



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

*PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA
CON UN ENFOQUE DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.
ESTUDIO DE CASO DE LA DELEGACIÓN TLALPAN (2009-2011)*

Tesis

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

**PRESENTA
ANA PRIMAVERA CARREÑO RODRÍGUEZ**

DIRECTOR DE TESIS

DR. JORGE ULISES CORONA RAMIREZ.

CIUDAD UNIVERSITARIA 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi padre, Damián Carreño Soto, porque nunca hubo un imposible para ti; gracias por todos y cada uno de tus esfuerzos con el fin de apoyar a construir mis decisiones, por tu inmenso amor, apoyo y completa dedicación.

A mi madre, María Alejandra Rodríguez Torres, porque siempre estuviste ahí para apoyarme y escucharme, en ningún momento dudaste de mí; gracias porque diste tu vida por nosotros siempre con una enorme alegría, fortaleza y cariño.

A mi hermano, Alejandro Carreño, porque marcaste muy altas expectativas a seguir y lo lograste, porque eres mi orgullo e inspiración.

A Marco Antonio Rueda Loyola, porque me ensañaste otro mundo al que yo también podía ser parte; porque en todo momento me cuestionaste, escuchaste, regañaste y aconsejaste para mirar lejos y conseguirlo; gracias amor.

A Liz, a la familia Rodríguez y Carreño porque de cada uno de ustedes aprendí y recibí su apoyo.

A mis amigas incondicionales Mayte y Adriana, que después de tantos años siguen a mi lado aprendiendo y creciendo juntas; gracias.

A Luz, Laura, Aurora, Mine, Elena que sin ellas la facultad no hubiera sido la misma.

Índice de contenido

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y EL CIUDADANO

Pág.

| | |
|---|----|
| 1.1 Estado ante una visión contemporánea. | 9 |
| 1.2 Gobierno con perspectiva local. | 19 |
| 1.3 Administración Pública. | 29 |
| 1.3.1 La Administración Pública con el Enfoque de la Nueva Gestión Pública. | 38 |
| 1.4 ¿Ciudadanía? | 43 |

CAPÍTULO II PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA

| | |
|--|----|
| 2.1 Concepto de Participación Ciudadana. | 50 |
| 2.2 Participación Ciudadana Institucionalizada. | 64 |
| 2.3 Participación ciudadana para una Administración Pública Democrática. | 72 |
| 2.4 Participación Ciudadana con el enfoque de la Nueva Gestión Pública. | 77 |

CAPÍTULO III EL DISTRITO FEDERAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA.

| | |
|---|-----|
| 3.1 Organización del Distrito Federal. | 88 |
| 3.1.1 Administración Pública en el Distrito Federal. | 92 |
| 3.1.1.1 Órganos Políticos-administrativos del Distrito Federal. | 93 |
| 3.2 Antecedentes de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal. | 92 |
| 3.2.1 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. | 102 |
| 3.2.1.1 Instrumentos de Participación Ciudadana del Distrito Federal. | 108 |

CAPÍTULO IV IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

| | |
|--|-----|
| 4.1 La Participación Ciudadana Institucionalizada en el Distrito Federal. | 124 |
| 4.2 Impacto de la Participación Ciudadana Institucionalizada en el Gobierno y la Administración Pública del Distrito Federal | 130 |
| 4.3 Propuestas del Enfoque de la Nueva Gestión Pública a partir del impacto de la Participación Ciudadana Institucionalizada en el Distrito Federal. | 140 |

CAPÍTULO V

ESTUDIO DE CASO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN LA DELEGACIÓN TLALPAN (PERIODO 2009-2011)

| | |
|---|-----|
| 5.1 Delegación Tlalpan. | 147 |
| 5.2 Estructura Administrativa de la Delegación Tlalpan en relación con la Participación Ciudadana Institucionalizada. | 152 |
| 5.3 Instrumentos de Participación Ciudadana en la Delegación Tlalpan. | 155 |
| 5.3.1 Audiencias Públicas y Recorridos del Jefe Delegacional. | 155 |
| 5.3.2 Consulta Ciudadana. | 157 |
| 5.3.2.1 Consulta Ciudadana: Proyecto de Construcción de la Casa de Salud de la Colonia Belvedere. | 158 |
| 5.3.2.2 Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2011. | 160 |
| 5.4 Participación Ciudadana Institucionalizada en la Delegación Tlalpan. | 164 |
| 5.5 Propuestas del Enfoque de la Nueva Gestión Pública hacia la Delegación Tlalpan. | 167 |

CONCLUSIONES

Fuentes de Información.

INTRODUCCIÓN

El estudio de la Administración Pública se ha ocupado de investigar nuevas formas de organizar la estructura administrativa para responder de manera eficiente a las demandas que emanan de la sociedad. A su vez se ha preocupado por generar herramientas para erradicar una estructura administrativa basada en la burocracia, que en lugar de generar soluciones ha ocasionado mayores problemas. La burocracia generaba una estructura administrativa estática y que no se podía modificar ante nuevas demandas.

Ahora bien, para llegar a erradicar el sistema burocrático se ha optado por establecer cambios de la Administración Pública. A través de ella han surgido una serie de planteamientos que postulan determinadas propuestas para llegar a la modernización administrativa dentro las cuales aparece la participación ciudadana.

Enfocar la participación ciudadana en relación con la Administración Pública surge de la idea de que es necesario centrar las decisiones administrativas en las necesidades del ciudadano. Para considerar la visión del ciudadano con el funcionamiento de la Administración Pública. El ciudadano se convierte en una herramienta importante para evaluar los resultados administrativos que posteriormente podría significar un análisis del aparato administrativo para ubicar deficiencias y generar propuestas para erradicarlas y crear una mejora. Siempre con la meta de resolver problemas y responder a las necesidades de la ciudadanía con las mejores decisiones.

