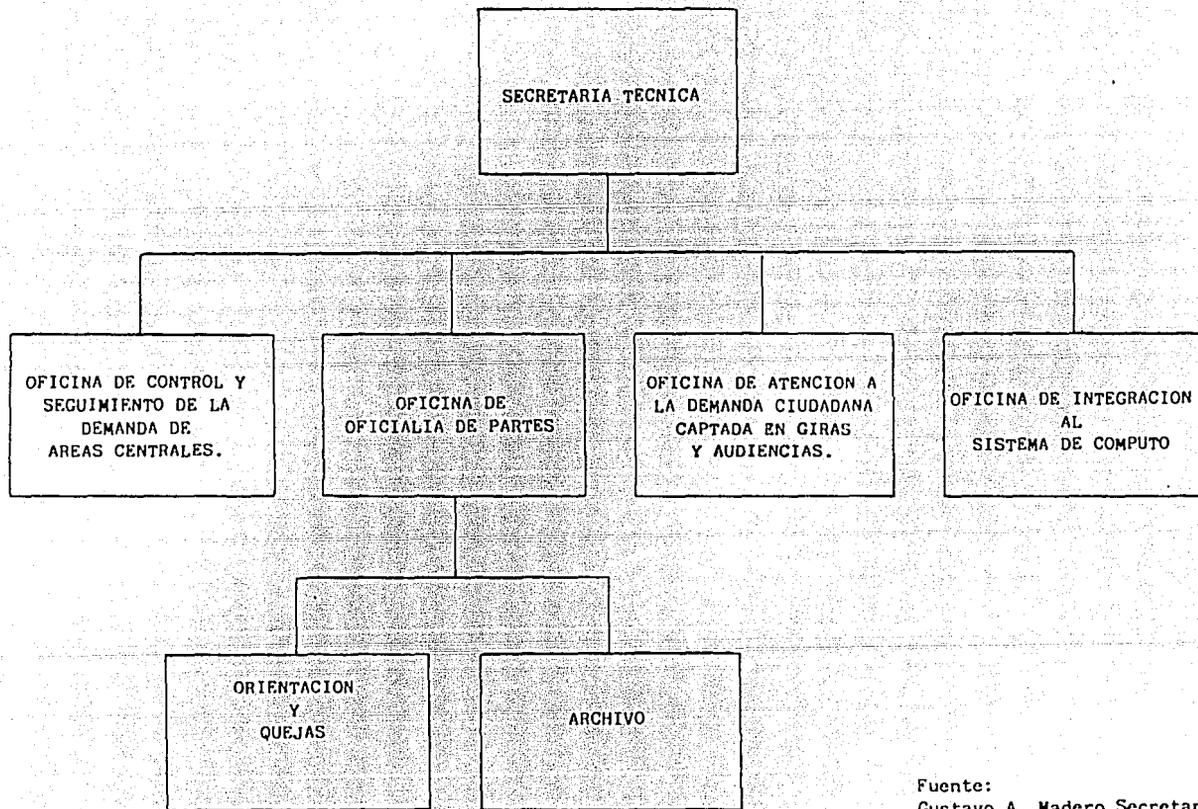
INTERNAS:

- * C. Delegado
- * Subdelegado
- * Contralor Interno
- * Secretario Particular
- * Coordinador de Asesores
- * Coordinador de la Unidad de Control de Gestión
- * Jefe de la Unidad Departamental de Investigación y Desarrollo Administrativo.

EXTERNAS:

- * Presidencia de la República
- * Jefatura del Departamento del Distrito Federal
- * Secretaría General de Gobierno
- * Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas del Departamento del Distrito Federal
- * Otras Dependencias del Departamento del Distrito Federal

ORGANIGRAMA DEL SISTEMA DE ORIENTACION, INFORMACION Y QUEJAS
DE LA DELEGACION GUSTAVO A. MADERO



Fuente:
Gustavo A. Madero Secretaría
Técnica. Mimeografiado, Mexi-
co, 1987, p. 5.

2.4.2 OBJETIVOS Y FUNCIONES

OBJETIVOS

- Proporcionar información y orientación generales a la ciudadanía - respecto a los requisitos e Instancias para realizar algún trámite.
- Realizar el control, seguimiento y evaluación de la demanda ciudadana que se presente ante la Delegación.

FUNCIONES PRINCIPALES

- Responder fácilmente y a la brevedad posible los oficios enviados - por las Areas Centrales.
- Desarrollar metodologías operativas que coadyuven con las Autoridades Delegacionales a emitir una respuesta ante las demandas presentadas.
- Llevar a cabo, mediante sistemas computarizados, el control, seguimiento y evaluación de la demanda comunitaria, presentada ante la - Delegación.

- Desarrollar informes permanentes de las demandas captadas para su control y evaluación.

A. OFICINA DE OFICIALIA DE PARTES:

- Informar y orientar al público que así lo requiera sobre todas - aquéllas dudas que presente, para su canalización personal a las Areas convenientes.
- Recibir las demandas que presente la ciudadanía, identificándolas mediante un folio consecutivo que se asigne.
- Clasificar la demanda que se presente, de conformidad al asunto - expuesto, para canalizarlo al Area Interdelegacional correspon - diente.
- Proporcionar acuse de recibo, de todas y cada una de las demandas emitidas por la comunidad.
- Desarrollar un sistema operativo de archivonomía para actualizar permanentemente los expedientes de las demandas, así como los de las respuestas emitidas.

B. OFICINA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA DEMANDA CIUDADANA DE AREAS CENTRALES:

- Captar, priorizar y relacionar la demanda recibida por Areas Cen-

trales, utilizando para ello un formato de control, anotando fecha de recepción o emisión de documento, fecha de distribución a las Areas Interdelegacionales, procedencia, Area Técnica y acuse de recibo.

- Enviar originales de turno o demanda con el folio correspondiente al Area que se trate, para su atención procedente.
- Obtener las respuestas, ya sea bajo dictámen o respuesta oficial, a la brevedad posible según el asunto, para proporcionar una información verídica a las Areas Centrales y a los demandantes, realizando para ello visitas frecuentes a las Areas responsables o efectuando recordatorios para recabar la información en el menor tiempo posible.

C. OFICINA DE ATENCION A LA DEMANDA CIUDADANA CAPTADA EN GIRAS Y AUDIENCIAS:

- Captar y relacionar la demanda recibida en giras, audiencias y Locatel (137), remitiéndola a Oficialía de Partes y llevar el control, anotando la fecha de recepción, fecha de distribución a las Areas Interdelegacionales, procedencia, Area Técnica, recibo de respuesta o dictámen del Area y recibo de respuesta oficial.

137. Servicio de Localización Telefónica (Organo Desconcentrado del Departamento del Distrito Federal).

- Obtener las respuestas -ya sean bajo dictámen o respuesta oficial- a la brevedad posible, según el asunto expuesto, para proporcionar una información verídica a los demandantes, que consiste en visitar constantemente el Area designada o por medio de recordatorios, para recabar dicha información.
- Cotejar la información recibida con los antecedentes registrados , y así dar por concluido o seguir en trámite el asunto, según el contenido de la respuesta.

D. OFICINA DE INTEGRACION AL SISTEMA DE COMPUTO:

- Recibir los formatos S.T.1 , S.T.2 y S.T.3 , en los cuales se vertieron con anticipación todas las demandas ciudadanas captadas.
- Efectuar la codificación de datos de cada turno, para establecer el inicio de operatividad mediante el sistema computarizado.
- Compilar los formatos codificados, para desarrollar la función de seguimiento.
- Archivar los formatos codificados para desarrollar la función de seguimiento.
- Codificar nuevamente el formato correspondiente, posterior a la emisión de la respuesta por el Area Interdelegacional responsable.
- Archivar el turno, conjuntamente con el formato de codificación y

respuesta del Área, cuando se trate de un asunto concluido, o en su caso, continuar con el seguimiento correspondiente.

- Comparar la respuesta recibida, con los antecedentes registrados, para dar por concluido el asunto o realizar seguimiento posterior.
- Remitir a la Oficina de Integración al Sistema de Cómputo, las demandas para su control y seguimiento; posteriormente enviarlo al archivo como asunto concluido.

2.4.3 ASPECTOS GENERALES

La complejidad de la Delegación Gustavo A. Madero, se ve reflejada en la cantidad de demandas y solicitudes ciudadanas en los conceptos de obras y servicios a la propia comunidad. Durante 1987 se recibieron cerca de 16,000 solicitudes que se convierten aproximadamente en 60,000 servicios y apoyos que se requirieron.

A lo largo de todo el año, y como respuesta a una actividad de diálogo y contacto permanente con los vecinos, se alcanzaron metas de coparticipación con la propia comunidad en todos y cada uno de los Programas Delegacionales Sustantivos, que no hubieran sido posibles de alcanzar sin contar con la participación de Autoridades y ciudadanía.

En atención al volumen de información que se maneja en la Delegación Gustavo A, Madero, así como el volumen de demandas ciudada -

nas que son remitidas a este Organó Desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, fue creado un "Sistema de Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana", en donde se contemplaron formatos para manejar toda la documentación respectiva y poder dar a la comunidad una respuesta oportuna y expedita a sus peticiones y/o demandas, por lo que se firmó el Acuerdo que normó la recepción, proceso y respuesta de la propia demanda ciudadana.

El Acuerdo por el Cual se Normará la Correspondencia y la Demanda Ciudadana que se Gira a esta Delegación, firmado el 1° de mayo de 1987, establece:

" PRIMERO: Se creará un formato único (ST.1), de demanda ciudadana que se manejará desde la - Oficialía de Partes, de la Secretaría Técnica - del C. Delegado, que será turnado a las áreas - con la papelería correspondiente, lo cual implica que éstas no recibirán copia de la misma solicitud, para evitar duplicidad y mayor papeleo en el manejo de la demanda ciudadana.

. . .

"CUARTO: Con el objeto de encauzar uniformemente toda la demanda ciudadana, ésta será dirigida para su atención, al C. Delegado, y a la vez será turnada por la Secretaría Técnica al área correspondiente.

"QUINTO: En los casos en que la demanda y/o petición sea en forma verbal a cualquier área,

ING. JOSE H. AGUILAR ALCERRECA
JELEGADO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO
FEDERAL EN GUSTAVO A. MADERO
P R E S E N T E

AT'N. SECRETARIA TECNICA
CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA DEMANDA CIUDADANA

FOLIO _____

FECHA _____

RESPECTUOSAMENTE SOLICITAMOS A USTED SU VALIOSA INTERVENCION , A EFECTO DE SOLUCIONAR
EL ASUNTO QUE MENCIONAMOS A CONTINUACION :

[Lined area for text entry]

NOTA : EN CASO DE QUE EL ESPACIO SEA INSUFICIENTE , FAVOR DE CONTINUAR AL REVERSO .

No. DE ANEXOS _____

SOLICITANTE (S) _____ CARGO _____

ANTECEDENTES _____

DOMICILIO _____

COLONIA _____ C. P. _____ TEL _____

DISTRITO _____

FIRMA (S) _____

se requerirá al solicitante prepare su petición por escrito en el formato (ST.1) a fin de darle atención y contestación dentro del Sistema de Seguimiento establecido.

"SEXTO: Toda solicitud que se realice por vía telefónica, en las áreas específicas que se tengan para recibir quejas y peticiones, deberá recibir un folio de la Secretaría Técnica y anotárselo en el formato (ST.1), turnando éstos diariamente, a la Secretaría Técnica copia, y al área correspondiente el original, para que ésta prepare la contestación a fin de dar respuesta al ciudadano, cinco días hábiles después de la solicitud telefónica" (138).

Durante 1987 con el establecimiento de un Sistema de Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana, se acordó que se unificaran los folios que proporciona la misma Oficialía de Partes; asimismo se capacitó al personal con la intención de dar una adecuada información a la ciudadanía con relación a los servicios que presta esta Dependencia y orientarla para agilizar cualquier trámite, ya sea en la Delegación o en cualquier otra oficina de la Administración Pública Federal.

Se creó la Oficina de Atención a la Demanda Ciudadana Captada en Giras y Audiencias, con la finalidad de agilizar los trámites que son de prioridad política para el Titular de este Organismo Desconcentrado del Departamento del Distrito Federal.

138. Delegación Gustavo A. Madero Acuerdo por el Cual se Normará la Correspondencia y la Demanda Ciudadanas que se Gira a esta Delegación, Ed. GAM, México, 1987, pp. 1-3.

El mencionado Acuerdo por el cual se Normará la Correspondencia y la Demanda Ciudadana que se Gira a esta Delegación, en el - punto octavo estatuye:

"Todas las peticiones que se reciban en giras y/o audiencias del Señor Delegado, serán captadas por la Subdelegación de Participación Ciudadana y la Secretaría Particular del C. Delegado llenando los formatos correspondientes y enviando éstos a la Oficialía de Partes de la Secretaría Técnica. Asimismo las peticiones que sean captadas por audiencias, giras o reuniones de trabajo de cada área, serán notificadas a la Secretaría Técnica en las formas (ST.1) , para llevar el seguimiento respectivo" (139).

También se elaboró un Programa de Reorganización del Sistema de Cómputo, con la finalidad de integrar por Areas, por servicios, por colonias, por distritos y zonas marginadas, cada una de las solicitudes de los vecinos de esta Jurisdicción; se actualizaron los catálogos de colonias, claves de servicios y Areas Operativas, para lo - que se capacitó a 4 capturistas, 6 codificadores y 2 supervisores.

Del 4 de enero al 30 de noviembre de ese año, se recibieron 15,080 demandas en la Oficialía de Partes, Con fecha 30 de agosto, se encontraban capturadas 11,695 demandas, de las cuales 4,196 estaban - dictaminadas (representando el 36%) y 7499 se encontraban sin dictamen (equivalente en esa fecha al 64% de pendientes de respuesta).

Para el 31 de diciembre, se habían integrado 15,891 deman -

das de las cuales 11,501 se encontraban con respuesta representando el 72.4%; las restantes 4,390 se hallaban sin respuesta (equivalente al 27.6%).

M E S :	DEMANDAS RECI- BIDAS POR MES:	DEL FOLIO AL FOLIO:	DEMANDAS RECI- BIDAS POR DIA: (APROX.)
ENERO	1,272	00001-01272	67
FEBRERO	1,735	01273-03007	91
MARZO	1,665	03008-04672	79
ABRIL	1,710	04663-06382	86
MAYO	1,786	06383-08168	85
JUNIO	1,347	08169-09515	64
JULIO	994	09516-10509	47
AGOSTO	1,079	10510-11588	47
SEPTIEMBRE	999	11589-12587	49
OCTUBRE	1,322	12588-13909	63
NOVIEMBRE	1,170	13910-15080	53
T O T A L :	15,080		

Fuente: Delegación Gustavo A. Madero, Secretaría Técnica, Ed. GAM, México, -- 1988, p. 15

Finalmente, es importante subrayar que las demandas captadas, en la medida de lo posible, fueron integradas a los Programas Sustantivos de la Delegación, destacando (por su monto) las correspondientes a "Obras y Servicios", "Política y Gobierno", "Desarrollo Social, Cívico y Cultural" y "Conciencia Comunitaria y Participación Ciudadana".

TOTAL DE DEMANDAS RECIBIDAS POR AREAS OPERATIVAS

(del 1° de enero al 31 de diciembre de 1987)

DESCRIPCION :	RECI- BIDAS:	ATENDI- DAS:	PENDIEN- TES:
1. SECRETARIA PARTICULAR	20	20	-
2. CONTRALORIA INTERNA	5	5	-
3. PROMOTORAS VOLUNTARIAS	16	16	-
4. SECTOR UNO	743	714	29
5. JUNTA DE VECINOS	12	8	4
6. CONTROL DE GESTION	3	3	-
7. COORDINACION DE ASESORES	68	63	5
8. SUBDELEGACION DE JURIDI- CA Y DE GOBIERNO	2962	1309	1653
9. SUBDELEGACION DE DESA- RROLLO URBANO y OBRAS	9967	7149	2518
10. SUBDELEGACION DE DESARRO LLO SOCIAL	1169	1145	24
11. SUBDELEGACION DE ADMINIS TRACION Y FINANZAS	128	116	12
12. SUBDELEGACION DE PARTICI PACION CIUDADANA	1097	952	145
T O T A L E S :	15891	11501	4390

Fuente: Delegación Gustavo A. Madero -
Secretaría Técnica Ed. GAM, Mé-
xico, 1988, p. 16

2.5 OTRAS FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA

2.5.1 ORGANIZACIONES POLITICAS Y ASOCIACIONES CIVILES

Es a contar de la Reforma Política que se les otorga a los Partidos Políticos el rango Constitucional, constituyéndose estos - últimos en el tema central de dicha Reforma.

El artículo 41 Constitucional señala que:

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular" (140).

140. Moreno Padilla [Coord.] Constitución Política de...
Op. cit., p. 48.

A pesar de que cada Partido propone diferentes programas, -plataformas y estrategias para alcanzarlos, se puede decir, en términos generales, que todos concurren en el aspecto de ofrecer a la población mejorar sus condiciones o niveles de vida.

Es importante señalar que las elecciones dentro del Sistema Político Mexicano, tienen como función primordial la transferencia pacífica (por los cauces institucionales) del ejercicio del poder público. Asimismo, los Partidos Políticos se constituyen en vehículos de comunicación y gestoría entre gobernados y gobernantes, por lo que buscarán hacer llegar a estos últimos las aspiraciones, los intereses y las demandas de los grupos que los apoyan y con quienes comparten compromisos de carácter político. Además con la finalidad de que los ciudadanos participen en la vida política de México, aspirando a ocupar cargos de representación popular, las leyes reconocen en los Partidos Políticos el medio institucional para lograrlo.

De lo anterior, se desprende que en nuestro País los Partidos Políticos promueven dos tipos de participaciones fundamentales:

A. La participación política electoral, que es aquella en la cual sus miembros, militantes o simpatizantes, en forma consciente y voluntaria -no coaccionada- de acuerdo a la identificación de intereses, opiniones o ideología, participan en la consecución de los fines fundamentales de dichas Entidades Políticas, es decir, en la conquista, ejercicio y consolidación del poder público, a través de actividades como el acto de votación, la militancia en un Partido Político, la participación en manifestaciones, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reu -

nión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato o en el curso de una campaña electoral, por citar ejemplos.

B. La participación política social, que se da cuando los Partidos Políticos organizan y/o ideologizan a la comunidad con un doble propósito: por un lado, constituirse en intermediarios entre la sociedad civil y la Administración Pública para que sea a través de ellos como la población puede llegar a satisfacer sus necesidades materiales más apremiantes en áreas tales como vivienda, salud, educación, seguridad, etc. y cuyos mecanismos pueden incluir a la presión y a la colaboración; y por otro lado, establecer canales de control, legitimación, proselitismo o cooptación.

Ambos tipos de participación, la mayoría de las veces se complementan y retroalimentan. No obstante, en el segundo tipo de participación el que se aplica al concepto de participación ciudadana manejado en el presente trabajo. Es importante tener presente con respecto al primero que, a pesar de que al elegir a un candidato, de alguna forma se está mostrando la adhesión a una plataforma política y/o a un programa de acción, no existen posibilidades reales de que el votante pueda exigir el cumplimiento de las promesas de campaña cuando el candidato electo toma posesión de su cargo, y esto es particularmente cierto para el Titular de una Delegación como Gustavo A. Madero, el cual es designado directamente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien a su vez es designado por el Presidente de la República, el que es electo por los ciudadanos de toda la República Mexicana.

El Partido Revolucionario Institucional como partido en el

poder, es el único con la capacidad de llevar a cabo estos dos tipos de participación de manera significativa, ya que, como apunta Ignacio Pichardo Pagaza:

"El PRI tiene una doble función en la política mexicana: por una parte es un medio, un instrumento orgánico partidista para el desarrollo de los procesos electorales en los que participan sus miembros; por la otra, siendo el partido en el poder en los últimos cincuenta y cinco años (sic) es, de hecho, un importante órgano del gobierno que actúa como interlocutor e intermediario entre la población y la administración pública. Naturalmente sólo la primera es una función jurídica formalmente reconocida; la segunda es de carácter informal. Son también militantes del PRI en un sentido formal (sic) los altos funcionarios federales, secretarios, jefes de departamento, directores de grandes organismos públicos y subsecretarios. . . La administración pública mexicana no está integrada por una burocracia estratificada, cerrada, con pocos puntos de entrada al sistema; tampoco es una administración pública apolítica y neutral... Lo anterior otorga a la administración la característica de un sistema abierto y flexible que ha venido aumentando su esfera de influencia en la economía y la sociedad. Por vía legal y reglamentaria se han ampliado las atri

buciones de la administración pública central y descentralizada. Estas características actuales de la administración pública la han transformado en una eficaz intermediaria, entre el estado, su gobierno y la sociedad civil. La administración pública, no sólo administra, también negocia, concilia, concierta y conviene en una amplia gama de decisiones políticas, económicas y financieras con todos los segmentos de la sociedad civil mexicana" (141).