Entonces, el propósito de involucrar a los ciudadanos con el funcionamiento de la Administración Pública, es dar la oportunidad a los ciudadanos de decidir, opinar, guiar, controlar el funcionamiento e influir en la organización administrativa con el fin de obtener mejores resultados.

Por consiguiente, la presente investigación se enfoca en resaltar y exponer los conflictos, dilemas, avances, retrocesos o soluciones que han ocasionado la implementación de la participación ciudadana en el Distrito Federal y en específico en el órgano político-administrativo, de Tlalpan, teniendo como sustento las recomendaciones que se han obtenido de la Nueva Gestión Pública y la importancia de la relación entre gobierno y ciudadanía. Obteniendo de sí, la posibilidad de establecer nuevas propuestas acerca de lo que se debe seguir utilizando y de lo que debe reformar para considerar a la participación ciudadana como una herramienta generadora de cambios, principalmente en la Administración Pública.

Por ello, la investigación busca generar una discusión en torno a las consecuencias que se han venido dando a partir de la introducción de la participación ciudadana tanto en el Gobierno, instituciones, y sociedad, ya que mucho se ha hablado acerca de lo que puede generar la participación ciudadana, entre ello: a) mejor calidad de vida, b) educación democrática, c) control de las Instituciones, d) transparencia y rendición de cuentas pero muy poco se ha dicho de lo preparadas que están los actores públicos y las Instituciones para incursionar en el tema.

Es así, que se expone la relación del ciudadano con el Gobierno así como con la Administración Pública para posteriormente observar sus efectos, y cuales han sido las capacidades que estos han creado para poder responder ante el ciudadano y de qué forma ha servido esta nueva relación para la solución de problemas tanto de manera interna en la organización administrativa como en la solución de problemas.

Lo anterior, para confirmar o desvirtuar las hipótesis, inicialmente expuestas para esta investigación donde se plantea que:

- 1.- La participación Ciudadana Institucionaliza en el Distrito Federal no es utilizado como un campo de análisis, seguimiento y evaluación del desempeño administrativo que procure la satisfacción del ciudadano.

2.- Los instrumentos de Participación Ciudadana son utilizados para las demandas de grupos de poder existentes a nivel del Distrito Federal como en la Delegación Tlalpan. Ya que son ellos, los que conocen los instrumentos de participación ciudadana.

3.- Los instrumentos de Participación Ciudadana funcionan como una herramienta para la solución de conflictos de corto plazo.

4.- El diseño de la estructura Administrativa de la Delegación Tlalpan aún no está diseñada para incorporar en su proceso administrativo la participación ciudadana. Lo que ocasiona desconfianza en la ciudadanía y desaliento para participar.

De lo anterior, se elaboró la investigación por cinco capítulos, los cuales se desarrollaron principalmente para exponer los objetivos, problemáticas y los retos a los que se enfrentan el actuar del Gobierno y la Administración Pública, ante ello la siguiente estructura:

El Primer Capítulo se enfoca en describir el objetivo del Estado, Gobierno y Administración Pública explicando en cada uno de ellos sus deficiencias y propuestas expuestas de la literatura para cambiar los problemas que obstaculizan su actuar ante la sociedad, lo anterior para establecer una relación con la visión ciudadana a la que nos enfrentamos, observándose así una dicotomía entre las ideas que se han promovido para la visión del Estado y la perspectiva ciudadana.

En el segundo Capítulo se desarrolla el tema de la Participación Ciudadana desde su conceptualización, beneficios y retos que de ella emanan para generar cambios en el Gobierno y la Administración Pública. Donde posteriormente, se explicará la Participación Ciudadana Institucionalizada.

Tercer Capítulo describe la estructura organizacional del Distrito Federal así como el desarrollo de la Institucionalización de la participación ciudadana en el gobierno local. Para examinar las experiencias surgidas de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana señalados en su marco normativo.

Cuarto Capítulo es el resultado de establecer el análisis y relación entre los planteamientos expuestos en los tres primeros apartados para responder a la pregunta ¿Cuáles fueron los resultados obtenidos de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal? ¿Cómo ha respondido el Gobierno y la Administración Pública ante la incorporación de la participación ciudadana en el Distrito Federal?

Finalmente, el quinto capítulo expone el estudio de caso de la Delegación Tlalpan en un periodo de tiempo de 2009 al 2011 para exponer y verificar lo expuesto en los tres primeros capítulos de la investigación que permita contrastar el análisis teórico con el práctico.

CAPITULO I LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y EL CIUDADANO.

Para este apartado se destaca la justificación del Estado como elemento sustancial en la conducción de la sociedad. Ante ello se señalan las ideas de Aristóteles, Rousseau, Hobbes para dar una explicación de la existencia de aquel. Posteriormente se aborda el funcionamiento del gobierno y la Administración Pública como las propuestas establecidas para encauzar un cambio en estos, dentro de un ambiente democrático que invariablemente tiene relación con el funcionamiento de la participación ciudadana.

1.1 Estado ante una visión contemporánea.

Se estudia el origen y propósito del Estado para ubicar, cuales son los medios que influyen en la conservación de una organización política. El estudio es sustancial considerando que la presencia del Estado interviene en el inicio y desarrollo de la vida humana. Por consiguiente, toda acción que emana en función del Estado será una influencia para la estabilidad de una sociedad.

A lo largo de la historia se ha estudiado y explicado el Estado desde su acepción hasta los cambios que ha optado. Para entender al Estado, se ha introducido un debate detallado de cada uno de sus componentes. Sin embargo, no es propósito de este estudio indagar en sus teorías pero si se tiene la finalidad de aclarar y describir su justificación, que se ha formulado a través del tiempo y tiene influencia en el tema de la participación ciudadana.

Comenzando con el pensamiento de Aristóteles, quien analiza al hombre como la parte más elemental de una comunidad política, señala desde su condición natural la causa de constituirse como un ser social. Ya que a diferencia de los animales, el hombre adquiere la “palabra”, característica que podría permitirle estar en sociabilidad con otros hombres además de con dicha relación existiría el apoyo para cumplir con sus propias necesidades. Incluso, se menciona que el individuo estará en continua relación con sus semejantes porque

fuera de ella no podría vivir “porque si cada individuo, por separado, no es autosuficiente se encontrará, como las demás partes, en función de su conjunto. Y el que no pueda vivir en sociedad, o no necesita nada por su propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, si no como bestia o un dios.”¹

Cabe señalar que la relación entre individuos, al funcionar como apoyo al cumplimiento de determinadas actividades, ésta no es considerada como igual, constituyendo así una organización caracterizada por la desigualdad. Ante ello, Aristóteles explica que ésta situación se debe a la composición interna del hombre “Puesto que la ciudad se compone de elementos desiguales como el ser vivo, por lo pronto de alma y cuerpo, y el alma de razón e instinto y una familia de marido y mujer (...) de la misma forma también una ciudad está constituida de todos estos elementos, y además de éstos, por otras especies desiguales”². Así el filósofo Estagirita, advierte que por tal composición, el hombre no deberá alejarse de la ley y justicia, elementos que funcionan como herramientas para preservar la convivencia entre individuos.

Si bien el pensamiento Aristotélico describe la formación de una comunidad política o la ciudad (polis). No obstante el jurista Mario de la Cueva señala que en ésta concepción aún no podemos considerar al Estado como tal, debido a que la polis era una comunidad de ciudadanos basada en la esclavitud.³ Sin embargo se resalta del Estagirita, la conformación de una organización que parte desde la familia, de ella a la aldea y de esta a la ciudad que es la cúspide de la comunidad para afrontar la incapacidad de autosuficiencia. Además, la comunidad ayudará a guiar la conducta del hombre por el hecho de establecer una convivencia con sus semejantes. “Esta comunidad política tiene por causa, en suma, la práctica de las buenas acciones y no simplemente la convivencia.”⁴

¹Aristóteles, *La política*, Madrid, Alianza, El libro de bolsillo. Sección Clásicos, 1986. p. 44

²*Ibid.*, p. 114

³El jurista Mario de la Cueva establece una especificación acerca del término del Estado donde precisa que tal término empezó a utilizarse hasta el siglo XIV y XV. *Vid* Mario de la Cueva, *La idea del Estado*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Fondo de Cultura Económica, 1994, cuarta edición, p. 28

⁴*Ibid.*, p. 28

Por otro lado, los modelos contractualistas, específicamente Tomás Hobbes y J.Jacobo Rosseau también explican desde la condición natural del hombre una premisa para la creación de una comunidad política. Pero ahora, los contractualistas incorporan la noción de un pacto social fundamento que justifica la creación de un poder coercitivo que guíe y obligue a todos los individuos a respetarlo en función de promover la paz entre individuos.

Ahora bien, por parte de Tomás Hobbes se establece que la voluntad de los hombres a través de la razón, guiarán sus acciones para concretar un pacto social y abandonar un ambiente de inestabilidad, de lo contrario podría existir un riesgo para la conservación del hombre, como todo aquello que le pertenece. Así Hobbes, observa que el individuo deberá salir de un estado de guerra característico de la exaltación de las pasiones como la presencia de un universo de bienes escasos cuestión que obliga al hombre a encaminar sus acciones a la búsqueda y posesión de bienes. El problema radica cuando el hombre pierde el sentido de aquello que le corresponde y lo que es ajeno a él, a consecuencia de saciar su interés y conseguir todo aquello que le sea útil para su conservación. Además “esto hace un estado permanente de desconfianza, lo que hace a cada uno prepararse para la guerra y a la eventualidad de hacerla, más que a buscar la paz.”⁵

De ahí, la preocupación de establecer un pacto social para definir la actitud de cada uno de los integrantes como en la organización. El propósito será, la invención de un poder común que atemorice y logre obligar a todos los integrantes de una comunidad a cumplir con el pacto social que preserve la estabilidad social y que aleje al individuo de una guerra constante de todos contra todos. Hobbes describe la creación de un ente artificial para concentrar las voluntades de los individuos, se garantice el cumplimiento del pacto social como la búsqueda de la seguridad y paz entre individuos.

⁵Norberto Bobbio, *Thomas Hobbes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, segunda edición, p. 20

Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO, en latín CIVITAS. Esta es la generación de aquel gran LEVIATÁN (...) Porque en virtud de esta autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder y fortaleza que por el terror que inspira será capaz de conformar las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país (...)Y en ello consiste la esencia del Estado que podemos definir así: una persona cuyos actos se constituye en autora de una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue para asegurar la paz y defensa común.⁶

Desde otra perspectiva, Rousseau señala la pérdida del estado de naturaleza al enfrentarse a una presencia de cambios físicos que alteran el entorno de la comunidad y son ajenos al control del hombre. Por tal motivo el individuo estará obligado a trazar nuevos caminos para lograr su conservación.