Durante 1987 existían 9 Partidos Políticos Nacionales con registro, los cuales de alguna forma incidieron en la Circunscripción:

* PARTIDO ACCION NACIONAL	(PAN)
* PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	(PRI)
* PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	(PPS)
* PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA	(PARM)
* PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES	(PST)
* PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO	(PDM)
* PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO	(PSUM)
* PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES	(PRT)
* PARTIDO MEXICANO DE LOS TRABAJADORES	(PMT)

No obstante, la organización política que tuvo el papel más relevante dentro del proceso de participación ciudadana en la Delegación Gustavo A. Madero, fue sin duda del Partido Revolucionario Institucional, y ello por 3 razones fundamentales:

141. Pichardo Pagaza Introducción a la Administración... Op.cit., Vol. I, pp. 166-167.

- I. Al ser el partido en el poder, debe de apoyar a los servidores públicos que real o formalmente militan dentro de sus filas, - así como a las acciones que ellos instrumentan como una muestra de disciplina, unidad y coherencia políticas.
- II. Su Organización Distrital y Seccional se constituye en un factor de penetración y contacto con la población en general.
- III. La capacidad de gestión real o formal que se deriva del hecho de que los Diputados Federales representantes de los ocho Distritos Electorales, que conforman esta Jurisdicción, pertenecen a este Instituto Político.

Llegado a este punto, es importante subrayar la actuación de los Comités Distritales, quienes a nivel informal constituyen extensiones del área de Oficialía de Partes y gestoría de la Delegación, y aún cuando su labor durante este año no fue nada uniforme, yendo de los sumamente activos a los claramente pasivos; puede tomarse, a modo de ejemplo, el trabajo partidista realizado en el Distrito - - XXV, (que abarca las Colonias de San Juan de Aragón, San Felipe de Jesús, Casas Alemán, la Providencia, etc., las cuales padecen fuertes problemas de dotación de agua, alta delincuencia, reparación de escuelas, etc.) donde el Presidente del Distrito Electoral en coordinación con las Asociaciones de Residentes, la Junta de Vecinos y las Autoridades Delegacionales, realizaron un interesante trabajo de apoyo y gestoría a la demanda ciudadana.

En lo que respecta a otros Partidos, su acción de gestión fue de carácter local, destacando la penetración que sobre las Asociaciones de Residentes tuvieron:

El Partido de Acción Nacional en el Distrito XI, abarcando las Colonias: Industrial, 7 de Noviembre, parte de Peralvillo, Guadalupe Tepeyac y Guadalupe Insurgentes y cuyas demandas retiradas - fueron la dotación y/o mejoramiento de los servicios de vigilancia policiaca, reforestación, construcción de escuelas, regularización de la tenencia de la tierra, construcción de módulos deportivos y - clausura de antros de vicio.

Los grupos disidentes del Partido Revolucionario Institucional localizados particularmente en la Colonia Héroes de Chapultepec, correspondiente al XXX Distrito y en la mayoría de los cinturones de miseria y ciudades perdidas.

También es importante hacer énfasis en la presencia de grupos de presión, que inciden en el ámbito Delegacional, pudiendo señalar como los más representativos:

ANTORCHA POPULAR: Grupo que tiene su origen en una organización de carácter agrario proveniente del Estado de Puebla, denominada Antorcha Campesina; se define como un grupo independiente; pero apoya a la Delegación a cambio de pretender negociar determinadas - prebendas; su estrategia es ganar adeptos al través de la demanda - de prestación de servicios públicos, como la regularización de la - tenencia de la tierra, mayor vigilancia, etc., su capacidad de movi - lización es de 4,000 personas, y su esfera de influencia se halla - localizada en las Colonias Gabriel Hernández, Triunfo de la Repúbli - ca y Cerro de Guerrero.

UNION DE LUCHA POPULAR Y URBANA:(ULPU): Grupo vinculado al - Partido Socialista Unificado de México (142); su estrategia está

142. En la actualidad este Partido forma parte del Partido de la Re - volución Democrática.

orientada a la creación de asociaciones civiles (algunas de ellas - inexistentes) altamente combativas; su discurso se dirige a la crítica de las Autoridades y a maximizar sus yerros; forman mesas directivas que solicitan la dotación de material para la construcción de obras para beneficio de la comunidad, habiendo logrado el control de las tiendas CEPAC (Centros Populares de Abasto y Comercialización), poseen capacidad de movilización de 300 personas, y su esfera de influencia se localiza en el Distrito X, particularmente en las Colonias Cuauhtepc Barrio Alto, Cuauhtepc Barrio Bajo y Ampliación Benito Juárez.

COORDINADORA NACIONAL DE MOVIMIENTOS URBANOS POPULARES: (CONAMUP): Considerada como el órgano femenino de la Unión de Lucha Popular y Urbana; en ocasiones actúa como grupo autónomo, canalizando el descontento ocasionado por la falta de dotación o mala calidad de los servicios públicos que presta la Delegación. Su capacidad de movilización se calcula en 150 personas.

MOVIMIENTO PROLETARIO INDEPENDIENTE: (MPI): Grupo vinculado al Partido Socialista Unificado de México, la mayoría de sus miembros pertenece al Sindicato de la Ruta 100, posee cierto grado de conocimiento de la normatividad en relación con servicios públicos, y son sumamente combativos. Su discurso está dirigido a presionar a la Delegación en materia de mejoramiento de la vialidad, bacheo de las calles, reubicación de tianguistas, construcción de paraderos y mayor vigilancia. Sus mecanismos de presión se dirigen a realizar plantones y cerrar vías hasta lograr entrevistarse con el Delegado, poseen capacidad de movilizar a 50 personas y 20 unidades del Servicio Público Ruta 100; su esfera de influencia es gremial, y su foco de actuación se localiza en área del Edificio Delegacional.

Con lo que respecta a la acción de las asociaciones civiles, - destacó la participación en la gestoría de demandas, en apoyo a la dotación de determinados servicios y en la aportación de donativos las organizaciones como las Asociaciones de Charros, los Clubes de - Leones y Rotario, las agrupaciones de Scouts, de profesionales, de comerciantes, etc., incluso los Comités de Manzana, las Asociacio - nes de Residentes y la Junta de Vecinos, fueron contemplados dentro de este tipo de organizaciones. La forma de actuación de las aso - ciaciones civiles ha sido descrita en otros incisos, sólo quiero re - calcar el papel que éstas, al igual que las esencialmente políticas, tuvieron al acudir al llamado de las Autoridades Delegacionales a - finales de 1986 y participaron en el proceso de definición de obje - tivos y metas, así como del establecimiento de los perfiles que ha - brían de adoptar los Programas Delegacionales realizados durante el año de estudio de la presente investigación.

2.5.2 LA DENUNCIA Y LA QUEJA

La Denuncia y la Queja surgen como un impulso (reacción) - del ciudadano para manifestar su inconformidad ante actividades - - irregulares de la Administración Pública; la primera es de carácter informativo, la segunda es de carácter disciplinario, aunque en la práctica el ciudadano común no distingue entre ambas figuras jurídi - co-administrativas y suele presentar sus quejas como denuncias, dán - dose la Autoridad por entera.

Al respecto, Ma. de Lourdes García Ruiz ha escrito que: podemos decir que la Denuncia es un medio de control no reglamentado,

que está a disposición de cualquier ciudadano para que manifieste - su inconformidad ante una Autoridad Gubernamental, en relación con actos, hechos u omisiones de índole político o administrativo. Así mismo, la Queja es el medio de que dispone el ciudadano en contra - de las conductas negligentes de los servidores públicos (empleados o funcionarios) en relación con actos, hechos u omisiones de índole político o administrativo (143).

La Denuncia no obliga a la Autoridad a darle curso, a excepción de los casos en que los actos, hechos u omisiones sean de tal gravedad que de no intervenir la Autoridad, ésta incurriría en responsabilidad civil, política o administrativa, entre otros, según - el asunto a que se refiera el contenido de la misma. En el caso de la Queja, la Autoridad sí está obligada a transmitirla y a facilitar la solución del asunto de que se trate (144).

Tanto la Denuncia como la Queja, pueden ser ejercidas por - cualquier ciudadano sin que ello implique una responsabilidad para quien la ejerce, excepto en los casos en que sean injuriosas o calumniosas (Artículo 356 y 357 del Código Penal). [Sin embargo hay - que tener presente que los actos, hechos u omisiones a que se ha hecho referencia, en ocasiones tienen implicaciones políticas.] Por - lo que es necesario subrayar que en cuestiones políticas, sólo podrán realizar estas instancias los ciudadanos de la República Mexicana, es decir quedan eximidos categóricamente los extranjeros (Artículos 8, 9, 33 y 35 Constitucionales) (145).

143. García Ruíz La Participación Ciudadana en ... Op. cit., p. 49.

144. Acuerdo Presidencial publicado en Diario Oficial, el 19 de septiembre de 1977.

145. García Ruíz La Participación Ciudadana en ... Op. cit., p. 52.

Llegado a este punto, quiero hacer la aclaración de que la presente investigación se orientará a abordar fundamentalmente la figura de la Queja por su carácter disciplinario.

La Queja puede ser Política o Administrativa: La Queja Administrativa se presenta en contra de conductas negligentes de los servidores públicos, los cuales en el ejercicio de sus funciones — provocan daños y perjuicios para los ciudadanos; lo anterior ocurre con mayor frecuencia, cuando el ciudadano (en ejercicio de un derecho o en cumplimiento de una obligación) tiene que acudir a las oficinas públicas con la finalidad de realizar algún trámite o tratar un asunto de su interés, y en lugar de recibir una atención adecuada, sucede lo contrario, es decir, lo atienden con falta de cortesía, retardan o paralizan sus trámites, le exigen sobornos o dádivas, entre otros vicios administrativos, por parte de quienes están obligados a brindarle las facilidades e información necesarias para que dichos trámites se realicen en forma rápida y oportuna.

El ciudadano no requiere facultad especial prescrita para acudir ante el superior jerárquico a presentar su Queja (el ciudadano no puede realizar todo lo que no le prohíbe la ley); por lo tanto la Autoridad debe resolver sobre su Queja y dar respuesta al problema. El superior jerárquico tiene un ámbito de competencia mayor que el de su subordinado y dado que la Queja es de índole administrativo es competente para resolverla.

La Queja Política se presenta cuando se confronta el interés de los ciudadanos con el interés político del Estado, ésta se realiza de manera colectiva, la mayoría de las veces teniendo dos móviles; ser un freno a los excesos e irregularidades del ejercicio

del poder público por parte de funcionarios que olvidan que antes - que nada su función es la de servicio; o por razones de propagandismo político; por esto, es realizada fundamentalmente por las organizaciones civiles, los Partidos Políticos, los grupos de presión e interés, etc. como respuesta a la actitud negligente de quienes resultan responsables de los defectos de tramitación y buen despacho de los asuntos públicos; en ocasiones por anteponer intereses políticos de grupo, al interés general de la comunidad.

El responsable puede ser, incluso, el propio Titular de la Delegación o del Departamento del Distrito Federal, en este último caso, la Queja Política se dirige al Presidente de la República por ser el superior jerárquico con competencia para resolverla.

En la Queja Política se manifiesta de manera concreta quiénes son los grupos o funcionarios en particular, responsables de actos, hechos u omisiones administrativos que lesionan los intereses y derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, la Constitución establece que el Estado garantizará el Derecho de Petición.

El Derecho de Petición, es la facultad que otorga la Constitución a todo individuo o agrupación para presentar una solicitud a las autoridades gubernamentales y recibir una respuesta congruente con lo solicitado.

El Artículo 8 Constitucional establece que: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica

y respetuosa pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República . . . A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario" (146).

El individuo o la agrupación puede ejercer este Derecho -- frente a cualquier clase de Autoridad y en relación con cualquier -- asunto; pero en el caso de que éste sea de índole política, sólo -- procederá si quien lo invoca tiene la calidad de ciudadano mexicano y en este aspecto la ley es terminante. (Artículo 8, 9, 33 párrafo segundo y 35 Fracc. V Constitucionales).

Cobra especial importancia este Derecho, por el hecho que -- una Denuncia y/o una Queja tendrán mayor fuerza si van acompañadas, de una petición, porque la Autoridad está legalmente obligada a resolver en algún sentido sobre el asunto que se le exponga y, porque se están fundando en una de las garantías individuales consagradas en la Constitución General de la República.

En Gustavo A. Madero, existe la Unidad Departamental de Quejas y Denuncias, integrada orgánicamente a la Contraloría Interna -- (ver Organigrama Delegacional , pág.92), cuyo objetivo y funciones fundamentales son:

OBJETIVO:

Recabar las Quejas y Denuncias que formulen los particulares sobre conductas indebidas que cometan los funcionarios públicos, así como inconformidades por la prestación deficiente de los servi-

cios y por cualquier situación irregular que se detecte en las Areas de la Dependencia.

FUNCIONES:

- Recibir y tramitar las Denuncias y Quejas presentadas por los particulares en contra de los servidores públicos.
- Orientar y asesorar a quien lo solicite, en cuanto a la presentación de una Denuncia y/o una Queja.
- Llevar la estadística de Denuncias y Quejas, para evaluar las tareas y programas realizados.
- Efectuar las investigaciones pertinentes sobre las Denuncias y Quejas, turnándolas a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo con el Contralor Interno.
- Difundir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos entre los mismos, dentro de su ámbito de competencia.
- Verificar que se de cumplimiento a las sanciones que dicte la Contraloría Interna en contra de los servidores públicos de la Delegación.
- Proponer al C. Contralor Interno, las medidas tendientes para optimizar sus funciones en relación a Denuncias y Quejas presentadas.

Cabe hacer mención que durante 1987, a través de esta Unidad Departamental, se atendieron 48 Quejas de conformidad con el procedi-

miento administrativo fijado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciéndose violaciones a la normatividad en 17, lo cual originó la destitución de 4 servidores públicos, y la aplicación de 10 sanciones y amonestaciones. También se realizó la difusión de la Ley Federal antes referida, entre los servidores públicos y ciudadanos de la Delegación Gustavo A. Madero, lo que motivó la celebración de 14 reuniones explicatorias con una asistencia de 1930 personas.

2.5.3 LA INICIATIVA POPULAR Y EL REFERENDUM

El 6 de diciembre de 1977, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación varias reformas a la Constitución, entre ellas la que introduce dos formas de participación semidirecta en México y que corresponde al artículo 73, fracción VI, base segunda, que establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: . . .

VI Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometándose a las bases siguientes: . . .

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale" (147).

La incorporación de estas figuras jurídicas en nuestra Constitución obedece, entre otras razones, a las exigencias de los ciudadanos del Distrito Federal para abrir espacios en la vida político-administrativa de la Entidad, al participar directamente en la formación, aprobación, rechazo o modificación de ordenamientos legales.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su capítulo VI decreta:

"Artículo 52 Son derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, los siguientes:

I. Los que les confiere la Constitución y demás leyes y reglamentos aplicables;

II. Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum en los términos de esta ley y,

III. Otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta ley.

"Artículo 53 El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos -

al Distrito Federal.

"La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal, para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

"Los derechos derivados de estos métodos serán ejercitados en los términos de esta ley, de otras leyes y sus reglamentos.

"Artículo 54 El procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales, corresponde iniciarlo exclusivamente, al presidente de la república y a las cámaras de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. En este caso, las cámaras, a pedido una tercera parte de sus miembros, tratándose de los diputados y, de la mitad si se trata de los senadores, ejercerán la facultad de iniciar el procedimiento legal de referéndum en los términos de esta ley.

"El procedimiento legal del referéndum en el caso de reglamentos, corresponde ^{de} iniciarlo exclusivamente al presidente de la república, - en los términos de la ley.

"Artículo 55 La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos, corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal; pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 10,000 ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos, al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal. La ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal señalará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular.

. . .

"Artículo 57 El referéndum tiene como objeto aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos y reglamentos.

"La iniciativa popular tiene como objeto proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

"Artículo 58 El referéndum es obligatorio o es facultativo para el poder ejecutivo y para las cámaras del Congreso de la Unión. Es obligatorio cuando los ordenamientos legales o -

los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos - sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

"El referéndum es facultativo para el poder ejecutivo y para las cámaras del Congreso de la Unión, cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, - en términos generales, a las características señaladas en el párrafo anterior. Queda a juicio de las autoridades señaladas, ordenar o - no la práctica del referéndum en estos casos.

"Si ocurren los supuestos señalados en el artículo 57 propuesto, para el referéndum obligatorio y con estricto apego a los criterios señalados para su aplicación, los poderes ejecutivo y legislativo podrán determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum y habrán de tomar - en cuenta, además, para fundar su juicio, las razones de tipo jurídico, económico y social, en que funden su negativa. Denegado el referéndum por alguno de los poderes, en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser planteado dicho caso ante el otro poder, en el término de un año de la fecha de la negati

va en el supuesto de ordenamientos legales.

"No son objeto de referéndum obligatorio, los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal" (148).

Lo anterior, es la forma como se encuentran concebidos los mecanismos de participación ciudadana denominados Referéndum e Iniciativa Popular; cabe recordar que en relación con ambos, la parte final del artículo 55 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece que ". . . La ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, señalará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular".

La ley a la que se refiere esta disposición no ha sido expedida, reduciéndose la regulación de estos mecanismos a lo que sobre el particular previene la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, pues el Reglamento Interior nada señala sobre dichas formas. La inexistencia de la ley que reglamenta, en lo particular, a la Iniciativa Popular y al Referéndum y que, por otra parte, es la "ley en la materia" a que se refiere la adicionada base segunda, de la fracción VI del Artículo 73 Constitucional, origina que la reglamentación de estos mecanismos de participación política ciudadana haya quedado hasta ahora incompleta.

148. "Ley Orgánica del Departamento del Distrito ... Op. cit., pp. 413-414.

Al respecto, Sergio E. Gutiérrez Salazar y Felipe Solís - Acero, han escrito que:

Por la falta de la reglamentación adecuada, no está clara la forma en que deberán acreditarse los requisitos exigidos para iniciar el procedimiento de la Iniciativa Popular; ante quién debe acreditarse; qué autoridad, en lo particular, debe ser la competente pa ra substanciar el procedimiento y qué aspectos tienen el cumplimiento de estos requisitos para las Cámaras del Congreso de la Unión, en el caso de ordenamientos legales y para el Titular del Poder Ejecutivo, en el caso de reglamentos, pues cuando se habla de "aspectos vinculatorios" no queda claro el alcance y significado de esta locución (149).

Por lo que se refiere al Referéndum, la iniciación del procedimiento respectivo queda en manos exclusivas del Presidente y de las Cámaras del Congreso de la Unión; no estando debidamente tipificado cuándo es obligatorio el Referéndum, pues no se definen ni ejemplifican los casos en que los ordenamientos legales o reglame ntos tienen "efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal", o cuando "corresponden a la satisfacción o necesida des sociales de carácter general", locuciones éstas, tan amplias como imprecisas. Además, aún tratándose del Referéndum Obligatorio, la ley otorga amplias facultades para dejarlo sin efecto, cuando habla de casos de "notoria inconveniencia", sin definir cuáles son éstos (150).

149. S. E. Gutiérrez Salazar y F. Solís Gobierno y Administración - del Distrito Federal en México, Ed. INAP, Estudios Serie II, México, 1985, p. 121.

150. Loc. cit.

Como ha afirmado, sobre el particular, el tratadista Ignacio Burgoa Orihuela ". . . la reglamentación legal de estos mecanismos hace completamente nugatorios la Iniciativa Popular y el Referéndum, por lo que estas instituciones, características de los regímenes democráticos, se antojan meras declaraciones sin efectividad alguna en la realidad, puesto que su operación queda totalmente supeditada a la voluntad del Congreso y del Presidente de la República" - (151).

Por último, cabe señalar que a la fecha, ni la Iniciativa Popular, ni el Referéndum han sido practicados en ocasión alguna.