En el estado de naturaleza había un equilibrio entre los medios que el ambiente ofrecía y las necesidades que el hombre natural debía satisfacer. Por diferentes causas exteriores, todas de orden físico, este equilibrio rompe. En consecuencia, la naturaleza en virtud de la perfectibilidad se adapta a las nuevas circunstancias y el hombre comienza a alejarse de su estado original.⁷

Aunado a lo anterior, Rousseau califica a la propiedad privada antecedente de la desigualdad y conflicto entre hombres, es así que la creación de un cuerpo político servirá para la protección del individuo ante esta situación. Ya no hay cabida para una libertad natural, donde el hombre tenía acceso a todo lo que hubiera a su alrededor, si existiera la continuación de esta práctica, el individuo estaría en peligro de que se violente la igualdad y libertad en una organización. Entonces, al saber del reconocimiento de la propiedad privada, la preocupación se centrará en fomentar el respeto de todo aquello que el hombre, reconozca como suyo como proteger su libertad civil.

Ante ello, Rousseau defiende la igualdad y libertad de los hombres bajo el reconocimiento de la propiedad privada. Por lo que resalta la importancia de un contrato social que dará vida a un cuerpo político, considerado como una persona pública y denominado Estado quien sustenta la unión de cada voluntad del individuo para hacer cumplir el contrato.

⁶Thomas Hobbes, *Leviatán I o la materia, forma y poder de un república eclesiástica y civil*, España, SARPE, Los grandes pensadores, Madrid, 1984, p. 180.

⁷Mariano Fazio Fernández, *Del buen Salvaje al Ciudadano: Introducción a la filosofía política de Jean- Jacques Rosseau*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2003, p. 42

Además, Rousseau desarrolla la idea de un poder soberano que estará atribuido al pueblo y será este quien lo utilice. Con ello, se instaura las limitaciones del cuerpo político que describió. El pueblo será el juez de toda acción del Estado porque lo considera el más capacitado para establecer y poner límites a la acción del cuerpo político ya que su juicio se fundamentará en el amor a la conservación de su libertad, atribuyendo de esta manera esencia y medida de las acciones que el Estado realiza.

En tanto, Mario de la Cueva considera que Rousseau “impuso la idea de la igualdad y la libertad de todos los hombres y la doctrina de la soberanía del pueblo como bases únicas para la estructura, la expedición y justificación del orden jurídico de una nación”⁸ Ante estas bases, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 39 que la soberanía recae en el pueblo y en el artículo 40 que la voluntad del pueblo Mexicano es constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal.⁹

Hasta el momento, se han presentado algunas dimensiones del origen y justificación del Estado. De las aportaciones descritas se resalta la creación de un poder común o poder político que nace de la naturaleza de los hombres para establecer una estabilidad entre individuos. Aunque las ideas expuestas, no son consideradas iguales entre sí, cada una de ellas, esboza las ventajas de concentrar y determinar un poder público para permitir como controlar la convivencia humana y estimular un entorno de orden, paz y seguridad.

Básicamente, para dar sentido al Estado se debe partir que es causa de la homogeneidad del poder político que tiene como sustento la voluntad de una comunidad humana de constituirlo para asegurar la ejecución de diversos fines que permitan la vida en sociedad. Como parte complementaria, se atribuye que el Estado es “una organización que constituye una unidad de decisión y acción cuya función es transformar, mediante unos

⁸Mario De la Cueva, *Op. Cit.*, p. 125

⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea] Dirección URL: info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/ [consulta: 12 de diciembre 2012].

procedimientos racionales, una pluralidad de acciones humanas y de recursos de distinto género en resultados unitarios.”¹⁰

Ahora bien, es pertinente aclarar que en cada etapa de la historia se ubica al Estado¹¹ con un fin pero serán los medios para lograrlo, cuestión que lo caracterizara. “Los fines a los cuales ha de atender la organización estatal varían en función de las coyunturas históricas, dentro de ellas, de las distintas ideas, imágenes o representaciones del Estado.”¹² De forma general el Estado deberá buscar los siguientes fines:

- a) Asegurar su propia existencia y reproducción como organización para evitar el desorden de una comunidad que por naturaleza tiende a lo contrario.
- b) Garantizar la convivencia pacífica dentro de su territorio por vías jurídicas.
- c) Asegurar su permanencia como entidad soberana dentro de la comunidad.¹³

En la actualidad se califica al Estado como contemporáneo y este tendrá como fin la conservación de las libertades públicas, derechos fundamentales del hombre y derechos sociales. Ahora se responsabiliza al Estado para encauzar una seguridad física y socio económica¹⁴ que deben ser defendidos ante las consecuencias de la globalización entendida a ésta como “un cambio o transformación en la escala de la organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo”¹⁵ Que impactan en la forma tradicional de la organización socioeconómica, territorial y del poder, aspectos que a su vez, reclaman su reinención y

¹⁰Miguel Ángel Garita Alonso, *Una Visión del Estado Contemporáneo*, [en línea] UNAM, Facultad de Derecho, Dirección URL: [www.derecho.unam.mx/investigacion/.../CJ\(Art_17\).pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/.../CJ(Art_17).pdf) [consulta: 20 diciembre 2012] p. 249.

¹¹Al Estado se le ha caracterizado en la historia como: Divino con la idea iusnaturalista, Absolutista, Nación, Renacentista, Moderno, Posmoderno, Social, Democrático de Derecho. Vid, Raymundo López Domínguez, “*La participación ciudadana y su importancia en las políticas públicas. Un modelo democrático factible*”, Tesis de Maestría en Administración Pública [en línea], UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1999, Dirección URL: http://oreon.dgbiblio.unam.mx:8991/F/7P2U73CMEJ26IYGR4IKI7X2SC2L5LKDFP7XXNHK2QRSMYT7SR821913func=fullsetset&set_number=517963&set_entry=000002&format=999, [consulta: 10 enero 2013] p.33

¹²Miguel Ángel Garita Alonso, *Op. Cit.* p.251

¹³*Ibid.*, p. 252

¹⁴*Ibid.*, p. 251

¹⁵David Held, Anthony McGrew, *Globalización/ Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial, España, Paidós Ibérica, S.A., 2003, p. 13*

reconfiguración para atender a un nuevo contexto. Además se “exigen (...) respuestas imaginativas por parte de los políticos y de los gestores sobre futuras posibilidades y formas de regulación política efectiva y de control democrático”¹⁶

Ante los efectos de la globalización y estudiando la situación del Estado Mexicano, el Maestro en Ciencias Sociales y Estudios Latinoamericanos, Federico Vázquez Colera describe claramente la situación del país ante mencionado contexto, ubicando que el problema que enfrenta nuestro territorio es la reconstrucción de una comunidad política que pueda adaptarse a un entorno globalizado ya que “Uno de los riesgos que enfrentamos como país es la fragmentación de la sociedad como hogar público”¹⁷ Además de que las fuerzas económicas y comunicacionales transnacionales, poderes fácticos¹⁸ externos e internos y desigualdad amenazan lazos de unión que podrían significar una creciente división en la sociedad, exclusión de sectores sociales, “debilitamiento del Estado como referente de unidad y la pérdida de dimensión pública de la política como forma de convivencia colectiva y desvalorización de la vida en común”¹⁹

Tomando de ejemplo la situación del Estado Mexicano, se hace ver la complejidad a la que se enfrenta para diseñar, elaborar e implementar soluciones que den atención a nuevas necesidades sociales, cuestión que ha contribuido en pensar, en una crisis de legitimidad²⁰.

¹⁶*Ibid.*, . p. 141

¹⁷Federico Vázquez Colera, “México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía” en Rodolfo Mariani *et. al.* *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Serie Contribuciones al Debate Volumen II, 2008, Primera Edición, p. 202

¹⁸José Antonio Crespo menciona acerca de los poderes fácticos como un rasgo del régimen que desde el Estado mismo, creó “organizaciones poderosas que, a partir de grandes privilegios, servían de incondicional apoyo al gobierno en turno, en particular al Presidente de la República. Esos que llamamos poderes fácticos, eran esencialmente los liderazgos de las grandes corporaciones sindicales y los medios de comunicación...” José Antonio Crespo, “Poderes Formales vs. Poderes fácticos”, [en línea], Periódico el Universal, 23 de marzo 2013, Dirección URL: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/03/63728.php>, [consulta: 2 mayo 2013]

¹⁹Federico Vázquez Colera, *op. cit.* p. 202

²⁰José Castelazo señala que la legitimidad está condicionada por : a) cumplimiento de la ley, b) demandas y necesidades de la población y de la garantía, d) sus libertades y aspiraciones democráticas. Vid. José R Castelazo, *Administración Pública: una visión de Estado*, Cuajimalpa, Distrito Federal, Instituto Nacional de Administración Pública A.C, 2007, p. 29

Por otro lado, se define a la legitimidad como “ propiedad que tiene un régimen político para diseñar, aplicar y hacer cumplir las leyes con el consentimiento de los gobernados” o “Capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad” Vid. Orheva Politicus, *Diccionario de Política*, Argentina, Valleta Ediciones, 2001, p. 213

Así se ha cuestionado la conducción y papel del Estado generando descontento de su actuar, al percibirlo como excesivo o insuficiente pero de cualquier forma resaltando su incapacidad.²¹ Es así que aparecen interrogantes en relación a la toma de decisiones establecidas en función del Estado. No obstante, el Doctor Ricardo Uvalle enfatiza que no está a discusión la importancia del Estado sino la forma y modos como se logran los cometidos económicos y sociales.²²

Dado que la globalización ha provocado impactos de diferente naturaleza tanto económica, política, social y cultural se ha puesto en evidencia la necesidad de un Estado que sea capaz de cumplir con sus funciones y encuentre la mejor forma de articular los intereses públicos regionales y globales. De ahí que se discuta los resultados de su funcionamiento para encauzar el análisis hacia un nuevo modelo para su dirección.

Por consiguiente, aparecen propuestas encaminadas a formar a la organización política con una mayor capacidad en su conducción, una de las muchas propuestas, es establecer una nueva relación entre Estado y sociedad civil²³, que recurre a un proceso político para la construcción de acuerdos a partir de la democracia. “Este proceso político es intrínsecamente una búsqueda de soluciones (...), un proceso en el que no existen óptimos, sólo existen los acuerdos posibles, de lo que se trata es de hacer que, mediante prueba y error, esos acuerdos posibles sean cada vez mejores, y que así sean percibidos por la sociedad”.²⁴ Bajo la misma mirada, el Doctor Juan Carlos León menciona que ahora se habla en términos de un *demos* donde se revitaliza lo colectivo para la formulación de consensos

²¹Luis Carlos Bresser-Pereira, *et. al*, *Política y Gestión Pública*, Argentina, Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004, primera edición, p.91

²²Ricardo Uvalle Berrones, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, p. 33