2.5.4 FOROS DE CONSULTA POPULAR

Considerando las características económicas, políticas y sociales imperantes en la Delegación Gustavo A. Madero, así como la tendencia de las demandas ciudadanas a incrementarse gradualmente - por el constante crecimiento de su población tanto cautiva como flo - tante, los Foros de Consulta Popular se constituyen en una estrategia coordinada de esfuerzos por convenir las acciones que han de realizarse en la esfera político administrativa, a fin de cumplir con las funciones sustantivas de la Administración Pública Delegacional. En dichos Foros participan representantes de ciudadanos de diversas Dependencias (tanto del Sector Público como Privado y Social), así -

151. *Ibidem*, pp. 121-122.

como Autoridades Delegacionales, los cuales a través de un análisis maduro y realista, acuerdan los mecanismos y acciones a seguir para buscar una solución objetiva a la compleja problemática que enfrenta la Delegación. Es pues, a través de la concertación como se establecen los contactos y compromisos necesarios para instrumentar acciones viables y eficaces a las demandas y expectativas de la población.

Los aspectos que pueden abordar estos Foros son los referentes a los Programas Delegacionales, es decir tratan asuntos relacionados con:

- * Salud (higiene y prevención)
- * Seguridad pública
- * Vialidad
- * Desarrollo social
- * Marginación
- * Desempleo
- * Ecología y medio ambiente
- * Servicios públicos
- * Obras
- * Coordinación interinstitucional
- * Política y gobierno
- * Conciencia comunitaria y participación ciudadana
- * Abasto, consumo y nutrición
- * Educación y deporte

* Participación de la juventud

* Tenencia de la tierra

Los Foros de Consulta Popular, se fundamentan en cinco objetivos:

1. Atender y escuchar a la población en general especialmente a los directamente afectados por los problemas.
2. Informar a quienes requieren orientación acerca de los servicios que presta la Delegación y de su papel como intermediaria ante - otras instancias de la Administración Pública Federal.
3. Fomentar en la población un espíritu de participación al través de establecimiento recíproco de compromisos a asumir, e invitar a la ciudadanía a que denuncien hechos de corruptela o falta de atención a las legítimas demandas de la ciudadanía.
4. Revisar y actualizar la legislación vigente y, en su caso, convenir el contenido de los Programas que la Delegación va a llevar al cabo, a fin de cumplir con las funciones sustantivas de su - competencia.
5. Integrar la información que permita conocer la magnitud y - trascendencia de los problemas, así como el tipo de apoyo que - tendrán las acciones que emprenda la Administración Pública Delegacional.

La forma de organización de los Foros de Consulta Popular es sencilla y práctica:

1. Se parte de una relación de organizaciones e Instituciones que tradicionalmente han colaborado con la Administración Pública Delegacional y/o tienen convenios con dicha Instancia de Gobierno.
2. Se establece cuáles son los aspectos más importantes a tratar, tomando como base las funciones sustantivas de la Delegación, las políticas, estrategias y programas de gobierno, la normatividad vigente y la penetración que sobre la ciudadanía se haya logrado al momento de llevar a cabo los Foros.
3. Definición de las clientelas, es decir, de los principales miembros de la población que muestren mayor interés o quienes directamente resulten más beneficiados por la realización de determinadas acciones (aquí juegan un papel muy importante las acciones de sensibilización dirigidas hacia la conciencia cívica de los ciudadanos, así como la negociación de tipo político que las Autoridades hayan realizado).
4. Invitaciones y/o entrevistas con los principales interesados y quienes deseen participar.
5. Organización del Foro dando todo el tipo de apoyo y facilidades a los participantes que son en su mayoría representantes de grupos u organizaciones.
6. Las ponencias deben ser de preferencia escritas y se leen para que los asistentes conozcan el contenido de la problemática.

7. Las participaciones deben contener una descripción de la problemática y las acciones que se propone lleven a cabo, tanto las Autoridades como la ciudadanía (entiéndase grupo, organización o Institución por el ponente representada).
8. Se elaboran las conclusiones.
9. Se leen ante los asistentes, para que se hagan las observaciones o aclaraciones pertinentes.
10. En una sesión plenaria se hace la propuesta a los representantes de las Autoridades Delegacionales asistentes y se establecen compromisos político-administrativos, tanto de parte de las Autoridades como de las clientelas.

Llegado a este punto, es importante recalcar tres aspectos fundamentales de los Foros:

1. La Administración Pública Delegacional recibe y analiza todas las ponencias presentadas.
2. Se hace una selección, de la que se excluyen aquellas ponencias que, por su contenido, no son compatibles con los objetivos y estrategias de los Programas Delegacionales.
3. Es el Sistema Administrativo Delegacional, quien hace la integración de las propuestas en los Programas o acciones a emprender por esta Instancia de Gobierno.

Finalmente diremos que los Foros de Consulta Popular, aún cuando constituyen un instrumento potencialmente susceptible de desarrollar

ampliamente, lo cierto es que gran parte de las funciones por ellos realizadas son llevadas a cabo -y de manera permanente- por los -Subcomités del Coplade Delegacional; por lo que el papel de los mencionados Foros, pasa a ser el de un complemento de las acciones que realizan dichos Subcomités.

2.6 LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES

2.6.1 LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES

Como fue expuesto en el punto 2.3.3 de la tercera parte de este estudio, uno de los resultados más importantes de la reunión de trabajo que a finales de 1986 realizó el Delegado en Gustavo A. Madero, Ing. José Aguilar Alcérreca, con sus cinco Subdelegados, el Contralor Interno, el Secretario Técnico, el Coordinador de Asesorías, el Secretario Particular y con el Presidente de la Junta de Vecinos, fue la definición de los Programas Delegacionales cuya puesta en marcha se realizó por primera vez durante 1987. Dichos Programas a saber son:

- * Control Ambiental
- * Crecimiento Urbano, Uso del Suelo y Regularización de la tenencia de la Tierra.
- * Seguridad Pública y Farmacodependencia.
- * Salud
- * Empleo

- * Participación Juvenil
- * Educación y Deporte
- * Abasto, Consumo y Nutrición
- * Desarrollo Social, Cívico y Cultural
- * Vialidad y Transporte
- * Regeneración Urbana
- * Obras y Servicios
- * Asentamientos Humanos y Vivienda
- * Conciencia Comunitaria, Participación Ciudadana y Concertación Social
- * Administración de Justicia
- * Política y Gobierno

Se partió de la premisa de que dichos Programas deberían de cumplir con tres aspectos fundamentales:

- A. Atender las necesidades más apremiantes de la población.
- B. Involucrar a la misma, con el fin de que al participar en los Programas Delegacionales, ella contribuye a satisfacer sus propias demandas.
- C. A través de los Programas, la Delegación podrá cumplir con sus principales funciones sustantivas.

Con la implementación de los Programas Delegacionales, se formalizó la participación ciudadana en los procesos de formulación y ejecución de la Política Pública cuya instrumentación es responsabilidad directa de la Delegación.

2.6.2 LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES

En este punto se enuncian los principales objetivos de los 16 Programas Delegacionales, los cuales fueron implementados por la Administración Pública de Gustavo A. Madero -durante el año de -1987- a fin de cumplir con las funciones sustantivas fundamentales establecidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

A continuación escribo cada uno de los Programas, con sus correspondientes objetivos básicos a alcanzar:

1. CONTROL AMBIENTAL

Dotar del equipamiento urbano necesario, particularmente a las zonas marginadas, y controlar gradualmente el crecimiento de la mancha urbana; así como dirigir esfuerzos tendientes a crear una conciencia entre los habitantes de la Jurisdicción, realizando pláticas sobre temas como el del uso más adecuado del agua -dándose prioridad a la reparación de las fugas interdomiciliarias que fueren reportadas- y mejorar la prestación de los servicios relacionados con la recolección de desechos, cascajo, tiraderos clandestinos, fumigación y desratización.

2. CRECIMIENTO URBANO, USO DEL SUELO Y REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA:

Establecer esfuerzos encaminados a otorgar seguridad jurídica a los habitantes de la Delegación, mediante la regularización territorial; preservar y en su caso rescatar la reserva territorial; -

evitar la posibilidad de invasiones a predios propiedad del Departamento del Distrito Federal y de la Federación, y delimitar la zona de reserva ecológica y el área urbana, oponiéndose a la creación de nuevos asentamientos que reduzcan a la primera.

3. SEGURIDAD PUBLICA Y FARMACODEPENDENCIA

Implementar los mecanismos de seguridad, con el objeto de incrementar la vigilancia de toda la Jurisdicción, principalmente - en aquellos sitios donde fueron detectados los mayores índices de delincuencia, para lo cual se instrumentó el Programa "Código Aguila", orientado a sensibilizar a las personas físicas y morales, a fin de participar en coordinación con el Sector I de la Secretaría de Protección y Vialidad para implementar medidas de seguridad tendientes a erradicar conductas antisociales y prevenir la delincuencia del perímetro delegacional. En materia de farmacodependencia, se creó el (Sub) Comité ADEFAR (152) para llevar a cabo actividades enfocadas fundamentalmente a la prevención, sin descuidar con ello la atención de quienes ya se encuentran bajo la adicción de sustancias tóxicas.

4. SALUD

Contribuir a la creación y promoción de un Sistema Coordinado e Integral de los Servicios que Prestan las Entidades Públicas, para aprovechar mejor la capacidad instalada, mejorar la eficiencia general del servicio del Sector Salud, combatir a fondo los

152. El Comité ADEFAR en realidad es un Subcomité integrado al COPLADE-CAM.

problemas de hacinamiento que padecen una gran parte de las colonias populares y sectores rurales, y dar a los ciudadanos mayores facilidades de acceso real al uso de todo tipo de servicios y atención médica.

5. EMPLEO

Realizar una serie de acciones tendientes a la generación de empleos, así como a proteger y garantizar las fuentes de trabajo existentes, procurando con ello la orientación y concertación de acciones para personas desempleadas.

6. PARTICIPACION JUVENIL

Fomentar la participación activa de la población juvenil, con el fin de que ella desarrolle su capacidad creativa; impulsar su desarrollo social, integrándola a los procesos sociales a través de actividades cívicas, recreativas y políticas, brindándoles en todo momento un apoyo real, un foro de consulta y expresión atendiendo sus inquietudes, necesidades y expectativas. También se buscará infundir en ellos el valor de la coordinación y el trabajo organizado, interesándolos en los problemas que enfrenta su comunidad, tales como la farmacodependencia, alcoholismo, delincuencia, etc.

7. EDUCACION Y DEPORTE

Mejorar la calidad de los servicios que se otorgan en materia de deporte y recreación, así como ampliar su cobertura para poder ofrecer a la población de Gustavo A. Madero una mayor oferta a las oportunidades de ejercitar su mente y su cuerpo en forma sistemática. Se hace énfasis en la necesidad de impulsar al deporte y

la recreación como una manifestación de la cultura, como un derecho social por excelencia y como una opción más para que la población - ocupe su tiempo libre en forma positiva y se mantenga alejada de hábitos nocivos que la afectan.

8. ABASTO CONSUMO Y NUTRICION

Este Programa fue instrumentado en cooperación con la Coordinación General de Abasto y Distribución (COABASTO), con el objeto de controlar la regularización de los comerciantes en los mercados establecidos, tianguistas y concentraciones, así como a vendedores ambulantes; promover y vigilar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el orden normativo, para alcanzar una mejor diversificación y distribución de giros mercantiles que pudiera repercutir en un incremento en el abasto popular.

9. DESARROLLO SOCIAL, CIVICO Y CULTURAL

Promover las actividades socio culturales, a fin de que propiciaran una mejor adaptación del ambiente familiar y social de la población existente en la Jurisdicción, para lo cual se considera necesario hacer accesibles los beneficios de la cultura a los lugares más apartados y marginales de la Delegación, también lo es el ampliar el acceso de la población en general a las oportunidades educativas, deportivas y de recreación, particularmente a las familias de escasos recursos económicos.

10. VIALIDAD Y TRANSPORTE

Hacer llegar las demandas en esta materia a Ingeniería de

Tránsito de la Delegación, que es un Área Normativa que canaliza sus acciones fundamentalmente a gestionar, ante las diversas instancias competentes, los requerimientos que sobre vialidad y transporte le son turnados. De esta forma se vincula con la Dirección General de Servicios Urbanos, la Dirección General de Autotransporte Urbano de Pasajeros (Ruta 100) y la Secretaría General de Protección y Vialidad, entre otras.

11. REGENERACION URBANA

Mantener y dignificar la mayor parte del Hábitat Delegacional, para lo cual se llevará a cabo acciones tales como la conservación de parques y jardines, el incremento de las áreas verdes, el sembrado de árboles, la ampliación de la capacidad para riego, el uso industrial del agua tratada, así como la pavimentación de baches, la instalación y conservación del servicio de alumbrado público, entre otros.

12. OBRAS Y SERVICIOS

Dada la importancia que tiene para la elaboración de todo proyecto, el tomar en consideración las necesidades básicas del sector de la población al que se pretende beneficiar, dicho Programa partió de las aportaciones, inquietudes y demandas captadas por el Subcomité de Obras y Servicios Públicos (así como de experiencias pasadas y otros mecanismos para captar la demanda ciudadana), para definir cómo llevar a cabo tres proyectos específicos:

- * Conservación y Mantenimiento de la Planta Educativa Física.
- * Mantenimiento de Infraestructura de Servicios Públicos.
- * Construcción de Obras de Infraestructura y Edificios Públicos.

13. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y VIVIENDA

Siendo el problema de la vivienda uno de los más graves que se padece en el Distrito Federal -y en particular en la Delegación - Gustavo A. Madero por su alta densidad de población- este Programa - se creó para orientar, promover y fortalecer la participación ciudadana en los programas de vivienda del Gobierno Federal a través de - la atención a grupos inquilinarios.

14. CONCIENCIA COMUNITARIA, PARTICIPACION CIUDADANA Y CON - CERTACION SOCIAL

Promover y ampliar los cauces de participación ciudadana en los actos y decisiones de la Administración Pública Delegacional, para lo cual se consideró necesario mantener permanentemente actualizado el conocimiento de la dinámica y compleja problemática que enfrenta la Delegación, en todos y cada uno de los 212 asentamientos que - la conforman; estableciendo una relación humana con sus habitantes, sensibilizándolos a través del contacto permanente, lo que al final de cuentas debería derivar en su organización y participación concertada en los Programas Delegacionales.

15. ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Mejorar los servicios de justicia que se otorgan en Gustavo A. Madero, lo cual debería contribuir a proporcionar una oportuna y mayor protección a sus habitantes, tanto en su integridad física como en sus bienes materiales, para lo que se consideró necesario eliminar trámites tardados y requisitos innecesarios.

16 POLITICA Y GOBIERNO

Garantizar -dentro del marco de la Ley- la expresión de - las diferentes organizaciones políticas y civiles que actúan dentro de la Delegación, atendiendo sus demandas, reclamos y dándoles una - respuesta positiva -cuando fuere posible- respetando en todo momento su capacidad de gestión y sin distinción ideológica o de partido. Se estableció como premisa el entablar un diálogo franco y abierto - entre las Autoridades Delegacionales respecto a los Partidos y organizaciones políticas que inciden en la Jurisdicción, salvaguardando los principios de legalidad, justicia y seguridad pública, procurando el equilibrio en cada una de las acciones y decisiones adoptadas dentro del marco del debate político-ideológico que se establece entre gobernados y Gobierno Delegacional, cuando se tienen diferentes puntos de vista. También este Programa se orienta a preparar a la comunidad de la Delegación para hacer frente a situaciones de emergencia.

2.6.3 PRINCIPALES METAS ALCANZADAS CON PARTICIPACION CIUDADANA - (153).

La participación ciudadana contribuyó de manera significativa, para que se alcanzaran importantes logros dentro de los distintos Programas que este Organismo Desconcentrado del Departamento del Distrito Federal instrumentó para cumplir y hacer cumplir la Política Pública dentro del ámbito de su competencia.

153. Datos obtenidos en el Informe Anual de Actividades y en las dos Autoevaluaciones Semestrales de la Delegación.

Por lo anterior, a continuación anoto las contribuciones - más significativas del proceso de participación ciudadana en la consecución de valiosas metas -en lo económico, político, social y administrativo- dentro de los Programas antes referidos:

CONTROL AMBIENTAL

Este año, la Delegación estableció como política prioritaria la atención a la demanda de redes de agua potable y drenaje bajo lineamientos de participación ciudadana: los vecinos, por lo general, hicieron la aportación de materiales, recursos económicos, -mano de obra; mientras que el asesoramiento técnico del personal especializado corrió a cargo de la Delegación; con esta forma de trabajo se construyó un total de 2,157 metros lineales de red secundaria de agua potable, alcanzándose a beneficiar a 18,400 habitantes. Para controlar la degeneración del suelo por contaminación de descargas a cielo abierto, se construyeron también 4,811 metros lineales de la red secundaria de drenaje sanitario, alcanzando a más de 27,000 habitantes y reduciendo los focos de infección que se originaban.

También se realizó una serie de pláticas en las que se orientó al usuario para hacer conciencia sobre un uso más adecuado del agua, explicando diferentes formas en que se puede ahorrar ésta.

La irregularidad en la tenencia de la tierra es un problema histórico muy importante en la Delegación, remarcándose más en la zona norte; durante ese año se recibieron 5,513 solicitudes de alineamiento y reconocimiento de números oficiales, de las cuales -todas fueron aprobadas.

También es importante subrayar que se entregaron más de 10,000 calcomanías a los solicitantes voluntarios que se integraron a la campaña "UN DIA SIN AUTO", así como la participación de la ciudadanía al acudir a la verificación y diagnóstico de 10,000 vehículos automotores.

CRECIMIENTO URBANO, USO DEL SUELO Y REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La Delegación se constituyó en un importante auxiliar de la Dirección General de Regularización Territorial (D.G.R.T.) y de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CO-RETT); dada la magnitud que representa el problema de regularización de la tenencia de la tierra, la necesidad de preservar la reserva territorial, así como de evitar la posibilidad de invasiones a predios propiedad del Departamento del Distrito Federal y de la Federación, durante 1987 se desplegaron diversas acciones encaminadas a evitar actos ilegales, que aún cuando fueran cometidos por ciudadanos con derecho a tener una vivienda propia, por el origen de su posesión, la clandestinidad de los fraccionamientos o la fraudulenta e inescrupulosa actitud de los vendedores de predios, fue necesaria la ejecución de acciones encaminadas a evitar en lo posible dichos ilícitos, previa observancia del procedimiento administrativo respectivo, que garantiza el Derecho de Audiencia y Legalidad en favor de los presuntos responsables, por lo que se efectuaron 16 desalojos y se recuperaron 15 predios, incluyendo en estas acciones 9 efectuadas en favor del Organismo Desconcentrado Renovación Habitacional.

SEGURIDAD PÚBLICA Y FARMACODEPENDENCIA

Como resultado de un esfuerzo conjunto de los vecinos, la Administración Pública Delegacional y las instituciones encargadas del orden público, se instrumentaron acciones tendientes a:

- * El intercambio de información.
- * La prevención delictiva.
- * Una mayor participación ciudadana en los programas de combate a la delincuencia.
- * La formación de policías de barrio.
- * La organización de actividades juveniles.
- * Una vigilancia especial en los centros escolares.
- * Una mayor comunicación entre la ciudadanía y la policía.
- * La orientación a los padres de familia.
- * Una atención especial a los problemas de drogadicción y farmacodependencia.
- * La denuncia de delitos.
- * El trabajo con las bandas juveniles.
- * La organización de actividades con los jóvenes.

Lográndose con ello, entre otras, las siguientes metas cuantitativas:

- A. Se intensificó la vigilancia en las Colonias Lindavista, San Juan de Aragón, Nueva Vallejo, Casas Alemán, Industrial, Acueducto de Guadalupe, Gabriel Hernández, San Felipe de Jesús, Campestre Aragón y Cuauhtepc Barrio Alto y Bajo (que son Colonias con un alto índice de delincuencia).

- B. Se editaron folletos gratuitos por parte de la Secretaría General de Protección y Vialidad, donde se especifican los derechos y obligaciones del ciudadano.
- C. Se llevaron a cabo actividades deportivas en donde conjuntamente participaron jóvenes pandilleros y policías.
- D. Se dio seguimiento a programas de protección a la ciudadanía en Gustavo A. Madero, tales como el "DISPAN" y el "CODIGO AGUILA" (154)
- E. Se efectuaron diversas conferencias en más de cien centros escolares.

Cabe destacar que el Sector I de la Secretaría General de Protección y Vialidad (que es el correspondiente a Gustavo A. Madero) cuenta con 1,952 policías, 43 oficiales y 7 jefes, de los cuales más de 700 son resultado del Programa Policía de Barrio.