²³Para Norbet Lechner el concepto de sociedad civil refiere primordialmente a la relación sociedad-Estado considerando los cambios de la sociedad que emerge de las estructuras económicas, la liberalización de los mercados, apertura del comercio exterior, reducción del gasto fiscal y la privatización de empresas públicas que ocasionan una reorganización de la vida social ante una acelerada globalización y procesos tecnológicos. Además se refiere a la sociedad civil desde la democracia liberal como una comunidad de ciudadanos. Vid. Norbet Lechner, “ *La (problemática) invocación de la sociedad civil*” [en línea], *Perfiles Latinoamericanos*: núm. 5, México, 1994, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Dirección URL: http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=8034&clave_busqueda=150257, [consulta: 25 abril 2013], pp.132-135

²⁴Luis Carlos Bresser-Pereira, *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 106.

como disensos que generen propuestas públicas y se equilibren con las propuestas gubernamentales, con ello se propone enfrentar la satisfacción de las necesidades como demandas sociales.²⁵ En el caso del Maestro Federico Vázquez, expone la presencia de “otra nueva forma de hacer política” que implica pensar a esta desde la mirada ciudadana, posibilita un espacio distinto, intermedio y autónomo entre el Estado y el mercado.²⁶ Así añade:

Una vía alternativa sería la reconstrucción de la polis y Estado. Se trata de concebir a la sociedad civil como conjunto de factores que contribuyen a la reconstrucción del espacio público y político y la ciudadanía, como sujeto de demandas y proyectos que reconstituyen el espacio donde la sociedad y el país se producen como tales. La calidad de la política resulta clave para diseñar proyectos de nación y fortalecer las esferas donde se reproducen el debate y la deliberación donde es posible definir colectivamente el tipo de Estado y su relación con la sociedad en tanto proyecto de comunidad política capaz de insertarse en la globalización.²⁷

Al respecto, el mismo autor, hace ver que las dinámicas de los estilos políticos predominantes buscan:

- a) Otra forma de hacer política: Para dar respuesta al descrédito de la actividad política.
- b) Nueva relación entre poder y sociedad: Para responder a los efectos incumplidos de la democracia.
- c) Nuevo Modelo de desarrollo y superación del Neoliberalismo: Para dar “respuesta a la privatización, desigualdad, injusticia social, pobreza, exclusión y desempleo, incluso bajo un crecimiento y la pérdida de competitividad a través de un Estado socialmente activo y responsable.”²⁸
- d) Modelo de Integración y convivencia. A partir del reconocimiento de un ambiente cultural diversificado.
- c) Otra forma de relacionarse con el exterior: Con una política alternativa ante el contexto de globalización.

²⁵Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 15

²⁶Federico Vázquez Colera, *Op. Cit.*, p. 205

²⁷*Ibid.*, p. 209

²⁸*Ibid.*, p. 207

No obstante, el propósito de este estudio, se examina que la propuesta de encauzar una nueva relación entre Estado-sociedad civil tiene relevancia con la idea de encaminar otra dinámica tanto en el espacio político como democrático. Sin embargo, no se puede dejar de lado que lo anterior, se convierte en un desafío para las condiciones del Estado Mexicano, ante la perspectiva de Federico Vazquez, este constituye una estabilidad trunca²⁹, incapaz de democratizarse además de presentar dificultades para resolver como Estado: 1) eficacia a través de sus burocracias, 2) efectividad en el sistema legal, 3) credibilidad como garante del bien público.³⁰

A pesar de exponer un contexto un tanto complejo para nuestro país, Federico Vázquez, no deja de lado la presencia de un anhelo hacia la imaginación y construcción de un nuevo orden socio-político. Así mismo, propone “indagar en las transformaciones de las prácticas políticas y sociales en el ámbito de la sociedad, así como situación de la dimensión pública del Estado. Conformaría un análisis de las condiciones socio-políticas”³¹ Por otro lado, el autor, concluye que las dinámicas de cooperación entre Estado y sociedad podrían contribuir a la construcción del diálogo, obtener espacios de mediación y facilitar una mejor relación.

Si bien, la invocación de la sociedad civil, se desarrolla desde los debates de la democracia, es propósito de este estudio encauzar tal perspectiva hacia los efectos que tendrá esta revalorización para contrarrestar las deficiencias de la actividad Estatal y observar de ello sus avances como obstáculos.

Así mismo, observando que la revalorización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil está relacionado con el impulso de la participación ciudadana ya que ésta

²⁹Federico Vázquez refiere a una estabilidad trunca al describir que la dinámica Estatal Mexicana se fundamenta en una estabilidad que obedece a grupos de interés, incumplimiento de la ley, acción de intermediarios que efectúan negociaciones que generan la desobediencia y manejo de clientelas a costa de las instituciones democráticas como vínculo de entre Estado y sociedad. *Ibid.*, p. 212.

³⁰*Ibid.*, p. 204

³¹*Ibid.*, p. 222

representa un elemento importante para el diseño como aplicación de soluciones que respondan a la vida social actual. Partiendo que la inclusión de las perspectivas ciudadanas permitirá obtener un mayor conocimiento o sensibilidad acerca de los problemas como demandas que aquellos viven en el día a día y que llegan a obstaculizar sus proyectos de vida. Es así que la mirada ciudadana se vuelve un factor trascendente para la determinación de problemáticas y formulación de soluciones que ahora buscan adecuarse a verdaderas dificultades además de convertirse en un evaluador constante ante la conducción del Estado que haga resaltar sus aciertos como errores. En seguida, de esto se espera una dinámica Estatal más responsable, ajustable, capacitada como preparada ante los constantes cambios que existen en su interior.