En el marco de las acciones de atención preventiva, señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo que establece como línea de acción ejecutar un programa para la prevención de la farmacodependencia, en atención a este lineamiento, la Delegación Gustavo A. Madero estableció el (Sub) Comité de Atención a la Farmacodependencia, mejor conocido por sus siglas ADEFAR, como una estrategia para la prevención y el combate de este fenómeno social.

154. Programa de Dispersión de Pandillas, el primero, y para la prevención de la delincuencia y conductas antisociales, el segundo.

Derivado de lo anterior, se estableció una estrecha coordinación en el seno de este (Sub) Comité con la Procuraduría General de la República, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Protección y Vialidad, el Sector Salud, el Departamento del Distrito Federal, el Sector Educativo, los Centros de Integración Juvenil, la H. Junta de Vecinos y los Clubes de Servicio.

En este contexto, se realizaron 10 reuniones del (Sub) Comité ADEFAR; se impartieron 410 pláticas informativas dirigidas a una población de 26,684 personas, en un esfuerzo de prevención enfocado a orientar y concientizar a la población, fundamentalmente a padres de familia, maestros y grupos de significación social, con el afán de crear y formar multiplicadores de los objetivos y estrategias de prevención del Programa de Atención a la Farmacodependencia; también se realizaron 26 cursos de capacitación, incluyendo "El Primer Foro de Consulta sobre Problemas de Farmacodependencia" y el "Simposio S.E.P. ADEFAR", en los que participaron 1,140 elementos cuya función fue llevar a la comunidad un mensaje de concientización, con el fin de erradicar de la juventud el deseo de estar en contacto con sustancias tóxicas.

También cabe destacar la participación de la ciudadanía para informar de presuntos casos de producción y comercialización ilícita, a la que se le garantizó la confidencialidad de su identidad. Así fueron turnadas a Participación Social de la Procuraduría General de la República, 30 denuncias durante el año, evitándose con ello nuevos casos de farmacodependencia. Asimismo quedaron instalados 102 (Sub) Comités, integrados cada uno por el Presidente de Colonia y los Jefes de Manzana, además de que se detectaron 16 colonias con alto índice de farmacodependencia.

El (Sub) Comité ADEFAR detectó 577 casos de farmacodependencia, los cuales fueron tratados por Instituciones del Sector Salud.

Para reforzar las acciones de prevención y protección del educando, se instalaron 503 Subcomités S.E.P. ADEFAR, los que quedaron integrados por el Director del plantel respectivo, un profesor y el Presidente de la Asociación de Padres de Familia, estando coordinados para tal fin 1,509 elementos de prevención.

Finalmente, y en apoyo a las acciones anteriores, se envió al Sector I de la Secretaría General de Protección y Vialidad en Gustavo A. Madero, la relación de 47 escuelas primarias que solicitaron vigilancia, por presentar en sus alrededores índices elevados de pandillerismo.

SALUD

El (Sub) Comité de Salud Delegacional (155), durante el año de estudio, realizó 12 reuniones de trabajo y en el seno del mismo - se realizaron las campañas antipoliomelíticas y de sarampión, logrando con estas jornadas, vacunar a 417,997 infantes, cifra que rebasó un 4% las estimadas para este año. También dicho (Sub) Comité llevó a cabo las campañas de recolección de perros callejeros y campañas - permanentes de vacunación antirrábica humana y canina.

155. El Comité de Salud Delegacional en realidad es un Subcomité integrado al COPLADE-GAM

EMPLEO

Se creó la Subcomisión de Empleo y Problemas de la Mano de Obra -que en octubre pasaría a formar parte del Comité de Planeación Delegacional (COPLADE-GAM)- y cuyo objeto fue promover y generar fuentes de empleo acordes a una realidad económica.

Se buscó orientar a los desempleados ya fuere a las vacantes, cursos o becas otorgados por las diferentes empresas localizadas en la Jurisdicción, a través del Centro Delegacional Promotor -del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. el que sirve como intermediario en las relaciones empresa-solicitantes, así como también -para impulsar la creación de cooperativas de producción mediante la participación del Subcomité.

Durante este período se captaron 16,928 vacantes, atendíéndose a 9,657 solicitantes; asimismo se capacitó a 190 personas con becas en diferentes oficios para trabajadores desempleados.

Los prestadores de servicio social, fueron una pieza importante para el logro de programas (156) y proyectos que esta Delegación llevó a cabo, ya que contó con 1,900 de ellos de los cuales 248 obtuvieron becas.

En el renglón de capacitación y desarrollo de personal, se dieron 89 cursos, de los cuales 65 fueron impartidos por servidores

156. Tanto los Programas Delegacionales que se han venido realizando, como otros programas y subprogramas instrumentados por la Administración Pública Delegacional.

públicos que en ese momento prestaban sus servicios en la Delegación, y que en forma gratuita y con espíritu de compañerismo fungieron como instructores; acción que permitió ahorrar a la Delegación \$ 26'000,000 en promedio, por concepto de pago de instructores.

PARTICIPACION JUVENIL

Se realizaron 89 conferencias, alcanzando a 14,000 jóvenes; asimismo 166 jornadas asistenciales donde participaron más de 4,000 personas. Además se llevaron a cabo diferentes pláticas con alumnos de escuelas de educación media y superior, dando atención a más de 3,000 escolapios. También se apoyó al Programa Policía de Barrio con 250 jóvenes.

Se realizaron de manera permanente más de 36 actividades entre las que destacan las técnicas, educativas y deportivas, alcanzando a más de 1'500,000 habitantes de esta Jurisdicción.

Mención aparte merece la participación que tuvieron los jóvenes del Partido Revolucionario Institucional (del Frente Juvenil Revolucionario, la Vanguardia Juvenil Agrarista, etc.) que agrupados en los 8 Distritos Electorales en la zona de Gustavo A. Madero, organizaron un sinnúmero de actos cívicos, culturales, deportivos, recreativos o políticos, canalizando las inquietudes, opiniones y expectativas que presenta este sector de la población. Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en la realización de 17 concursos, en los que destacaron bailes regionales, música, oratoria, declamación, etc., alcanzando a 5,570 jóvenes, con premios y reconocimientos por su participación.

También sobresalió la presencia de grupos juveniles en el Primer Torneo de los Héroes Nacionales (basquetbol), en donde participaron aproximadamente 11,000 deportistas.

EDUCACION Y DEPORTE

La forma de organización de los diferentes clubes y ligas que existen en la Jurisdicción, y el interés mostrado por sus integrantes, fueron necesarios para que se llevaran a cabo 290,685 partidos en diferentes disciplinas y categorías; también se lograron realizar 338 eventos promocionales y especiales.

La Delegación aportó 84 profesores e instructores destinados a atender a 5,300 jóvenes alumnos a la semana en 25 Escuelas Técnico Deportivas, quienes al finalizar su enseñanza, participaron en los juegos selectivos del Distrito Federal, habiéndose logrado en 1987 el primer lugar en ajedrés, ciclismo, atletismo y volibol; dando por resultado el 4° lugar en tabla general de las 16 Delegaciones participantes.

ABASTO, CONSUMO Y NUTRICION

Para lograr los objetivos de este Programa, se realizaron los siguientes proyectos:

- A. Expedición de cédulas de identificación a comerciantes -
tianguistas,
- B. Engafetamiento,

C. Reubicación de tianguistas,

D. Consejo Delegacional de Abasto y Distribución.

Dentro de este ámbito, y para cumplir con los proyectos de expedición de cédulas de identificación de los tianguistas, se contó con la participación de los líderes y de sus agremiados, obteniéndose con esto un padrón de 13,000 tianguistas que conforman 165 tianguis, que están representados en 32 organizaciones.

Concluida esta primera fase, se procedió a la elaboración de 11,000 engafetamientos, quedando pendientes de proceso 2,000.

En cuanto a la reubicación de los tianguistas, ésta se llevó a cabo a instancias de demandas ciudadanas, por obstrucción a la vialidad o por acercamiento a los mercados establecidos, lo que dio lugar a 17 reubicaciones.

En la reubicación de los mismos, se puso una especial atención a la problemática que se presentó entre estos y los comerciantes de los mercados establecidos, siendo necesario establecer convenios entre las partes en conflicto, destacándose los casos de los mercados de: San Felipe de Jesús, Progreso Nacional, 10 de Mayo, Carrera Lardizábal, Río Blanco, Santa María Ticomán y Pradera.

También se realizaron 2 reuniones del Consejo Delegacional de Abasto y Distribución, en las que se plantearon entre otros asuntos, el referente a la autoadministración de mercados públicos por los comerciantes.

DESARROLLO SOCIAL, CIVICO Y CULTURAL

Para el buen funcionamiento del Programa Cívico Cultural, fue necesaria la colaboración activa de instituciones oficiales y civiles, destacando el apoyo de Socicultur, Club Rotario, Club de Leones, Asociación Pro-Superación Personal y Mex-Fam (157), entre otros.

Las actividades de la Unidad de Promoción Voluntaria se orientaron básicamente a desarrollar Subprogramas que persiguieron el mejoramiento de los niveles sociales, educativos, económicos y de bienestar de la población de menores recursos de la Jurisdicción. Todo esto se logró a través de la concertación de esfuerzos de diversas Instituciones, comunidades, asociaciones, etc. Asimismo, se estimuló y se motivó a los particulares interesados en servir a la sociedad, por lo que se organizaron grupos de voluntarios para realizar acciones que contribuyeran al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad.

Los Subprogramas que se desarrollaron fueron:

* ADMINISTRACION DE GASTO FAMILIAR

Orientar a la población para que consuma productos de buena calidad a bajo costo, a fin de lograr la reducción del gasto familiar. Con la finalidad de que las personas tengan acceso a productos económicos, se estableció coordinación con COABASTO, IMPECSA

y MERCAMEX (158), atendiéndose a 19,110 familias de escasos recursos económicos, ofreciéndoles productos de abarrotes y paquetes de frutas y verduras a precios bajos, alcanzando a 114,660 personas.

* HUERTOS FAMILIARES

Consistente en proporcionar información sistematizada sobre la instalación y cuidado de los huertos verticales y hortalizas, a fin de que conozcan los beneficios que otorgan, produciendo legumbres en su propio hogar para su consumo.

Se realizaron pláticas en 35 comunidades e Instituciones ; asimismo se brindó el apoyo para la instalación de los huertos proporcionándoles la asesoría necesaria. Se alcanzaron 14,460 personas.

* PRODUCCION DE ESPECIES MENORES

Orientar y capacitar a la población para que en sus hogares puedan realizar crianza de las especies menores que permita una economía en su gasto familiar.

Se capacitó a grupos de 15 comunidades a fin de que en sus propios hogares produzcan especies sanas y económicas para su abastecimiento. Se entregaron 50 paquetes de pollos, conejos y pavos alcanzando a 1,200 personas.

* ALFABETIZACION

Luchar en contra del analfabetismo en la Jurisdicción; se buscó sensibilizar a la población para que todas las personas mayores de 15 años aprendieran a leer y escribir, permitiéndoles esto - alcanzar un mejor nivel de vida.

Se dieron 32 pláticas en 13 colonias, para invitar a la población, lo que repercutió en 1,536 personas alfabetizadas. En primaria y secundaria se canalizaron a las Instituciones correspondientes a 1,572 personas.

* ORIENTACION NUTRICIONAL

Promover la orientación nutricional, con el fin de fomentar los buenos hábitos alimenticios para ayudar al óptimo crecimiento y desarrollo del ser humano, y prevenir problemas nutricionales. Asimismo, capacitar a las amas de casa sobre dietas básicas de alimentación.

Se ofreció capacitación y degustaciones a 100 comunidades, con la finalidad de propiciar la modificación de hábitos alimenticios y de que se incluya la soya o sus derivados en su dieta diaria, alcanzando a 5,984 personas. De igual manera, se realizaron 150 pláticas sobre nutrición.

* PATERNIDAD RESPONSABLE

Proporcionar a los padres de familia orientación, elementos institucionales y -en general- la información que requiriesen para que sobre bases sólidas, enfrenten los problemas de su vida de

pareja y las relaciones con sus hijos.

Se impartieron 40 pláticas de orientación en 30 colonias a grupos de padres de familia y estudiantes, beneficiando a 8,946 personas, canalizando 1,200 casos a las instituciones correspondientes.

* ALCOHOLISMO Y FARMACODEPENDENCIA

Orientar y concientizar a los jóvenes y padres de familia - sobre la prevención al alcoholismo y la farmacodependencia.

Se impartieron 108 pláticas y se efectuó 1 sociodrama alu sivo a los temas, alcanzando a 25,968 personas. Se canalizaron diver sos casos a los Centros de Integración Juvenil.

* MATRIMONIO Y REGISTRO DE MENORES

Se llevó a cabo la regularización del estado civil de las - parejas que viven en unión libre, a fin de dar cumplimiento al Pro - grama del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. También se promovió el registro de menores, acto al través del cual adquieren derechos y obligaciones.

Se efectuaron 4 campañas abarcando toda la Jurisdicción y - celebrando 265 matrimonios y 367 registros de menores alcanzando 632 familias.

* PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Mejorar las condiciones ambientales y de higiene de las co munitades, al través de la sensibilización de la población, para evi-

tar el fecalismo al aire libre, eliminar la basura adecuadamente, racionalizar el uso del agua y promover la reforestación de parques y jardines en sus propias comunidades.

Se realizó una campaña a contar del mes de abril, por medio de pláticas de concientización, dirigidas a grupos formados en 100 comunidades, así como a 7 planteles escolares. Posteriormente se efectuaron jornadas de reforestación plantándose 25,000 árboles en el perímetro de la Delegación.

Como una actividad no programada, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se regeneró ecológicamente el Parque Nacional del Tepeyac, plantándose 15,000 árboles de diferentes especies.

Asimismo, se realizó una campaña en contra de la basura en escuelas primarias, distribuyéndose 200 tambos para basura y sensibilizando a los alumnos de igual número de planteles.

* EDUCACION VIAL

Disminuir el número de accidentes viales en la Delegación, promover y encauzar a las escuelas primarias, secundarias y jardines de niños que se localizan en esta Jurisdicción, para educar a la población escolar y padres de familia, a fin de que sean transmisores de los conocimientos de vialidad de la comunidad en que se desarrollan.

Se visitaron 199 escuelas primarias de esta Demarcación, a efecto de conocer las necesidades de equipo vial y de difundir ampliamente el Subprograma, lográndose la formación de 138 grupos de

promotores voluntarios de 11 miembros cada uno, constituyéndose 10 - patrullas y 8 escuadrones juveniles, a los cuales se les proporcionó el equipo vial integrado de un chaleco anaranjado y un silbato (habiéndose entregado 1,518 equipos viales, aproximadamente).

*** RECONSTRUCCION "PLAN BONDOJITO"**

Se creó este Subprograma para reconstruir viviendas de particulares de escasos recursos dañadas por los sismos de 1985, con aportaciones de personas físicas y morales; vinculando directamente a los beneficiarios con los padrinos.

De igual manera, se logró tramitar créditos a personas damnificadas de escasos recursos económicos, que requerían de apoyo material y pecuniario para la terminación y reconstrucción de su vivienda.

Se aplicaron 404 estudios socio-económicos a familias que sufrieron daños de sus viviendas con los sismos, de los cuales se entregaron 104 pies de casa y 3 reestructuraciones, habiéndose otorgado durante 1986 y 1987, los siguientes apoyos:

- 181 Pies de casa entregados
- 32 Casos canalizados a créditos
- 499 Casos apoyados con materiales, asesoría técnica, elaboración de planos arquitectónicos y canalizaciones a otras instituciones

*** MUJERES EN LA CONSTRUCCION**

Capacitar a un grupo de mujeres en los oficios de albañilería

ría y electricidad, a fin de que obtengan preparación, puedan desempeñar algún trabajo y estén en posibilidades reales de mejorar sus niveles de vida.

Se llevó a cabo la promoción del Subprograma en 4 colonias, en donde se realizó la selección de las candidatas. Se capacitaron 32 mujeres en un período de 4 meses, (financiado por el Grupo de Mujeres, Hogares de Bajos Ingresos y Servicios Urbanos del - Population Council e Inter American Foundation), realizando sus - - prácticas en la reconstrucción de 65 viviendas que estuvieron integradas en el "Plan Bondoquito", asimismo pudieron realizar sus primeros trabajos ya remunerados en 41 viviendas.

* ATENCION DE CASOS

Se buscó atender la demanda de los habitantes de la Delegación, quienes presentaban una problemática social que estaba afectando a su familia y a la sociedad, por lo que se atendieron 96 casos, realizando entrevistas, visitas domiciliarias, aplicación de - estudios socioeconómicos, orientación social y canalizándolos -cuando el caso lo ameritó- a Instituciones Públicas y Privadas, brindándoles apoyo económico para la compra de medicamentos, boletos de transporte, prótesis, etc.

* TALLERES PRODUCTIVOS

Se logró asistir a las familias de escasos recursos económicos, capacitando a las amas de casa sobre tejido, corte y confección, y proporcionándoles el material para que elaboraran prendas - de vestir en su propio hogar, pagándoles la mano de obra y logrando

con esto aportar algo al gasto familiar. Para ello se organizaron - los Grupos de Talleres Productivos, con la participación de 300 mu - jeres, alcanzando a 3,596 personas.

* BAZARES

Para fortalecer la economía del gasto familiar a través de la venta de ropa usada en las comunidades de escasos recursos, se - acudió a 23 comunidades marginadas, ofreciendo ropa seminueva que - fue donada por la Dirección General de Aduanas, a precios simbóli - cos, ayudando a la economía familiar, beneficiando a 21,542 perso - nas.

* CONCIENCIA COMUNITARIA Y PARTICIPACION CIUDADANA

Con la finalidad de tener contacto con la comunidad y lle - gar a cumplir con los programas o subprogramas que se requiriesen - de acuerdo a las necesidades de cada colonia, se integraron 56 Comi - tés de Promoción Voluntaria y se impartieron pláticas de interés co - lectivo a grupos de mujeres, alcanzando a 25,968 de ellas.

* ATENCION A LA SENECTUD

Proporcionar un sano esparcimiento, procurando la alegría interior y la comunicación entre los miembros de este grupo de po - blación, a través de su participación activa en eventos culturales.

Se realizó la promoción y difusión del Subprograma en 16 - Instituciones entre casas-hogar, de protección social, asilos y clu - bes que atienden a personas de la tercera edad y comunidad en gene - ral.

Se organizaron 12 eventos culturales, realizándose entre ellos los concursos de carta al amigo, de aficionados, fotografía, de calaveras escritas, teniendo una población de 6,000 personas participantes aproximadamente.

Es importante hacer hincapié en que las personas que resultaron ganadoras, se les premió con prendas tejidas en los talleres productivos, cámaras fotográficas, aparatos electro-domésticos, viajes en ferrocarril al interior de la República, comidas, cenas y de sayunos en restaurantes de la Jurisdicción (que en forma espontánea colaboraron con este Subprograma). A los asistentes se les proporcionó un refrigerio.

* CAPACITACION EN AULA ABIERTA

Elevar el nivel de vida de la población en la Jurisdicción, capacitando a personas con el propósito de que se incorporasen a la industria de la construcción y así mejorar y ampliar sus posibilidades de contratación.

El Subprograma de Capacitación en Aula Abierta se inició en el mes de agosto, con la participación de la Cámara de la Industria de la Construcción, el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción y la Delegación Gustavo A. Madero.

Se realizó la promoción distribuyendo material alusivo como volantes, carteles, mantas y voceo. Además a través de la radio se invitó a la población en general a participar en el Subprograma.

Se realizó la selección de los alumnos entre 2,099 aspiran-

tes, quedando 94 alumnos en seis grupos.

Se inició la capacitación en el mes de septiembre con aspectos teóricos, dándose posteriormente la práctica, para lo cual se detectaron 200 obras en proceso de construcción, de las cuales se tomaron en cuenta para realizar las prácticas en 34 viviendas y 3 obras a nivel constructora; habiéndose capacitado al final del año a 90 personas de ambos sexos, tanto en albañilería como en plomería y electricidad.

* EVENTOS ESPECIALES

Se realizaron eventos en fechas de celebración nacional, a fin de fomentar el civismo y la preservación de costumbres y tradiciones tales como: el Día de la Madre, el Día del Niño, etc.

Con los ancianos se realizaron eventos tales como el Día de Reyes, organizando un concurso de aficionados, además se obtuvo donativo de roscas por parte de las panaderías de la Demarcación, distribuyéndolas entre los 500 asistentes al evento.

En el mes de mayo se festejó el Día de las Madres, con un gran elenco artístico y rifa de artículos en el Cine Corregidora, con la asistencia de 1,500 madres de esta Delegación. En el mes de marzo se organizó el concurso de carta al amigo participando más de 400 personas y premiando a los tres primeros lugares con regalos.