Finalmente, se retoma que la conformación de un Estado tiene como razón de ser la conducción y protección de los individuos en sociedad para ello se le ha confiado la utilización de un poder político. Sin embargo no podemos olvidar que éste se enfrenta ante la problemática, de un ambiente de constantes cambios que se ha ido agudizando por los efectos de la globalización, cuyo factor exige que la toma de decisiones responda a las demandas nacionales a la par de un contexto internacional. A su vez, dicho componente ha generado que la dinámica social y sus relaciones estén compuestas con mayores particularidades agudizando la heterogeneidad. Todo ello ha puesto en entre dicho la conducción del Estado y su capacidad de respuesta pero ha resaltado la necesaria revalorización de la comunicación entre el Estado y la sociedad civil como una estrategia para enfrentar nuevos desafíos. Es así que la invocación al ciudadano y su satisfacción se ha vuelto un objetivo primordial para la toma decisiones. No obstante, los resultados esperados de ésta relación aún dependerá de la dinámica del gobierno y su administración siendo estos los responsables de materializar los propósitos del Estado.

1.2 Gobierno con perspectiva local.

Haciendo referencia etimológica de Gobierno, aparece en la concepción griega como *Kybernetes* entendiéndose así como conductor de un barco. Ante esto, el Gobierno se

comprende como el encargado de dar dirección a una comunidad humana y tendrá la función de deliberar y ejecutar el poder político³² que le fue conferido como representante del Estado.

Por otro lado, Rousseau calificó al Gobierno como el requisito para concentrar la fuerza pública que puede ser utilizada al límite de la voluntad general. Para el filósofo, el Gobierno será un cuerpo intermediario que permita la comunicación entre el súbdito, el soberano y el Estado, este último recibirá las órdenes del pueblo y mantendrá la libertad civil y política, a través de la ejecución de las leyes.³³

Para José R. Castelazo el Gobierno “es la organización que representa el Estado para el cumplimiento de sus objetivos”³⁴ Así mismo su estructura estará en función de hacer leyes (Poder Legislativo) ejecutarlas (Poder Ejecutivo) e impartir justicia (Poder Justicia).

Hablar de Gobierno suele referirse a un régimen político y la forma en que se organiza una sociedad³⁵ Específicamente en México y asentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 40 señala que la voluntad del pueblo es constituir en un gobierno Republicano, Democrático y Federal.

Ahora bien, el Gobierno Mexicano es Republicano a consecuencia de la renovación periódica del Jefe de Estado cada 6 años, como lo estipula el artículo 83 de nuestra Carta Magna. Además dicha titularidad estará sujeta, a la decisión de la voluntad popular aspecto vinculante con el sistema democrático³⁶ y reconocido en el artículo 39 de la Constitución que

³²Para Manuel Colmeiro entiende por poder político como “la voluntad social expresada por el órgano de sus intérpretes legítimos, y seguida de efectos” Vid, Manuel Colmeiro, “*De la Ciencia Administrativa*”, Revista de Administración Pública, Núm. 1982, México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre, 1982, p. 177

³³Vid. Jean-Jacques Rousseau, *Contrato Social, Capítulo II*.

³⁴José R. Castelazo, *Op. Cit.*, p. 25

³⁵*Ibid.*, p. 32

³⁶Si bien existe una relación estrecha entre democracia y participación ciudadana, se entiende por democracia “la facultad de los individuos para participar en la adopción de las decisiones a las que se verán sometidos”. Vid. con mayor profundidad del tema Pedro Salazar Ugarte, “¿Qué participación para cual democracia?”, en Alicia Ziccardi, *Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Sociales, COMECSO- Insesol, Serie

señala “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno”³⁷

Se piensa que la democracia plantea la fórmula de conciliación entre la libertad individual y la coacción social. Para Santo Tomás de Aquino establecer la coincidencia entre la voluntad del individuo con la del Estado estará en función de dos elementos: 1) participación de los ciudadanos y 2) forma de gobierno y dominación.³⁸ Invariablemente, se reconoce el fortalecimiento de estos dos factores bajo la perspectiva de Sonia Fleury pero tomando en cuenta, los efectos que han causado las “instancias supranacionales” tanto en el Estado como en la democracia, afectando al primero en la limitación de su poder y siendo para el segundo una amenaza. Así mismo ubica como indispensable el fortalecimiento de la Institucionalidad democrática y las formas de participación para generar capacidad en la sociedad que ayude a intervenir como monitorear las acciones del Estado frente a un mundo globalizado. Sin embargo, hace ver al proceso democrático de América Latina se aleja de lo anterior, al calificarlo como precoz y con baja institucionalización en la participación ciudadana. De forma similar, O’Donnell observa la democracia latinoamericana, para él, ésta no es cívica y con una ciudadanía de baja densidad, explicando que ello se debe al reconocimiento de los derechos políticos sin concretarse el reconocimiento de los derechos civiles, es así que recomienda la consolidación de estos últimos para convertirse en una estrategia que se guíe a la consolidación de la democracia.³⁹

De lo anterior se observa la preocupación por la forma en que se involucra el ciudadano con la democracia, observando del primero su baja presencia y convirtiendo al segundo endeble para concretar una distribución y control del poder, en el caso

Memorias:1, 2004, p. 45

³⁷Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea] Dirección URL: info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/, [consulta: 12 de diciembre 2012].