En el mes de junio se festejó el Día del Padre, con un evento en el Auditorio Delegacional, repartiendo obsequios simbólicos a 65,550 padres asistentes al mismo con motivo del Día del Trabajo -

dor Social, en el mes de agosto, se realizó un desayuno para 100 personas.

En el mes de septiembre, con motivo del Aniversario de nuestra Independencia, se organizó una noche mexicana.

En el mes de noviembre, con motivo del Día de Muertos se instaló la ofrenda alusiva, también se realizaron los trámites correspondientes para obtener la donación de un vehículo, con la finalidad de organizar una rifa y obtener ingresos para desarrollar programas en beneficio de la comunidad; la rifa se celebró en el mes de diciembre.

VIALIDAD Y TRANSPORTE

Dentro de este Programa se obtuvieron los siguientes resultados respecto a la gestión de demandas:

- Peticiones gestionadas	421
- Acciones programadas	295
- Peticiones en espera de respuesta	100
- Gestión de cruceros semaforizados nuevos	7
- Gestión de mantenimiento a puentes peatonales	9
- Vigilancia en colonias	89
- Ampliación de circuitos Ruta 100	9
- Reubicación de semáforos	11

REGENERACION URBANA

Se crearon Subprogramas permanentes para la instalación y -

conservación del alumbrado, realizando revisiones periódicas y canalizando la participación de la comunidad en la detección de fallas en la iluminación pública. Además pudo darse solución al 80% de las peticiones presentadas por la comunidad.

El cuidado de parques y jardines de la Jurisdicción, se realizó en coordinación con los Partidos Políticos, Asociaciones de Residentes, grupos ecologistas y escuelas, quienes a su vez se encargaron de hacer los trámites para obtener el producto vegetal ante la Delegación, habiéndose alcanzado los siguientes resultados:

- Barrido general	44'201,373 M ²
- Cajeteo de árboles	257,485 Pzas.
- Derribo de árboles	488 Pzas.
- Deshierbe	742,480 M ²
- Papeleo	112'560,821 M ²
- Plantación floral y ornamental	205,491 Plantas
- Plantación de pasto	50,367 M ²
- Poda de prados	29'402,790 M ²
- Poda de árboles	584 Pzas.
- Preparación de terreno	177,363 Pzas.
- Recorte de pasto	1'869,831 M
- Reforestación urbana	101,723 Arboles
- Riego de prados	49'066,871 M ²

Con la colaboración de la población en general, también se realizaron trabajos de reforestación en 23 camellones de diferentes avenidas, con una superficie global de 365,650 M². Igualmente se desarrollaron actividades de repoblación arbórea en el Parque Nacional

del Tepeyac, plantándose 15,000 árboles de diferentes especies.

Además se efectuaron pláticas de concientización ecológica con las Asociaciones de Residentes y escuelas. Asimismo se brindó - asesoría técnica para obras de participación ciudadana, tales como la construcción de guarniciones, banquetas, etc.

Es importante resaltar que a través de las mejoras de los canales de comunicación con los ciudadanos, se logró tener un mejor y/o mayor conocimiento de las fallas y problemáticas de la red vial cuyo resultado fue su atención más satisfactoria.

OBRAS Y SERVICIOS

Con base en un proceso permanente de consulta popular derivado fundamentalmente de las demandas captadas por el Sistema de Orientación, Información y Quejas, las manifestaciones y mítines, los acuerdos de concertación, las reuniones mensuales con la Junta de Vecinos de la Delegación, etc. dentro de este Programa, se alcanzaron las siguientes metas:

- Se proporcionó mantenimiento a 174 planteles escolares.
- Se efectuó el 70% de la construcción del Mercado de Cuautepec.
- Se construyeron 2 etapas de la barda perimetral del Bosque de San Juan de Aragón.
- Se remodelaron 2 tramos del camellón de Calzada de Guadalupe.
- Se efectuó el 70% de la primera etapa del taller mecánico de la Delegación.

- Se construyó el Campamento de Limpia de Indios Verdes.
- Se construyeron dos pasos peatonales.
- Se construyeron tres lecherías y se dejaron dos con el - 60% de avance.
- Se construyeron 15 módulos de vigilancia.
- Se remodeló el Teatro al Aire Libre de Convivencia Infantil de San Juan de Aragón.
- Se remodelaron dos campamentos de limpia.
- Se construyó un puente vehicular.
- Se proporcionó mantenimiento a 2 deportivos.
- Se proporcionó mantenimiento al Reclusorio Norte.
- Se reestructuró un mercado.
- Se construyó un parque de materiales.
- Se construyó un muro de contención.
- Se concluyeron varias obras iniciadas en 1986:
 - . 3 Centros de Salud
 - . 3 Lecherías
 - . 1 Mercado (Sexta Sección San Juan de Aragón)
 - . 6 Módulos de vigilancia.

ASENTAMIENTOS HUMANOS Y VIVIENDA:

Con los sismos de 1985 se agudizó la problemática respecto a la falta de vivienda, ya que un número importante de ella resultó afectada en diversos grados (el daño fue en esta Delegación de - aproximadamente 600 inmuebles).

Para promover y fortalecer la participación ciudadana en - los programas de vivienda del Gobierno Federal, se programó atender a 2,400 grupos inquilinarios, los cuales recibieron asesoría y -

apoyo para su organización, registrando y turnando sus peticiones ante las Instituciones competentes. Además se atendieron 361 expedientes incorporados al Programa Emergente de Vivienda Fase II, de los cuales se obtuvo como resultado que se autorizaran créditos a 68 predios, lo que representa 750 familias beneficiadas.

Se programó, asesoró y organizó 10 frentes de autoconstrucción y se logró organizar a 15 grupos de inquilinos, mismos que fueron propuestos al Fidelcomiso para la Vivienda de Desarrollo Urbano (FIVIDESU), para que este Organismo Descentralizado integrase los frentes de autoconstrucción correspondientes. El resultado final fue que el Fidelcomiso autorizó y construyó un frente con 10 viviendas y autorizó otros más (Barrio de Venecia), el cual no se concluyó durante ese año por falta de documentación.

Se atendieron 180 peticiones individuales de vivienda, las cuales se canalizaron a diferentes Organismos.

Se logró organizar a 22 grupos de cooperativas y asociaciones civiles con la finalidad de que tramitasen el otorgamiento de créditos ante los Organismos de Vivienda correspondientes, con lo cual se buscó beneficiar a 600 familias, aproximadamente.

Finalmente, a raíz del anuncio de la creación del Programa "Casa Propia" se atendieron 400 familias que solicitaron información y se logró integrar los primeros 100 expedientes en la Oficina Delegacional.

CONCIENCIA COMUNITARIA, PARTICIPACION CIUDADANA Y CONCERTACION SOCIAL

De los 212 asentamientos humanos detectados en Gustavo A. - Madero, se concertó la incorporación en los Programas Delegacionales de 170 Asociaciones de Residentes, de las que destaca la presencia - de 52 que participaron en la dotación de obras de servicios, multi - plicando con ello el Presupuesto Delegacional asignado, incrementando su alcance en un 40% aproximadamente.

A fin de promover y supervisar la integración de los Organos de Colaboración Vecinal y Participación Ciudadana, asesorándolos para su adecuado desarrollo organizacional, se proyectó la realización de asambleas de elección y reestructuración de Comités de Manzana; de los cuales se constituyeron 60 y se reestructuraron 91. Asimismo, se programó la integración de 20 Asociaciones de Residentes y la reestructuración de 11, de las cuales se lograron realizar 23, incorporándose 3 nuevas Asociaciones a la H. Junta de Vecinos, reestructurándose las 20 restantes.

Para apoyar las asambleas mensuales de la H. Junta de Vecinos y diversos eventos organizados por la misma, se distribuyeron - 3,563 invitaciones, realizando además el análisis de 1,423 actas - - constitutivas de Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes.

Se llevaron a cabo juntas mensuales con la H. Junta de Vecinos y acuerdos diarios con sus diferentes Asociaciones de Residentes. En cuanto a la respuesta de la ciudadanía, sobresale: el caso de obras por cooperación para instalar la red de agua primaria y red de drenaje, pavimentación de calles, construcción de guarniciones y

banquetas, mismas que suman 87 obras de beneficio a más de 40 colonias en la Jurisdicción:

* Empedrado de calles	54 M
* Pavimentación de calles	743 M ²
* Construcción de guarniciones	919 M
* Construcción de banquetas	937 M
* Tendidos de líneas de agua potable	607 M
* Tendido de líneas de drenaje	4,473 M
* Construcción de escalinatas	225 M
* Muros de contención	53 M ³
* Cajas de registro	4 M ³
* Aplanado de muros	104 M ³
* Losa de concreto de un puente	9 M ²

Todo lo anterior, permitió atenuar el problema de la Delegación de hacer llegar obras y servicios a todas las colonias que lo solicitasen y, en forma muy especial, a la población asentada en la región de Cuauhtepic.

Para realizar estas obras se involucraron recursos humanos del orden de los 18 elementos por obra como promedio, con un rango de variación que va de un mínimo de 4 ciudadanos hasta un máximo de 50 personas por obra. La Delegación proporcionó levantamientos topográficos, proyectos, supervisión y materiales de construcción en la mayoría de los casos.

Cabe aclarar que la clasificación de las obras a las que se les proporcionó materiales de construcción, fue hecha con base en prioridades tanto de las obras como de las colonias beneficiadas.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA :

Los ciudadanos que se consideraron lesionados por un acto de autoridad de este Organó Desconcentrado, acudieron al Juicio de Amparo, figura jurídica que está vinculada al concepto de justicia y participación ciudadana. Así, en el año de 1987 se recibieron 100 Juicios de Amparo, de los cuales 43 quedaron en trámite, 47 fueron sobreesidos por diversas causas y 10 fueron otorgados a favor del particular.

Por otra parte, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se ventilaron 36 juicios, quedando 21 en trámite, 8 sobreesidos y 7 resoluciones emitidas a favor del inconforme.

Dada la importancia que representó la actualización del Padrón Electoral para la contienda político electoral de julio de 1988, se puso especial atención en una campaña intensa de empadronamiento voluntario en los 8 Distritos Electorales que conforman la Jurisdicción, arrojando los siguientes resultados :

- * Se canalizaron 13,979 ciudadanos a diferentes oficinas del Registro Nacional de Electores.
- * Se empadronaron 66,336 personas, con lo que se logró una depuración censal de 15,557 ciudadanos.

POLITICA Y GOBIERNO :

En esta Delegación existen diferentes grupos y organizaciones civiles y políticas con intereses específicos y afiliación política

ca e ideológica diversas, mismos que en la búsqueda de espacios políticos, se convierten en intermediarios y promotores de grupos que - inciden en la esfera administrativa. De lo anterior, se hace necesario regular la acción de los mismos concertando su participación de acuerdo al Marco Jurídico Vigente.

Dentro de los Programas y Proyectos Delegacionales, se realizaron las siguientes actividades :

* Concertación y promoción de eventos especiales con grupos políticos.	55
* Reuniones de trabajo con otros grupos, sectores políticos y agrupaciones civiles.	42
* Organizaciones políticas registradas en el año.	23
* Asociaciones civiles registradas en el año.	39
* Documentos de análisis político	38
* Coordinación, participación y apoyo a eventos especiales.	260
* Divulgación sobre acontecimientos - históricos y políticos.	38

- * Diagnóstico, análisis político electoral de Gustavo A. Madero.

2

Para preparar a la comunidad, y hacer frente en forma más efectiva a situaciones de emergencia que pudieran haberse presentado, a través del establecimiento de mecanismos que aminoren los efectos-destructivos de la eventualidad de un desastre y que permitieran salvaguardar la integridad física de las personas y la de sus bienes, durante 1987 se programó una serie de acciones tendientes a :

- * Difundir el Programa de la Unidad y Protección Civil Delegacional.
- * Promover la conciencia social ante situaciones de emergencia.

De acuerdo a lo anterior, en este año se realizaron :

- * Dos simulacros regionales ante situaciones de desastre y por contaminación del aire.
- * Tres operativos para casos de inundación en las Colonias San Felipe de Jesús y 25 de Julio.
- * Dos cursos de adiestramiento, uno a grupos de rescate, y otro a profesores de escuelas primarias.
- * Un simulacro en el Edificio Delegacional.
- * Un operativo de seguridad para los festejos del 12 de diciembre en la Basílica de Guadalupe.

* Dos reuniones con Autoridades de la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal.

* Rol de guardias para los fines de semana y días festivos.

También se realizaron cursos de primeros auxilios dentro de la fase de prevención de siniestros, quedando como meta para alcanzar en 1988, la referente a la organización de Comités Vecinales de Protección Civil.

CUARTA PARTE

COMENTARIOS FINALES Y CONCLUSIONES

La participación ciudadana, entendida ésta como la actividad organizada, deliberada y consciente, que lleva a cabo un determinado grupo social, fundamentalmente integrado por ciudadanos (sujetos de derechos y obligaciones) dotados de capacidad política, que buscan expresar iniciativas, necesidades o demandas, de defender intereses o valores comunes, de alcanzar objetivos económicos, políticos y/o sociales, y de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones de la Administración Pública, contribuyendo de manera significativa - al cumplimiento de sus funciones sustantivas y, con ello, al mejoramiento de la calidad de vida del conglomerado social del que forma parte, es un fenómeno de sumo interés para los estudiosos de las Ciencias Políticas por las repercusiones del mismo en los campos político, administrativo, económico y social.

EN LO POLITICO

Dada la situación económica por la que atravesaba el País a principios de 1987, la cual se caracterizó por un proceso inflacionario fuera de control, una alta tasa de desempleo, la pérdida del poder adquisitivo y los niveles de vida de muchos mexicanos, aunado todo esto a un palpable deterioro en la credibilidad en las Autoridades quienes -paradójicamente- tenían que esforzarse grandemente para generar confianza entre los gobernados. Durante los sismos de 1985 se dio una muestra de cómo la organización social podía rebasar la capacidad de respuesta del Gobierno del Distrito Federal, e importantes sectores de la población llegaron a tomar conciencia de esa gran fuerza que da el organizarse socialmente en torno a intereses o valores -

compartidos. A lo anterior se sumaban los rezagos históricos y la -- falta de atención que tradicionalmente habían experimentado las zonas marginadas, las cuales eran consideradas como focos potenciales de -- efervecencia política.

En este contexto, la definición de los principales Programas -- que la Delegación Gustavo A. Madero instrumentó para hacer frente durante 1987 a la compleja problemática que enfrentaba esa Jurisdicción, requerían necesariamente de la participación ciudadana en el establecimiento de determinados objetivos y metas, no tan sólo por los com -- promisos y acuerdos de concertación que se llevaron a cabo, sino como una fuente de legitimación necesaria, que les daría la viabilidad política para cumplirlos. Las reuniones de los Subcomités creados para -- realizar la consulta popular, serían las primeras de una serie de con -- tactos preparados por la Subdelegación de Participación Ciudadana con los grupos y organizaciones representativos de la Delegación.

Sin duda, aquellas zonas que padecen las carencias de servi -- cios tan vitales como el agua, drenaje, pavimentación, vigilancia, es -- cuelas, etc., tendieron a ser las más combativas; tal fue el caso de Cuatepec, al norte, con 53 colonias irregulares y un nivel mínimo de servicios; las 44 colonias del sur oriente que colindan con el Esta -- do de México, con un bajo nivel de servicios y severos problemas so -- ciales; y las 72 colonias populares que existen en la Jurisdicción, -- donde la insuficiencia de servicios es notoria.

Dichas zonas fueron altamente susceptibles a la penetración -- de los Partidos Políticos (Incluido el Revolucionario Institucional), por lo que políticamente fueron consideradas como prioridades y se -- les canalizaron importantes recursos humanos y materiales al través -- de diferentes Programas como los de "Obras y Servicios", "Conciencia

Comunitaria, Participación Ciudadana y Concertación Social", "Desarrollo Social, Cívico y Cultural", "Control Ambiental", etc. La respuesta de la población a la realización de obras por cooperación fue muy significativa, producto de la concertación y de la penetración de las Autoridades Delegacionales en estas zonas por naturaleza conflictivas.

Es importante subrayar que la concertación y el consenso alcanzado, gracias a la visión política de las Autoridades Delegacionales, no es resultado de la improvisación, sino el producto de un trabajo sistemático realizado por las distintas Instancias creadas para fomentarlos.

No debe restársele importancia a la legitimidad lograda para los Programas Delegacionales, la cual se derivó de dar respuesta a las demandas sentidas de la población, canalizando su esfuerzo al trabajo productivo, disminuyendo resistencias y quitando banderas a la crítica persistente y sistemática de grupos penetrados por Partidos Políticos de oposición (159), lo que permitió también deslegitimar actividades de confrontación y mantener ocupada a esa poderosa fuerza potencial y/o real representada por los grupos organizados. La legitimación al ejercicio del poder público fue dada, toda vez que los logros alcanzados fueron indiscutibles.

Llegado hasta aquí, es necesario hacer la siguiente consideración, la participación ciudadana como fenómeno social no es creada --

159. Término dado a los Partidos Políticos diferentes del Revolucionario Institucional por encontrarse en la etapa de búsqueda para acceder al ejercicio del poder público.

por el Gobierno, es decir, el Gobierno busca institucionalizarla, es tablecer los canales institucionales al través de los cuales se desarrolla, pero no la crea; ella surge de las necesidades no satisfechas por el Gobierno (particularmente en lo que se refiere a servicios públicos) y se manifiesta en el terreno administrativo, aunque puede hacerlo en el terreno político, si tomamos en consideración la capacidad política que posee el ciudadano.

Es por ello que el Aparato Político Administrativo Delegacional buscó organizarla y reglamentarla, con objeto de que se integrara a una dinámica de trabajo que le permitiera ir resolviendo o atenuando sus necesidades y expectativas mayormente sentidas, a la vez que los problemas no rebasaran su capacidad de respuesta.

Así las cosas, las Instituciones creadas para hacer administrable el fenómeno de la participación ciudadana, se convirtieron en funcionales e indispensables intermediarios entre la ciudadanía y el Gobierno, al representar los intereses y valores de ambos. No obstante, fue menester que las Autoridades Delegacionales valoraran el papel del ciudadano como uno de los actores políticos, estableciendo esquemas de comunicación - concertación, acordes con esta realidad.

Si analizamos los objetivos de los Programas nos daremos cuenta del alto contenido político que integran, al abordar puntos neurálgicos (grandes reclamos) de la compleja problemática que enfrenta la Delegación; así la participación ciudadana al contribuir a su consecución, está incidiendo en el terreno político de una manera fundamental.

1. CONTROL AMBIENTAL: Su objetivo fue realizar acciones tendientes a la disminución de la contaminación ambiental.

2. CRECIMIENTO URBANO, USO DEL SUELO Y REGULARIZACION DE LA - TENENCIA DE LA TIERRA: Su objetivo fue regularizar la posesión de predios; evitar las invaciones a los predios del D.D.F. y la Federación, preservar y delimitar la zona de reserva territorial y ecológica.

3. SEGURIDAD PUBLICA Y FARMACODEPENDENCIA: Su objetivo fue incrementar la vigilancia, erradicar conductas antisociales y prevenir la delincuencia, así como la creación del (Sub) Comité ADEFAR para — prevenir la farmacodependencia, sin desatender a quienes tienen ya la adicción a sustancias tóxicas.

4. SALUD: Su objetivo fue contribuir a la creación y promoción de un Sistema Coordinado e Integral de los Servicios que Prestan las Entidades Públicas en Materia de Salud, que permita al público en general mayores posibilidades de acceso a todo tipo de servicios y — atención médica.

5. EMPLEO: Su objetivo fue el de realizar acciones tendientes a la generación de empleos, así como a proteger y garantizar las fuentes de trabajo existentes, procurando con ello la orientación y concertación de esfuerzos en apoyo a las personas desempleadas.

6. PARTICIPACION JUVENIL: Su objetivo fue fomentar la participación activa de la población juvenil, a fin de que se integrasen a los procesos sociales, al través de actividades cívicas, recreativas y políticas, infundiendo en ellos el valor de organizarse, interesándolos en los problemas que enfrenta su comunidad.

7. EDUCACION Y DEPORTE: Su objetivo fue mejorar la calidad de los servicios que se otorgan en materia de deporte y recreación como una manifestación de la cultura, como un derecho social y como una op

ción más para que la población ocupe su tiempo libre en forma positiva.

8. ABASTO CONSUMO Y NUTRICION : Su objetivo fue el de controlar la regularización de los comerciantes en los mercados establecidos, — tianguistas y concentraciones, así como vendedores ambulantes, a fin de que su actuación se apegue a la normatividad, y su mejor distribución — pueda repercutir en un incremento en el abasto popular.

9. DESARROLLO SOCIAL, CIVICO Y CULTURAL: Su objetivo fue el de promover actividades socioculturales que propiciaran una mejor adaptación del ambiente familiar y social, ampliando las posibilidades de — acceso de la población de escasos recursos económicos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación.

10. VIALIDAD Y TRANSPORTE: Su objetivo fue el de gestionar ante las Autoridades correspondientes, las demandas que dentro de estos — rubros, fueran planteadas por la ciudadanía ante el Area de Ingeniería de Tránsito de la Delegación.

11. REGENERACION URBANA: Su objetivo fue el de mantener y dignificar la mayor parte del Habitat Delegacional, a través de acciones como la de conservación de parques y jardines, el incremento de las áreas — verdes, el sembrado de árboles, la ampliación de la capacidad de riego, la pavimentación de baches, la instalación y conservación del servicio de alumbrado público, etc.

12. OBRAS Y SERVICIOS: Su objetivo fue la construcción y mantenimiento de la planta física educativa, el mantenimiento de la infraestructura de servicios públicos y la construcción de obras de infraestructura y edificios públicos, basado todo lo anterior en un proceso — permanente de consulta popular.

13. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y VIVIENDA: Su objetivo fue el de atender el problema de la escasez y falta de vivienda (uno de los grandes problemas que padece en general la población capitalina) a través de la atención a grupos inquilinarios quienes recibieron asesoría y apoyo para que se organizaran y pudieran integrarse a los programas del Gobierno Federal; así como turnar sus peticiones ante las Instituciones competentes.

14. CONCIENCIA COMUNITARIA, PARTICIPACION CIUDADANA Y CONCERTACION SOCIAL: Su objetivo fue el de ampliar y promover los cauces de participación ciudadana en los actos y decisiones de la Administración Pública Delegacional, a través del contacto constante y el establecimiento de una relación humana con los habitantes de la Jurisdicción, sensibilizándolos y motivándolos a que participasen en la ejecución de los Programas Delegacionales.

15. ADMINISTRACION DE JUSTICIA: Su objetivo fue el de mejorar los servicios de justicia que se otorgan en la Delegación, a fin de proporcionar una oportuna y mayor protección a sus habitantes tanto en su integridad física, como en sus bienes materiales, eliminando trámites tardados y requisitos innecesarios.

16. POLITICA Y GOBIERNO: Su objetivo fue garantizar, dentro del marco de la Ley, la expresión y actuación de los diferentes Partidos Políticos que actúan dentro de la Delegación, atendiendo sus demandas y reclamos, dándoles una respuesta adecuada sin distinción de ideologías y filiación política. También este Programa buscó preparar a la población de la Jurisdicción para hacer frente a situaciones de emergencia que pudieran llegar a presentarse.

Por último, se puede decir que durante el año de 1987, la par

ticipación ciudadana se constituyó en un importante soporte al ejercicio del poder político, ya que permitió ventilar los problemas y demandas sociales en la esfera de lo administrativo, así como cooperar a líderes locales y mantener ocupada esa enorme fuerza social -- que constituyen los grupos organizados; todo ello en torno a las Políticas y Programas de la Administración Pública Delegacional, contribuyendo con ello a reducir la presión y tensión sociales, producto de la falta de satisfacción de las necesidades básicas de la colectividad.

EN LO ADMINISTRATIVO

La existencia de Instituciones y mecanismos creados especialmente para administrar el fenómeno de la participación ciudadana, -- tales como la Subdelegación de Participación Ciudadana, la Junta de Vecinos, el Comité de Planeación de la Delegación Gustavo A. Madero (COPLADE-GAM), el Sistema de Orientación, Información y Quejas, etc. ha contribuido a constituir un funcional y necesario sistema de interrelación y comunicación entre las Autoridades Delegacionales y los habitantes de esta Demarcación Geográfica. Dicho sistema se orientó a concertar la coordinación de esfuerzos y recursos para instrumentar acciones que fueran capaces de incidir sobre la compleja problemática a la que se enfrentaba la Delegación.

La organización institucional de la participación ciudadana, como instrumento de la Administración Pública Delegacional, le permitió establecer una relación más estrecha entre ella y los grupos representativos de la Jurisdicción, permitiéndoles a estos últimos -- hacer llegar sus necesidades y sugerencias a las Unidades Administrativas correspondientes, las cuales fueron también planteadas a principio de año en el seno de los Subcomités Delegacionales creados --

para realizar la consulta popular, e incorporadas en los Programas - Delegacionales (al ser estas demandas y sugerencias consideradas para definir objetivos y metas de los mismos).

Cabe hacer mención, que no era viable ni práctico el incorporar la participación ciudadana en todos y cada uno de los aspectos -- del complejo proceso de formulación de los Programas, especialmente -- en los aspectos técnicos. Tampoco lo era esperar que ella surgiera -- espontáneamente, producto de la marginación y de la profundización de las carencias en que se encuentran importantes sectores de la pobla -- ción de la Delegación.

La institucionalización de la participación ciudadana tiene -- como una de sus principales funciones el garantizar que este esfuerzo coparticipativo y responsabilidad compartida se dé como un proceso -- permanente, en el que es deseable que cada vez más, la población en -- general, y el ciudadano en particular, tengan interés en adquirir un mayor conocimiento de la problemática que viven y de la forma en que -- participando ellos, puedan beneficiarse o beneficiar a su comunidad.

Durante el año de 1987, dada la magnitud y complejidad de la problemática que enfrentaba la Delegación Gustavo A. Madero (conside -- rada como la de mayor densidad de población en el D.F.) la participa -- ción ciudadana en la ejecución de los Programas Delegacionales instru -- mentados para cumplir con sus funciones y atribuciones, se constituyó no tan sólo en una posibilidad, sino en una necesidad para alcanzar -- objetivos y metas en todos y cada uno de ellos.

Así por ejemplo, en los Programas de :

1. CONTROL AMBIENTAL: A través de aportaciones de materiales,

mano de obra y recursos económicos, se construyeron 2,157 M. de red secundaria de agua potable y 4,811 M. de red secundaria de drenaje sanitario; fueron recibidas y aprobadas 5,513 solicitudes de alineamiento y reconocimiento de números oficiales; y 10,000 vehículos se integraron al Programa "Un Día sin Auto", habiéndose verificado igual número de ellos.

2. CRECIMIENTO URBANO, USO DEL SUELO Y REGULARIZACION DE LATENENCIA DE LA TIERRA: Se realizaron 16 desalojos y la recuperación de 15 predios, 9 de ellos en beneficio del Organismo Desconcentrado Renovación Habitacional, habiéndose garantizado en todo momento la observancia del procedimiento administrativo que asegura el Derecho de Audiencia y Legalidad en favor de los presuntos responsables.

3. SEGURIDAD PUBLICA Y FARMACODEPENDENCIA: Como resultado de un esfuerzo conjunto entre vecinos, Administración Pública Delegacional e Instituciones encargadas del orden público, se logró intensificar la vigilancia en colonias con un alto índice de delincuencia, llevar a cabo actividades deportivas con pandilleros, dar seguimiento a los Programas "DISPAN" y "CODIGO AGUILA", formar a 700 policías de barrio, etc., y a través del (Sub) Comité ADEFAR, se realizaron 410 reuniones informativas, abarcando a 26,684 personas que funcionarían como multiplicadores; 26 cursos de capacitación, el Primer Foro de Consulta Popular sobre Problemas de Farmacodependencia y el "Simposio SEP-ADEFAR" en los que participaron 1,140 personas. También gracias a las denuncias de presuntos casos de producción y comercialización de sustancias tóxicas, se logró evitar nuevos casos de farmacodependencia. Además se crearon 503 Subcomités SEP-ADEFAR, 102 (Sub) Comités ADEFAR en diferentes colonias y se canalizaron 577 casos de farmacodependencia a las Instituciones del Sector Salud.

4. SALUD: En el seno del Subcomité de Salud Delegacional, se realizaron las campañas antipoliomelíticas, de sarampión, recolección de perros callejeros y las permanentes de vacunación antirrábica humana y canina.

5. EMPLEO: A través de la Subcomisión de Empleo y Problemas de Mano de Obra (que derivó en Subcomité) se logró captar 16,928 vacantes, atendándose a 9,657 solicitantes; se capacitó y becó a 190 personas en diferentes oficios para trabajadores desempleados. Se contó con la participación de 1,900 prestadores de servicio social y 65 cursos fueron impartidos en forma gratuita por servidores públicos de la Delegación.

6. PARTICIPACION JUVENIL: Con la participación entusiasta de los jóvenes se logró organizar 89 conferencias, 166 jornadas asistenciales, realizándose de manera permanente más de 36 actividades entre las que destacaron las técnicas, educativas y deportivas. Así como las actividades organizadas por jóvenes priistas y patrocinadas por la Delegación, como son 17 concursos entre los que sobresalen los de bailes regionales, oratoria, música, declamación, etc. y el Primer Torneo a los Héroes Nacionales (basquetbol).

7. EDUCACION Y DEPORTE: Con la intervención de diferentes clubes y ligas, escuelas, así como del Partido Revolucionario Institucional, se lograron realizar 290,680 partidos en diferentes disciplinas y categorías, 338 eventos promocionales y especiales; y la participación de jóvenes alumnos de las Escuelas Técnico Deportivas, los que asistieron como representantes a los juegos selectivos del Distrito Federal.

8. ABASTO CONSUMO Y NUTRICION: Con la colaboración de líderes y sus agremiados de tianguistas, se logró elaborar un padrón de 13,000 -

tianguistas que conforman 165 tianguis. Así mismo, se realizó la reubicación de 17 tianguis a instancias de demandas ciudadanas; y el Consejo de Abasto y Distribución planteó el asunto relacionado con la — autoadministración de los mercados públicos por los comerciantes.

9. DESARROLLO SOCIAL, CIVICO Y CULTURAL: Aquí los logros obtenidos fueron muchos gracias a las actividades realizadas por la Unidad de Promoción Voluntaria, la que concertó esfuerzos con Instituciones oficiales y civiles, destacándose el apoyo de Socicultur, Club Rotario, Club de Leones, Asociación Pro-superación Personal y MEX-FAM entre — otros; baste recordar el nombre de algunos Subprogramas que se desarrollaron como "Huertos Familiares", "Producción de Especies Menores", "Alfabetización", "Paternidad Responsable", "Protección al Medio Ambiente", "Educación Vial", "Mujeres en la Construcción", "Talleres — Productivos", "Bazares", "Atención a la Senectud", "Capacitación en — Aula Abierta", por citar algunos.

10. VIALIDAD Y TRANSPORTE: Las demandas del público en cuanto a — estos rubros, permitieron lograr resultados tangibles como la de 7 nuevos cruceros semaforizados, el mantenimiento a 9 puentes peatonales, 9 ampliaciones de los circuitos Ruta 100, 11 reubicaciones de semáforos, entre otros.

11. REGENERACION URBANA: Gracias a la participación ciudadana en la detección de fallas en la iluminación pública y en la red vial, se logró atenderlas en forma satisfactoria. Además el cuidado y conservación de parques y jardines se realizó en coordinación con los Partidos Políticos, Asociaciones de Residentes, grupos ecologistas, y escuelas con quienes se lograron resultados como el cajeteo de 257,485 árboles, el derribo de 488, el deshierbe de 742,480 M², la plantación

floral y ornamental de 205,491 piezas, la poda de 27'402,790 M² de -- prados, el riego de 49'066,871 M² de prados, la reforestación de 23 -- camellones en diferentes avenidas, etc.

12. OBRAS Y SERVICIOS: Con base en la consulta popular tanto a la hora de elaborar el Programa, como en determinadas acciones de su ejecución, se alcanzaron importantes metas, tales como: el mantenimiento a 174 planteles escolares, el 70% de la construcción del Mercado de -- Cuatepec, la remodelación de 2 tramos del camellón de la Calzada de -- Guadalupe, la construcción del Campamento de Limpia de Indios Verdes, 15 módulos de vigilancia, un parque de materiales y un muro de contención, el mantenimiento a 2 deportivos, etc. así como la terminación -- de obras iniciadas en 1986.

13. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y VIVIENDA: Se logró fortalecer la participación en los programas del Gobierno Federal asesorándose a 2400 grupos inquilinarios y turnando sus peticiones ante las Instituciones competentes. Así mismo se organizaron y asesoraron a 10 frentes de -- autoconstrucción y se organizó a 15 grupos de inquilinos para que el FIVIDESU integrase los frentes de autoconstrucción correspondientes. -- Se organizó a 22 grupos de cooperativas y asociaciones civiles para -- que tramitasen el otorgamiento de créditos y se integraron los 100 -- primeros expedientes para el Programa "Casa Propia".

14. CONCIENCIA COMUNITARIA, PARTICIPACION CIUDADANA Y CONCERTA -- CION SOCIAL: Con base en el interés mostrado por los vecinos de la Jurisdicción, se logró ampliar la estructura de la organización vecinal, promoviendo y supervisando la integración de los Organos de Colaboración y Participación Ciudadana, lo cual permitió la incorporación de 3 nuevas Asociaciones de Residentes a la H. Junta de Vecinos, y la --

reestructuración de 20 más; se realizaron juntas mensuales con la Junta de Vecinos a micrófono abierto y acuerdos diarios con diferentes Asociaciones de Residentes. En cuanto a la respuesta ciudadana, sobresale el caso de obras por cooperación para instalar la red de agua primaria y red de drenaje, pavimentación de calles, construcción de guarniciones y banquetas, mismas que suman 87 obras de beneficio en 40 colonias de la Jurisdicción. Entre las que se pueden mencionar a manera de ejemplo: 919 M. de construcción de guarniciones, 225 M. de construcción de escalinatas, 53 M² de muros de contención, 104 M³ de aplanado de muros, 9 M² de losa de concreto de un puente, etc.

Cabe aclarar, que la clasificación de las obras a las que se les proporcionó materiales de construcción, fue hecha con base en las prioridades tanto de las obras, como de las colonias beneficiadas.

15. ADMINISTRACION DE JUSTICIA: En este Programa, el ciudadano al considerarse afectado por un acto de autoridad y en ejercicio de los derechos que las leyes mexicanas le otorgan, recurrió al amparo en 100 ocasiones y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en 36, lográndose que 10 Juicios de Amparo fueran otorgados en favor del particular, y que 7 resoluciones del Tribunal fueran emitidas a favor del inconforme (la importancia de estos recursos radica en que el ciudadano puede incidir en las decisiones que adopta la Administración Pública Delegacional). También destaca la participación del ciudadano en el apoyo al proceso de elaboración del Padrón de Electores.

16. POLITICA Y GOBIERNO: Dentro de este Programa, se expresaron las organizaciones y Partidos Políticos que actúan dentro de la Jurisdicción, ya sea manifestado su apoyo o su inconformidad, incluso su oposición; pero a través de la concertación de intereses, se logró el concenso necesario para llevar a cabo los restantes 15 Programas, lo

grando así que la Delegación cumpliera con las funciones y atribuciones que le confiere la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Así también en coordinación con la comunidad, se establecieron dispositivos para actuar en situaciones de emergencia con base en el Programa de la Unidad de Protección Civil.

EN LO ECONOMICO

La participación ciudadana es contemplada por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como una necesidad para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, tanto en la elaboración de planes y programas, como en la realización de las acciones contempladas en los mismos.

1987 se caracterizó por una situación particularmente difícil en el terreno económico, que repercutió en una disminución del Gasto Público Delegacional y la necesidad de utilizar más racionalmente los recursos con que contó la Administración Pública de Gustavo A. Madero. Siendo dos de sus objetivos esenciales del Gobierno Mexicano, el mitigar la escasez y el mitigar el conflicto social entre los grupos y -- clases sociales, durante ese año quedó a prueba la capacidad del Aparato Administrativo para dar una respuesta institucional a la compleja problemática que enfrentaba la Delegación más densamente poblada -- del D.F., ya que a pesar de una coyuntura económica desfavorable, -- ella debería de ser capaz de proporcionar los niveles mínimos de bienestar social, que pudieran garantizar la estabilidad política necesaria para que se diera el tan ansiado proceso de recuperación económica.

El Gobierno Delegacional enfrentaba el reto a seguir siendo el agente promotor y responsable de alcanzar el desarrollo en sus aspectos económicos, políticos, sociales y culturales. En este contexto de escasez económica, la participación ciudadana fue vista como un instrumento clave, que permitiría (en cierta medida) suplir las limitaciones en cuanto recursos económicos, a la vez de constituirse como un factor de apoyo muy importante para realizar los Programas Delegacionales, contribuyendo así a que la Delegación Gustavo A. Madero cumpliera con sus funciones sustantivas que son la base de la legitimación de su ejercicio del poder público.

Aún cuando el objetivo era atender las necesidades más sentidas de la población, dado su origen, alcance y complejidad, difícilmente se podía pensar en que se llegaría a resolverlas completamente; lo que se buscó fue incidir en ellas y hacer sentir a la población que se estaba trabajando, y que era necesario que ella participara en un esfuerzo conjunto, para lograr que la comunidad se beneficiara, destacando la idea de que el Gobierno resuelve todos los problemas. Desde esta perspectiva, esta relación de apoyo mutuo (Autoridades-ciudadanía) traía una serie de ventajas prácticas que beneficiaban a ambas partes: por un lado, a la población le convenía que se realizaran obras en su beneficio; por el otro, a la Delegación le era indispensable cumplir con sus funciones sustantivas. Además rotos los obstáculos que podían significar la falta de apoyo, e incluso la oposición por parte de la población organizada a la instrumentación de los Programas Delegacionales, el gran problema a superar fue el relativo a la escasez de recursos económicos.

La situación económica por la que se atravesaba, y su consecuente reducción en la disponibilidad de recursos económicos, no podían ser de ninguna manera excusas válidas para que la Administración Pú-

blica Delegacional no cumpliera con sus funciones sustantivas; dichos fenómenos económicos no eran nuevos, lo que sí lo era fue la forma -- como el Gobierno Delegacional buscó aprovechar y perfeccionar las estructuras administrativas y sociales para utilizar, en beneficio colectivo, esa poderosa fuerza derivada de la solidaridad social y la conciencia ciudadana.

En términos generales, una buena parte de las resistencias mostradas por grupos y organizaciones, tienen su origen en el abandono -- en el que habían estado por parte de las Autoridades Delegacionales, -- en sus intereses creados, prejuicios, falta de información, apatía o resistencia al cambio, por lo cual en los contactos realizados con -- los mismos se debió hacer gala de sensibilidad, al no establecer compromisos que la experiencia mostraba que eran difíciles de cumplir. -- Ya que el riesgo de desgaste era obvio, y repercutiría negativamente en posteriores concertaciones, por lo que se buscó crear las condiciones materiales e ideológicas que permitieran una disminución en -- dichas actividades obstruccionistas.

La confianza se constituyó en un elemento fundamental, porque lo que estaba en juego era la credibilidad de la Administración Pública Delegacional; por lo que se dio un especial interés al puntual cumplimiento de los compromisos adquiridos por este Organismo Desconcentrado -- del Departamento del Distrito Federal con la ciudadanía.

Se generó entonces un interesante fenómeno cíclico: la confianza despertada por las Autoridades Delegacionales motivó que la población participara en acciones tendientes a incidir sobre la compleja problemática que enfrentaban, y en apoyo a sus demandas planteadas; ello -- generó una serie de resultados positivos, los cuales desde el punto -- de vista económico y político, contribuyeron a legitimar las acciones

emprendidas por la Administración Pública Delegacional; lo que derivó en confianza sobre el ejercicio del poder público; lo cual a su vez - fue una retroalimentación positiva para motivar nuevamente a la participación ciudadana.

La participación ciudadana se constituyó en parte de una estrategia de desarrollo económico, al contribuir de manera significativa a la consecución de importantes metas y objetivos, que es poco probable que se hubiesen alcanzado sin su contribución, ya que potencializó el Gasto Público Delegacional dentro de los Programas Sustantivos-establecidos por este Organó Desconcentrado:

1. CONTROL AMBIENTAL: Colaboró al ahorro de importantes recursos económicos, gracias a las aportaciones de materiales, dinero y mano - de obra, hechos por los vecinos en la construcción de obras de drenaje y agua potable. También al incidir sobre el problema de la contaminación, de alguna manera permitió el ahorro de recursos que tendrían que haberse gastado para hacer frente a este problema.

2. CRECIMIENTO URBANO, USO DEL SUELO Y REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA: La observancia del procedimiento administrativo - que garantiza el Derecho de Audiencia de los presuntos responsables - de actos ilícitos relacionados con invaciones a predios propiedad del Departamento del Distrito Federal y la Federación, se constituyó en - fuente de legalidad del procedimiento de desalojo, lo que evitó la intervención de organizaciones o grupos con intereses políticos de confrontación, que pudiesen haber originado un procedimiento largo y costoso en términos económicos.

3. SEGURIDAD PUBLICA Y FARMACODEPENDENCIA: En este Programa, la ciudadanía contribuyó detectando e informando casos de producción y -

comercialización de estupefacientes; organizando Comités para prevención de la farmacodependencia en escuelas y colonias; organizando actividades de convivencia entre pandilleros, ciudadanía y policías; -- participando en el Programa Policial de Barrio; denunciando delitos; -- asistiendo y colaborando en el Primer Foro de Consulta sobre Problemas de Farmacodependencia; así también al llevar a muchas partes de la Delegación un mensaje de vida, a fin de erradicar de la juventud -- el deseo de estar en contacto con sustancias nocivas para su salud.

4. SALUD: Permitió el ahorro de recursos a través de la participación de voluntarios en las campañas antipoliomelíticas y de sarampión, de vacunación antirrábica (humana y canina) y de recolección de perros callejeros; también debe de considerarse el ahorro que significa que las personas lleven a sus niños o animales a vacunar, en lugar de que sean los vacunadores quienes acudan a realizar este servicio.

5. EMPLEO: En este Programa la labor de los integrantes de la -- Subcomisión de Empleo y Problemas de la Mano de Obra (que derivó en -- Subcomité) fue gratuita, como lo fue el trabajo realizado por los -- 1900 prestadores de servicio social y los 65 servidores públicos que impartieron diferentes cursos en el renglón de capacitación y desarrollo personal (aún cuando 248 prestadores de servicio social recibieron becas, ello fue más bien simbólico y como una forma de estímulo a su participación).

6. PARTICIPACION JUVENIL: Dentro de este Programa, la capacidad -- de gasto destinado en este rubro fue notablemente incrementada por la participación de diferentes organizaciones de jóvenes, tal es el caso del Frente Juvenil Revolucionario y la Vanguardia Juvenil Agrarista, -- quienes organizaron diferentes eventos (concursos, actividades deportivas, etc.) dándose el caso en esta última de la participación direc

ta de su dirigente en el Distrito Federal, Magdaleno Hernández Sánchez en la organización de dichos eventos.

7. EDUCACION Y DEPORTE: Dentro de este Programa, la capacidad de los egresos delegacionales fue aumentada de manera importante por la participación de los diferentes clubes y ligas que existen en la Jurisdicción, así como de las mencionadas organizaciones juveniles del Partido Revolucionario Institucional.

8. ABASTO CONSUMO Y NUTRICION: Dentro de este Programa, fueron los mismos líderes locales y sus agremiados, representantes de 32 organizaciones, quienes proporcionaron un padrón de 13,000 tianguistas. También sobresale el trabajo gratuito del Consejo Delegacional de Abasto y Distribución.

9. DESARROLLO SOCIAL, CIVICO Y CULTURAL: En este programa, se puede apreciar claramente la potencialización del Gasto Público Delegacional, gracias al trabajo organizado de grupos de voluntarios, los que realizaron los Subprogramas de "Huertos Familiares", "Producción de Especies Menores", "Alfabetización", "Paternidad Responsable", "Protección del Medio Ambiente", "Educación Vial", "Mujeres en la Construcción", "Talleres Productivos", "Bazares", "Atención a la Senciedad", "Capacitación en Aula Abierta", etc.

10. VIALIDAD Y TRANSPORTE: En este Programa, la ciudadanía fue la que detectó fallas, planteó necesidades y las comunicó al área de ingeniería de Tránsito de la Delegación para que ellas gestionara ante las autoridades competentes la respuesta deseada.

11. REGENERACION URBANA: En este Programa, la ciudadanía detectó y reportó las fallas y/o problemática en la iluminación pública. Así

como las relativas a la red vial. También en coordinación con Partidos Políticos, Asociaciones de Residentes, grupos ecologistas y escuelas, se realizaron trabajos como cajeteo de 257,485 árboles, el derribo de 488, el deshierbe de 742,480 M², la plantación floral y ornamental de 205,491 piezas, la poda de 27'402,790 M² de prados, la reforestación urbana de 101,723 árboles, el riego de 49'066,871 M² de prados, la reforestación de 23 camellones en diferentes avenidas, etc.

12. OBRAS Y SERVICIOS: En este Programa fue la ciudadanía la que detectó fallas, planteó necesidades y con base en un proceso de consulta popular el cual fue descrito anteriormente, se realizaron las acciones conducentes al caso.

13. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y VIVIENDA: En éste, se programó, asesoró y organizó a 10 frentes de autoconstrucción y se organizaron 15 - - grupos de inquilinos, que derivaron en dos frentes más, integrados - por FIVIDESU; también se organizaron 22 grupos de cooperativas y asociaciones civiles que tramitaron créditos para familias con necesidad de vivienda. Además, la vivienda provisional (campamentos) (160) se - constituyó en una respuesta temporal al compromiso político de dotar de vivienda a quienes la perdieron durante los sismos de 1985, estos campamentos recibieron atención en el abasto de productos básicos, -- asistencia médica, capacitación, educación, alfabetización y seguridad pública.

14. CONCIENCIA COMUNITARIA Y PARTICIPACION CIUDADANA: Dentro de este Programa fueron los vecinos de la Delegación quienes detectaron fallas en los servicios y se organizaron para repararlas, sobresalien

160) Se instalaron 3 de ellos dentro de la Delegación.

do el caso de obras por cooperación tales como 919 M. de construcción de guarniciones, 225 M. de construcción de escalinatas, 53 M³ de muros de contención, 104 M³ de aplanado de muros, 9 M³ de losa de concreto de un puente, etc. En este Programa participaron 52 Asociaciones de Residentes en la dotación de obras y servicios (multiplicando el Presupuesto Delegacional en este rubro, en un 40% aproximadamente).

15. ADMINISTRACION DE JUSTICIA: Fueron los ciudadanos quienes detectando fallas en el servicio y/o cuando la aplicación de un acto administrativo los lesionaba, acudieron a la utilización de los recursos y las instancias legales para hacer prevalecer sus derechos.

16. POLITICA Y GOBIERNO: Dentro de este Programa, la libertad de acción y expresión de las diferentes organizaciones y/o Partidos Políticos que tienen incidencia en la Delegación, permitió un clima de estabilidad, considerado como necesario para el desarrollo de los procesos económicos; además de que a través de la concertación y la ventilación de los problemas en la esfera administrativa, se llegó a determinados acuerdos que derivaron en diferentes acciones en beneficio de la comunidad.

A manera de epítome, se puede decir que la participación ciudadana, permite un importante ahorro de recursos económicos (los que se hubiesen gastado para lograr similares resultados, de no haberse contado con ella) los cuales pueden ser canalizados en otros servicios y obras que también pueden ser susceptibles de colaboración ciudadana, de tal manera que la Delegación puede lograr una mejor administración de los recursos financieros con que cuenta para cumplir sus funciones sustantivas; todo lo que conduce a lo que he dado en llamar el EFECTO MULTIPLICADOR DE LA PARTICIPACION CIUDADANA.

EN LO SOCIAL

Dentro del ámbito de la Administración Pública Delegacional, al parecer, cada vez hay más consenso en considerar que toda estrategia de desarrollo social requiere necesariamente la participación de la ciudadanía en forma organizada, ya que este factor intangible, representa la capacidad institucional del Gobierno para organizar a la población a fin de que juegue un papel activo y positivo en la formulación y ejecución de esfuerzos encaminados a cumplir y hacer cumplir la Política Pública.

Con su colaboración, la población se hace partícipe de su propio desarrollo, y se origina una nueva actitud ante las Autoridades, que dista mucho de ser de sumisión o incondicionalidad.

El ciudadano vislumbra que mediante su participación y/o colaboración está contribuyendo a resolver, en determinada medida, aquella problemática que lo aqueja, lo que conlleva a que él mismo sea un agente autogenerador de mejores niveles de bienestar general, y que tenga interés en la conservación, incluso en el mejoramiento, de lo que le ha costado su tiempo, su dinero y su trabajo.

La participación ciudadana durante 1987, gracias a la visión política de las Autoridades Delegacionales, se constituyó en un instrumento clave dentro de la estrategia de generar un proceso de desarrollo social, lo que implicó el establecimiento y/o mejoramiento de canales permanentes de comunicación-concertación con la comunidad, la capacitación y/o formación de los recursos humanos necesarios para desempeñar las funciones inherentes a dicho instrumento, la realización de una serie de actividades orientadas a hacer surgir en la población --

actitudes, motivaciones e imágenes favorables a su participación y la posibilidad de que se constituyera en un proceso permanente, susceptible de ser ampliado y mejorado, como resultado de la retroalimentación generada por la praxis.

Ella fue orientada a disminuir la tensión social producto de la frustración generada por la compleja problemática que enfrentan los habitantes de la Delegación Gustavo A. Madero (incrementada por una coyuntura económica desfavorable, un crecimiento demográfico constante y un proceso de urbanización no planeado). También contribuyó a preparar a la población en relación a la serie de cambios que habrían de producirse como resultado de los Programas Delegacionales, es decir, creó las condiciones que hicieron viable en lo social a dichos Programas, al permitir una identificación más objetiva entre las necesidades y sus posibles soluciones.

La participación ciudadana pasó a ser un elemento indispensable para realizar con éxito estos Programas, no considerándola como una finalidad en sí misma, sino como parte de una estrategia en el cumplimiento de ellos.

Con base en una visión de la importancia y necesidad de la participación ciudadana, la Subdelegación de este nombre se ocupó de establecer los contactos con los diferentes grupos organizados, particularmente con las Asociaciones de Residentes y Comités de Manzanas, a fin de cambiar estructuras mentales de la población, de una concepción paternalista, a otra de carácter más objetivo y acorde a la realidad económica del momento.

En relación con los Programas Delegacionales, los beneficios sociales derivados de la participación ciudadana fueron evidentes:

1. CONTROL AMBIENTAL: A través de la construcción (2,157 M) de red secundaria de agua potable y (4,811 M) de red secundaria de drenaje sanitario (producto de las aportaciones de materiales, mano de obra y recursos económicos de los vecinos de la Jurisdicción) se logró beneficiar a 45,400 habitantes, reduciendo focos de infección. - Además los beneficios sociales que se pudieron derivar de la aprobación de 5,513 solicitudes de alineamiento e igual número de reconocimientos oficiales, y de la integración de 10,000 vehículos al programa "Un Día sin Auto".

2. CRECIMIENTO URBANO, USO DEL SUELO Y REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA: Similarmente al aspecto económico, la observancia del procedimiento administrativo que garantiza el Derecho de Audiencia de los presuntos responsables de actos ilícitos, relacionados con invaciones a predios propiedad del Departamento del Distrito Federal y de la Federación, se constituyó en fuente de legalidad del procedimiento de desalojo, lo que evitó la intervención de organizaciones o grupos con intereses políticos de confrontación, que pudiesen haber originado un procedimiento largo y costoso en términos políticos y sociales.

3. SEGURIDAD PUBLICA Y FARMACODEPENDENCIA: Dentro de este Programa, la población fue beneficiada como resultado de su participación -- que redundó en un aumento de la vigilancia de las colonias con un alto índice de delincuencia, la realización de actividades de vigilancia y recreativas con pandilleros, el dar seguimiento a los Programas de "DISPAN" y "Código Aguila" y el contribuir a formar a 700 policías de barrio. Además, a través del (Sub) Comité ADEFAR se logró beneficiar a 26,684 personas a las que se les impartieron 410 pláticas informativas, y 1,140 personas fueron capacitadas y sensibilizadas para llevar un mensaje de vida a la comunidad. También cabe recordar el benefi -

cio social derivado de haber evitado nuevos casos de farmacodependencia (através de la denuncia ciudadana); de la creación de 503 Subcomités SEP-ADEFAR, 102 (Sub) Comités ADEFAR en diferentes colonias, y - la canalización de 577 casos de farmacodependencia a diferentes Instituciones del Sector Salud.

4. SALUD: Dentro de este Programa destaca el beneficio social -- producto de la realización de las campañas antipoliomelíticas, de sarampión, recolección de perros callejeros y las permanentes de vacunación antirrábica (humana y canina).

5. EMPLEO: Dentro de este Programa es de señalarse que gracias a la Subcomisión de Empleo y Mano de obra, se logró la capacitación de 16,928 vacantes y la atención de 9,652 solicitantes; así como la capacitación de 190 personas que además fueron becadas en diferentes oficios para trabajadores desempleados. También debe anotarse el efecto social producido por los 1900 prestadores de servicio social; así -- mismo, la mejor atención al público que acude para realizar un trámite o atender un asunto a la Delegación, lo que puede considerarse un producto de la capacitación gratuita impartidos por servidores públicos de este Organismo Desconcentrado del Departamento del Distrito Federal.

6. PARTICIPACION JUVENIL: Dentro de este Programa es de subrayar el beneficio social alcanzado por 14,000 jóvenes a través de 89 conferencias; por 4,000 personas gracias a la realización de 166 jornadas asistenciales; y por 3,000 estudiantes mediante pláticas realizadas -- en sus propios centros de estudio; a lo que se agregan 1'500,000 habitantes quienes se beneficiaron con la realización permanente de 36 -- actividades (entre técnicas, educativas o deportivas). También debe señalarse el efecto y beneficio sociales de encausar a la juventud -- para que ella sea productiva, ejemplo de esto lo encontramos en la or

ganización de 17 concursos (música, oratoria, bailes regionales, etc.) y el Primer Torneo a los Héroes Nacionales, que alcanzaron a beneficiar a 5,570 jóvenes (los concursos) y 11,000 deportistas (el Torneo).

7. EDUCACION Y DEPORTE: Dentro de este Programa es de subrayar el beneficio y efecto sociales producto del acceso de la población a las oportunidades de ejercitar su cuerpo, su mente y su espíritu, a través de la realización de 290,685 partidos en diferentes disciplinas y categorías, y de 338 eventos promocionales y especiales, en cuya organización y realización participaron los diferentes clubes, ligas y organizaciones (Sectoriales, Territoriales, etc.) del Partido Revolucionario Institucional. También debe de considerarse el efecto social de la asistencia voluntaria de un promedio de 5,300 jóvenes como alumnos a las Escuelas Técnico Deportivas.

8. ABASTO, CONSUMO Y NUTRICION: Dentro de este Programa debe de resaltarse el efecto y beneficio sociales producto de la colaboración de las organizaciones de tianguistas, a fin de realizar acciones que tienen como finalidad el alcanzar una más eficaz y eficiente distribución de quienes expenden productos alimenticios, la cual se pretende sea capaz de garantizar un mejoramiento cualitativo y cuantitativo en el abasto popular.

9. DESARROLLO SOCIAL, CIVICO Y CULTURAL: Dentro de este Programa, la población se vio beneficiada a través de los diferentes Subprogramas realizados por la Unidad de Promoción Voluntaria, la Delegación y otras Instituciones oficiales y civiles, alcanzando a 19,110 familias y a 114,660 personas con el Subprograma de "Administración del Costo-Familiar"; a 35 comunidades e Instituciones y a 14,460 personas con el Subprograma "Huertos Familiares"; a grupos de 15 comunidades, y a 1200

personas con el Subprograma "Producción de Especies Menores"; a 1,536 personas a nivel alfabetización y a 1,572 personas a nivel primaria y secundaria con el Subprograma de "Alfabetización"; a 100 comunidades y a 5,984 personas con el Subprograma "Orientación Nutricional"; a -- grupos de padres de familia y estudiantes de 30 colonias y a 8,946 -- personas con el Subprograma "Paternidad Responsable"; a 25,968 personas con el Subprograma "Alcoholismo y Farmacodependencia"; a 632 familias con el Subprograma "Matrimonios y Registro de Menores". También el efecto y beneficio sociales producto de las pláticas de concientización dadas a grupos formados en 100 comunidades, la plantación de -- 40,000 árboles y la realización de la campaña contra la basura, con el Subprograma "Protección del Medio Ambiente"; el efecto y benefici -- cios sociales producto de la formación de 138 grupos de promotores voluntarios (11 miembros cada uno) con el Subprograma "Educación Vial"; el efecto y beneficio sociales derivados de la realización de los -- Subprogramas de "Reconstrucción Plan Bondonito", de "Mujeres en la -- Construcción" y de "Atención de Casos" cuyas metas fueron analizadas anteriormente; el beneficio a 3,596 personas con el Subprograma "Talleres Productivos"; a 21,542 personas con el Subprograma "Bazares"; a 25,968 personas con el Subprograma "Conciencia Comunitaria y Participación Ciudadana"; a 6,000 personas a través de 12 eventos culturales con el Subprograma "Atención a la Senectud"; a 94 alumnos con el Subprograma "Capacitación en Aula Abierta"; a 67,950 personas participantes o asistentes a diferentes eventos, así como los beneficios sociales producto de la realización y organización de diversos eventos con el Subprograma "Eventos Especiales".

10. VIALIDAD Y TRANSPORTE: Dentro de este Programa cabe resaltar el efecto y beneficio sociales derivados de los resultados tangibles -- que dentro de estos rubros se alcanzaron gracias a la participación --

de la ciudadanía (por ejemplo: el mantenimiento de 9 puentes peatonales, la ampliación de 9 circuitos Ruta-100, la reubicación de 11 semáforos, etc.)

11. RECUPERACION URBANA: Dentro de este Programa se subraya el efecto y beneficio sociales derivados de la atención a los sistemas de iluminación pública y de la red vial, cuyas fallas fueron detectadas y reportadas por la población; así como los relativos al cajeteo de 257,485 árboles, el derribo de 488, el deshierbe de 742,480 M², la plantación floral y ornamental de 205,491 piezas, la poda de 27'402,790 M² de prados, el riego de 49'066,871 M² etc., realizados por la Delegación en coordinación con la Junta de Vecinos y asociaciones y organizaciones civiles y políticas.

12. OBRAS Y SERVICIOS: Dentro de este Programa se observa el beneficio y efecto sociales generados por un proceso permanente de consulta popular, el cual fue la base para realizar importantes acciones, tales como el mantenimiento a 174 planteles escolares, el 70% de la construcción del Mercado Cuauhtepac, la remodelación de 2 tramos de camellón de la Calzada de Guadalupe, la construcción del Campamento de Limpia de Indios Verdes, 15 módulos de vigilancia, un parque de materiales, un muro de contención, el mantenimiento a 2 deportivos, etc. así como la conclusión de diferentes obras iniciadas durante 1986.

13. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y VIVIENDA: Dentro de este Programa adquiere especial importancia el efecto y beneficio sociales que se desprenden de la coparticipación de la ciudadanía en la atención a uno de los problemas crónicos que padece el D.F. y que fue agudizado por los sismos de 1985, a través de la organización de 10 frentes de

autoconstrucción, 22 grupos de cooperativas, así como la remisión de las peticiones de otros 2,400 grupos inquilinarios.

14. CONCIENCIA COMUNITARIA, PARTICIPACION CIUDADANA Y CONCERTACION SOCIAL: Dentro de este Programa es de subrayarse el efecto y beneficio sociales generados por la autoformación de los Organos de -- Colaboración y Participación Ciudadana, así como el establecimiento de mecanismos de comunicación permanente entre Autoridades y población civil; y también las obras por cooperación para la instalación de red de agua primaria y red de drenaje, pavimentación de calles, -- construcción de guarniciones y banquetas, mismas que durante el año de estudio sumaron 87 obras de beneficio en 40 colonias de la Jurisdicción.

15. ADMINISTRACION DE JUSTICIA: Dentro de este Programa adquiere especial importancia el efecto y beneficio sociales derivados -- por la defensa de la ciudadanía de sus derechos, al detectar y denunciar fallas en el servicio de Administración de Justicia, o cuando -- la aplicación de un acto administrativo fue lesiva, utilizado los recursos jurídicos y/o acudiendo a las Instancias correspondientes.

16. POLITICA Y GOBIERNO: Dentro de este Programa caben subrayarse los efectos sociales producto de promoverse una mayor libertad de expresión de los diferentes Partidos Políticos y organizaciones políticas que actúan dentro de la Delegación, la cual es fuente de legitimidad al ejercicio del poder público y tema de interés a los estudios de Ciencias Sociales.

Por otro lado y dada su importancia, es menester subrayar que la presente tesis ha podido demostrar su hipótesis de trabajo al poner-

en claro que:

- La administración pública al través de la creación y/o promoción de Instituciones destinadas a organizar y/o orientar la participación ciudadana, ha sido capaz de establecer los mecanismos y las condiciones propicias para que este importante fenómeno se desarrolle, adapte y sea compatible con las funciones sustantivas de la Administración Pública Delegacional en Gustavo A. Madero, las cuales fueron plasmadas de manera fundamental en los 16 Programas que, durante 1987, llevó a cabo este Organismo Desconcentrado del D.D.F.
- La combinación de dos instrumentos fundamentales, la programación y la participación ciudadana, permitió el alcanzar importantes metas tanto cuantitativas como cualitativas que difícilmente se hubiesen logrado sin la intervención de ambas, lo que sin duda fue resultado de una visión político-administrativo en este nivel de gobierno. Este binomio aumentó la eficacia y eficiencia del Aparato Administrativo para cumplir con su función social de prestar servicios públicos a gran escala dentro del contexto de una problemática compleja, dinámica y plural.
- Los logros alcanzados, sin lugar a dudas se constituyeron en importantes "válvulas de escape" para aminorar las presiones sociales en torno a necesidades históricamente no satisfechas, que llevadas a un plano ideológico deterioran grandemente la imagen institucional de la Administración Pública. Tan importante como las metas alcanzadas con la participación ciudadana, lo fue la utilización de la concentración en torno a intereses y valores compartidos, como medidas de legitimación al ejercicio del poder público, lo que a su vez crea las condiciones propicias para la permanencia y/o reproducción de nuestro Sistema Político Mexicano.

- La existencia de Instituciones de carácter consultivo y de asesoramiento, tanto a nivel de elaboración como de ejecución de los Programas Delegacionales, sienta las bases para que en un futuro inmediato y de manera gradual, estos Organos vayan adquiriendo facultades ejecutorias, dado su carácter organizado, capacidad de presentar sus demandas y sugerencias, así como su fuerza, al menos potencial, para ejercer presión, a fin de que las mismas sean escuchadas, lo cual crea la necesidad de readecuar las estructuras administrativas para que sean acordes a este nuevo esquema de relaciones entre la ciudadanía y la Administración Pública en este nivel de gobierno.

También cabe apuntar que la participación ciudadana cumplió los propósitos de ser A) Consciente, toda vez que fue producto de un proceso de sensibilización en el que se establecieron los contactos necesarios con los grupos sociales, a fin de que reconocieran los beneficios que para ellos traerían su participación dentro de los procesos de formulación y la ejecución de los Programas Delegacionales; B) Deliberada, porque ya sea persiguiendo intereses o valores concretos, se contó con la participación de la población; y, C) Organizada, porque se trabajó dentro de un esquema institucional con objetivos y metas definidas; con estructuras y procedimientos preestablecidos; con dirección y voluntad políticas, así como con orden y eficacia.

Llegado a este punto, quiero anotar que, siendo la participación ciudadana un fenómeno muy rico en sus análisis, y dado sus importantes implicaciones en los campos político, administrativo, económico y social, entre las conclusiones a que se llega en este estudio, está la necesidad de realizar más investigaciones tanto teóricas como prácticas, inclinándome en lo personal por las segundas.

La participación ciudadana es un medio y no es un fin en sí misma, es decir, es un instrumento que puede ser perfectible, por lo que habrá de desarrollarse, tanto en lo teórico como en la praxis, nuevos e

imaginativos mecanismos de integración entre la sociedad civil y el Gobierno, pero considero que la tendencia será la de una participación por parte de los grupos sociales más activa, crítica y exigente, toda vez que la medida de su organización y actuación, es la medida de su efectividad.

La instrumentación de los mecanismos antes referidos, deberá ir acompañada necesariamente de :

- * Una revaluación de los grupos sociales organizados (asociaciones civiles, órganos vecinales, organismos políticos, etc.) que incluya su penetración social, capacidad de movilización de masas, filiación política, principales líderes, antecedentes de trabajo y/o compromisos con la Delegación, etc.

- * Estudio de factores económicos, políticos, sociales y culturales que puedan influir en sus estados de ánimo y/o en su comportamiento.

- * Redefinición de las estrategias y estilos para establecer contactos, realizar concertaciones y establecer compromisos.

- * Redefinición de las estrategias, para hacer compatibles los objetivos políticos-administrativos de la Delegación con las demandas y expectativas de los grupos.

- * Ensayo de nuevas formas de motivación a la participación ciudadana, compatibles con las posibilidades reales de cumplir con los compromisos que se contraigan.

- * Redefinir los apoyos institucionales que el Aparato Administrativo Delegacional dará para fomentar la organización ciudadana, parti

cularmente a la Organización Vecinal, cuyos cargos son honoríficos e implican dedicación y responsabilidad.

* Capacitación permanentemente al personal que habrá de estar en contacto directo con los grupos sociales y/o sus representantes.

* Perfeccionamiento de los procedimientos de captación de la demanda ciudadana.

* Perfeccionamiento de los mecanismos a través de los cuales se integrarán las demandas ciudadanas en el proceso de planeación-programación delegacional.

* Una selección cada vez más cuidadosa y un trabajo permanente con los líderes o personas que sean realmente representativas de los grupos civiles o políticos organizados.

* Elaborar una memoria escrita, confiable, objetiva y bien documentada de los principales logros y experiencias obtenidos en torno a este proceso de solidaridad social.

Todo lo anterior, en torno a la necesidad de dar respuesta a un problema hasta ahora considerado insalvable para la instrumentación de toda política gubernamental o el cumplimiento de algún programa de gobierno: la oposición y/o falta de apoyo popular.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1 Acosta Romero, Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo: Primer Curso.
Textos Universitarios,
Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2o. Ed.,
México, 1975, 325 pp.

- 2 Bobbio, N. [Comp.]
Diccionario de Política.
Ed. Siglo XXI, 5o., Ed., 2 Vols.
México, 1988.

- 3 Batten, T. R.
Las Comunidades y su Desarrollo.
Ed. Fondo de Cultura Económica, 1o. Ed., 8o. Reimp.,
México, 1984, 200 pp.

- 4 Carrillo Castro, Alejandro.
La Reforma Administrativa en México.
Ed. Miguel Angel Porrúa, S. A., 2o. Ed., 1o. Reimp., 3 Vols.,
México, 1980,

- 5 Carrillo Castro, Alejandro.
Revolución y Reforma Administrativa.
Cuadernos de Divulgación Ideológica Núm. 10,
Ed. Secretaría de Divulgación Ideológica,
Partido Revolucionario Institucional,
México, 1980, 31 pp.

- 6 Castelazo, José R.
Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública.
Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración
Pública,
México, 1977, 237 pp.

Bibliografía General

- 7 Consejo Consultivo de la Ciudad de México.
Ley Orgánica y Reglamento del Consejo Consultivo de la Ciudad de México.
Ed. Consejo Consultivo de la Ciudad de México.
México, 1987, 24 pp.
- 8 Consejo Consultivo de la Ciudad de México.
Palabras Pronunciadas por el Lic. Carlos Román Célis,
Presidente del H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México, Durante
la Ceremonia Celebrada con Motivo del Día del Policía el 22 de Diciembre de 1986.
Mimeografiado,
México, 1986, 6 pp.
- 9 Consejo Consultivo de la Ciudad de México.
Ponencia Presentada por el Lic. Carlos Román Célis, Presidente del
H Consejo Consultivo de la Ciudad de México en la Audiencia Pública
de Consulta sobre la Renovación Política Electoral y Participación
Ciudadana en el Gobierno del D.F. el 31 de julio de 1986.
Mimeografiado,
México, 1986, 9 pp.
- 10 Cornely, Seno A.
Planeamiento y Participación Comunitaria.
Serie Cuadernos Núm. 14,
Ed. Ecro,
Sao Paulo Brasil, 1977, 167 pp.
- 11 Cruz Sanchez, Armando.
"Pide De la Vega Domínguez Mayor Participación Ciudadana para Lograr
los Cambios Estructurales que el País Necesita".
El Día, Dir. Gral. Socorro Díaz V.,
México, martes 25 de agosto de 1987, p. 3.
- 12 "Decreto por el que se Crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal".
Revista de Administración Pública, enero-junio, Núms. 61-62,
Ed. Instituto Nacional de Administración Pública,
México, 1985, pp. 463-465.

. . . Bibliografía General

- 13 De la Madrid Hurtado, Miguel.
Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral.
Ed. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales,
Partido Revolucionario Institucional ,
México, 1981, 94 pp.
- 14 Delegación Gustavo A. Madero.
Acta de Instalación del Comité de Planeación de la Delegación Gus -
tavo A. Madero.
Mimeografiado,
México, 1987, 5 pp.
- 15 Delegación Gustavo A. Madero.
Acuerdo por el Cual se Normará la Correspondencia y la Demanda Ciuda-
dana que se Gira a esta Delegación.
Mimeografiado,
México, 1987, 5 pp.
- 16 Delegación Gustavo A. Madero.
Autoevaluación: Primer Semestre 1987.
Ed. GAM,
México, 1987, 105 pp.
- 17 Delegación Gustavo A. Madero.
Autoevaluación: Segundo Semestre 1987.
Ed. GAM.
México, 1988, 105 pp.
- 18 Delegación Gustavo A. Madero
Informe Anual de Actividades 1987.
Ed. GAM,
México, 1988, 157 pp.
- 19 Delegación Gustavo A. Madero
Manual de Organización.
Ed. GAM, 2 Vols,
México, 1987.

. . . Bibliografía General

- 20 Delegación Gustavo A. Madero
Manual de Organización y Procedimientos de la Subdelegación de Participación Ciudadana.
Ed. GAM,
México, 1987, 215 pp.
- 21 Delegación Gustavo A. Madero
Secretaría Técnica
Mimeografiado
México, 1988, 22 pp.
- 22 Delegación Gustavo A. Madero.
Subcomités Delegaciones.
Mimeografiado,
México, 1987, 3 pp.
- 23 Departamento del Distrito Federal.
Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal.
Ed. DDF,
México, 1987, 25 pp.
- 24 Duverger, Maurice.
Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.
Biblioteca de Ciencia Política,
Ed. Ediciones Ariel, 5o. Ed.,
Barcelona, España, 1970, 639 pp.
- 25 "Exitosa Jornada de Vacunación Antipoliomelítica".
El Universal, Dir. Gral. Lic. Juan Francisco Ealy O.,
México, domingo 31 de enero 1988, p.16.
- 26 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
Desastre y Reconstrucción.
Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, enero-marzo
Núm. 123, Ed. FCPS-UNAM,
México, 1986, 192 pp.

. . . Bibliografía General

- 27 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
El Tiempo de la Crisis.
Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, abril-junio
Núm. 124, Ed. FCPS-UNAM,
México, 1986, 192 pp.
- 28 Fraga, Gabino.
Derecho Administrativo.
Ed. Porrúa, S. A., 21o. Ed.,
México, 1981, 495 pp.
- 29 García Ruiz, Ma. de Lourdes:
La Participación Ciudadana en las Decisiones Político-Administra-
tivas del Estado Mexicano.
Ed. Ediciones y Publicaciones,
México, 1985, 307 pp.
- 30 George Jr., Claude S.
Historia del Pensamiento Administrativo.
Ed. Prentice Hall Internacional, 1o. Ed., 3o. Reimp.,
Madrid, España 1980, 220 pp.
- 31 González Casanova, Pablo.
La Democracia en México.
Serie Popular Era Núm. 4,
Ed. Era, 12o. Ed.,
México, 1980, 335 pp.
- 32 González Parás, José N.
El Fortalecimiento del Pacto Federal.
Cuadernos Serie Praxis Núm. 12,
Ed. Instituto Nacional de Administración Pública,
México, 1978, 24 pp.

. . . Bibliografía General

- 33 Guerrero, Omar.
La Administración Pública como Disciplina Científica.
 Cuadernos de Cultura Política Universitaria, marzo Núm. 135,
 Ed. Centro de Estudios sobre la Universidad, Coordinación de Humanidades, UNAM,
 México, 1981, 14 pp.
- 34 Gulick, Luther, et al.
Ensayos sobre la Ciencia de la Administración.
 Ed. Escuela Superior de Administración Pública, América Central ,
 Serie Ciencia de la Administración Núm. 208,
 San José Costa Rica, 1962, 198 pp.
- 35 Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís Acero.
Gobierno y Administración del Distrito Federal en México.
 Estudios Serie II Administración Pública Mexicana,
 Ed. Instituto Nacional de Administración Pública,
 México, 1985, 162 pp.
- 36 Instituto Nacional de Administración Pública.
El Político y el Administrador: Entrevista de José Luis Mejías -
 con Alejandro Carrillo Castro.
 Cuadernos Serie Praxis Núm. 23,
 Ed. INAP,
 México, 1979, 32 pp.
- 37 Instituto Nacional de Administración Pública.
La Participación Comunitaria Municipal.
 Guía Técnica Núm. 14, Centro de Estudios de Administración Municipal,
 Ed. INAP,
 México, 1986, 36 pp.

. . . Bibliografía General

- 38 Instituto Nacional de Administración Pública.
Departamento del Distrito Federal.
 Revista de Administración Pública enero-junio Núms. 61-62,
 Ed. INAP,
 México, 1985, 467 pp.
- 39 "Interés y Organización, Armas Vecinales para la Obtención de Ser-
 vicios Públicos".
 El Día, Suplemento Metrópoli. Dir. Gral. Socorro Díaz V.,
 México, lunes 30 de noviembre de 1987, p. 6.
- 40 Jiménez Castro, Wilburg.
Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa.
 Ed. Fondo de Cultura Económica, 5a. Ed.,
 México, 1974, 470 pp.
- 41 Jiménez-Ottalengo, Regina y Jorge Moreno Collado.
Los Municipios de México.
 Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM,
 México, 1978, 219 pp.
- 42 "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal".
 Revista de Administración Pública enero-junio Núms. 61-62.
 Ed. Instituto Nacional de Administración Pública,
 México, 1985, pp. 389-415
- 43 LIII Legislatura.
Reformas y Adiciones a los Artículos 25, 26, 27 y 28 Constitu-
 cionales.
 Mimeo grafado,
 México, 3 de diciembre de 1982, 5 pp.

. . . Bibliografía General

- 44 Lizárraga Gaudry, Ignacio Martín.
Análisis de la Administración Municipal en el Estado de México y Propuesta de una Organización para los Municipios Urbanos.
 Tesis Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1986, 328 pp.
- 45 López Gerardo, Jaime.
Apuntes del Curso Instituciones Políticas.
 Impartido en la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales - ACATLAN-UNAM, durante el Semestre 83-I, 60 pp.
- 46 Mandujano, José Luna.
Administración Pública y Participación Ciudadana.
 Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, - UNAM, México, 1986, 114 pp.
- 47 Martínez Silva, Mario.
Apuntes de los Cursos de Teoría de la Administración Pública I y II.
 Impartidos en la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales - ACATLAN-UNAM, durante 1986 a 1990, 5 Vols.
- 48 Martínez Silva, Mario [Coord.]
Diccionario de Política y Administración Pública.
 Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 3 Vols., México, 1978.
- 49 Moreno, Daniel.
Derecho Constitucional Mexicano.
 Ed. Pax-México, Librería Carlos Césarman, S.A., 5o. Ed., México, 1979, 592 pp.

. . . Bibliografía General

- 50 Moreno Padilla, Javier [Coord].
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
Con una Explicación Sencilla de Cada Artículo para su Mejor Com-
prensión.
 Ed. Trillas, 2o. Ed., 3o. Reimp.,
 México, 1985, 144 pp.
- 51 Muñoz Amato, Pedro.
Introducción a la Administración Pública I: Teoría, Planifica -
ción, Presupuestos.
 Ed. Fondo de Cultura Económica, 1o. Ed., 5o. Reimp.,
 México, 1978, 261 pp.
- 52 Ochoa-Campos, Moisés.
Los Principios Sustantivos de Nuestro Derecho Público y su Apli-
cación Flexible al Orden Municipal.
 Cuadernos de Política y Administración Pública, Octubre-Diciembre
 Núm. 29,
 Ed. Instituto Político Nacional de Administradores Públicos,
 México, 1983, 14 pp.
- 53 Organización de las Naciones Unidas.
La Participación Popular y los Principios del Desarrollo de la Co-
munidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social.
 Centro de Estudios para América Latina,
 Ed. CREFAL, Pátzcuaro, Mich.,
 México, 1965, 78 pp.
- 54 Patiño Arias, José Patricio.
La Descentralización Administrativa, un Estudio de Caso,
La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
 Tesis de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Públi -
 ca. Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN-UNAM,
 México, 1984, 152 pp.

. . . Bibliografía General

- 55 Pérez Barbosa, Raúl.
Los Aspectos Políticos de la Planeación del Desarrollo Nacional.
Cuadernos de Política y Administración Pública, enero Núm. 23,
Ed. Instituto Político Nacional de Administradores Públicos,
México, 1983, 18 pp.
- 56 Pichardo Pagaza, Ignacio.
Introducción a la Administración Pública en México,
Ed. Instituto Nacional de Administración Pública-Consejo Nacional
de Ciencia y Tecnología, 2 Vols.,
México, 1984.
- 57 Poder Ejecutivo Federal.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Leyes y Códigos de México.
Ed. Porrúa, S.A., 18o. Ed.,
México, 1987, pp. 7-94.
- 58 Poder Ejecutivo Federal.
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
Ed., Secretaría de Programación y Presupuesto,
México, 1983, 432 pp.
- 59 Ponce, Manuel.
"Organización para Resolver Problemas, No Más Paternalismo:
CSG: Insuficientes los Buenos Propósitos de un Gobernante".
El Universal, Dir. Gral. Lic. Juan Francisco Ealy O.,
México, viernes 22 de enero de 1988, pp. 1 y 15.
- 60 "Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal".
Revista de Administración Pública enero-junio Núms. 61-62,
Ed., Instituto Nacional de Administración Pública,
México, 1985, pp. 417-461.

. . . Bibliografía General

- 61 "Reunión de Consulta sobre los Problemas Nacionales más Importantes y la Plataforma Electoral del PRI: Palabras del C. Sergio - García Ramírez ante su Partido".
El Día, Dir. Gral. Socorro Díaz V.,
México, Martes 25 de agosto de 1987, p. 22.
- 62 Ríos Palacios María Dinorah.
La Participación Ciudadana como Estrategia de Desarrollo Urbano - Municipal.
Tesis Profesional, UNAM,
México, 1982, 236 pp.
- 63 Ruiz Massieu, José Francisco.
La Modernización Administrativa y el Cambio en el Pensamiento Pre-
sidencial.
Cuadernos de Política y Administración Pública, abril Núm. 26,
Ed., Instituto Político Nacional de Administradores Públicos,
México, 1983, 18 pp.
- 64 Serra Rojas, Andrés.
Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia.
Ed. Porrúa S.A., 10o. Ed., 2 Vols.,
México, 1981.
- 65 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
Manual de Participación de la Comunidad en el Desarrollo Urbano -
Municipal.
Dirección General de Participación Comunitaria,
Ed. SAHOP.
México, 1978, 44 pp.
- 66 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
Modelo de Participación Municipal en un Puerto Industrial.
Subdirección de Administración del Desarrollo Urbano Municipal.
Ed. SAHOP,
México, 1978, 121 pp.

. . . Bibliografía General

- 67 Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Dirección General de Comunicación Social,
Ed. SCGF,
México, 1983, 64 pp.
- 68 Senties E., Yolanda.
Organización de la Participación Ciudadana Municipal.
Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación,
México, 1987, 89 pp.
- 69 Serna Elizondo, Enrique.
Manual de Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.
Ed. Manuel Porrúa, S.A.,
México, 1979, 336 pp.
- 70 Sharkanski, Ira.
Administración Pública: Elaboración de la Política en las Dependencias Gubernamentales.
Editores Asociados, S.A., 3o. Ed.,
México, 1977, 191 pp.
- 71 "Tabasco, Gobierno Estatal con Ideas Progresistas y Acciones Consecuentes".
El Día, Dir. Gral. Socorro Díaz V.,
México, miércoles 15 de julio de 1987, p. 5.
- 72 Waldo, Dwight.
"Administración Pública"
Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales.
Ed. Aguilar, Vol. I,
México, 1979, pp. 64-73.

. . . Bibliografía General

- 73 Waldo, Dwight.
Administración Pública: La Función Administrativa, los Sistemas -
de Organización y Otros Aspectos.
Ed. Trillas, 10. Ed., 5o. Reimp.,
México, 1980, 531 pp.