³⁸Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1973, 12ª ed., p. 91

³⁹ Sonia Fleury, “*Reforma del Estado en América Latina: ¿Hacia dónde?*”, [en línea] Nueva Sociedad, núm. 160, 1999, Dirección URL: www.nuso.org/upload/articulos/2753_1.pdf [consulta 3 abril 2013], pp. 62-66

Latinoamericano. Además se advierte que cuando la democracia no ha llegado a consolidarse, las decisiones que toma el gobierno se capturan por intereses particulares y son realizadas a un corto plazo ocasionando que las preocupaciones de la sociedad no se representen.⁴⁰

En relación con el proceso democrático Mexicano, Federico Vázquez, hace ver que para este se enfrenta ante un agotamiento, desencanto y desafección. Observa en nuestro país, que el trayecto democrático, alternancia, la política, junto con el espacio público se esperaba que dieran la oportunidad de establecer un alejamiento en la centralidad del Estado (política) como sentido y espacio de construcción en la formulación de proyectos colectivos. Sin embargo, el autor refiere, “la alegría democrática se traduciría en la sonrisa irónica de la democracia”⁴¹ dejando ver inconformidades ante el proceso además de incrementar una brecha entre el Estado y la ciudadanía. En vista de esto, menciona diversos factores que dan a entender tales características, entre ellas esta: La relación contradictoria entre la forma de hacer política y gobernar⁴² con la aparición de formas innovadoras de ocupar el espacio público; los resultados del proceso democrático que lo hacen ver irrelevante aunado a que la política se convierte en una cuestión sin sentido en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Entonces en el análisis del autor:

La compleja relación entre lo que nace y lo que muere con lo que no termina por nacer, hacen la vida pública Mexicana un teatro de simulaciones donde la lucha por el poder se desnuda frente a sus deslizamientos frívolos y sus formas mediáticas terminan por convertir el espectáculo en la Institución de mayor desprestigio de la política.”⁴³

Tan sólo hay que observar los resultados de opinión pública que hacen constatar lo anterior. En un estudio realizado por Parametría, informa que durante el periodo 2009- 2012

⁴⁰Luis Carlos Bresser-Pereira *et. al.*, *op. cit.*,p. 111.

⁴¹Federico Vazquez Colera, *op. cit.*,p. 216.

⁴²El autor, califica como formas hacer política y gobernar como: “ a) Patrimonialista (uso privado de autoridad y recursos públicos), b) Clientelar (negociación del individuo e influencia de mediadores como sustitutos de vínculos cívico-institucionales entre niveles de autoridad público y ciudadanos), c) oscurantista (publicidad política, transparencia, rendición de cuentas), d) estilo decisionista en la toma de decisiones (modo elitista o tecnocrático de política pública que opera como desaliento para un comportamiento cívico, orientada hacia un mayor interés en los sentidos de lo público y políticamente responsable de la ciudadanía)” Al respecto advierte de la observación de éstas prácticas calificadas como informales en nuestro sistema político.*Ibid.*, p. 222

⁴³*Ibid.*,p. 202.

se observó una disminución en el apoyo a la democracia como mejor forma de gobierno. Del cual los resultados revelan, durante el periodo mencionado, se tenía un apoyo del 59% y paso al 52%. Incluso se aprecia un creciente apoyo por otras formas de gobierno al de la democracia ya que a partir del 2009 se apoyaba con un 29% mientras que en el 2012 creció a un 45%. Además, la cifra que se observa con mayor distanciamiento, está en relación a que los ciudadanos, piensan que con la participación de todos se pueden resolver problemas, del cual en el 2009 el 60% pensaba de forma afirmativa pero hasta el 2012 sólo el 45% piensa de igual forma. Si bien el estudio hace notar que los resultados anteriores están en relación con diversos factores como: insuficiente crecimiento económico como impacto de las crisis; así como la poca confianza de las instituciones, preferentemente en los partidos políticos y representantes.⁴⁴

Pese a lo anterior, Federico Vázquez, reconoce que si bien en México existió la instauración de un régimen político democrático, este fue visto primordialmente en el plano electoral donde existió la apertura de una pluralidad política y sus nuevos roles, además de dotar a la ciudadanía de libertades y derechos pero relacionado con el aspecto político. Ante ello, observa un fracturado escenario que ha obstaculizado la reconstrucción de una dinámica y ampliada vida pública que implique el fortalecimiento de la ciudadanía además de concebir a la política como un espacio de debate que encauce la conducción de la sociedad. También analiza que el sistema político mexicano se enfrenta a una crisis de credibilidad y desconfianza.⁴⁵

Sin embargo, en un escenario tan adverso, el autor, reconoce como avance que exista una reconciliación entre el espacio público y la política ya que era vista como amigo-enemigo. Si bien no deja lado un panorama un tanto adverso en el tema de la democracia, hace que ésta vía es la forma que se busca para comunicar los temas de interés público así como influir en la dirección de las políticas.

⁴⁴S/autor, "Pierde Aprecio la Democracia en México", [en línea], Parametría, 9 de octubre 2012, Dirección URL: <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4420>, [consulta: 11 de mayo 2013].

⁴⁵Federico Vázquez Colera, *Op. Cit.*, pp. 215-220.

No obstante, Sonia Fleury indica que la consolidación democrática en la región deberá estar sujeta a un análisis más amplio que a la simple inclusión ciudadana porque si aún existen:

Sociedades donde los derechos políticos fueron universalizados pero el acceso al poder político sigue siendo restringido a una élite de propietarios y burócratas, (...) (donde) la mayoría de la población queda marginada y excluida tanto del mercado político (...). En tales situaciones impera la desconfianza en relación con los mecanismos tradicionales de representación política y la administración del Estado, percibidos como parte intrínseca del proceso de exclusión.⁴⁶

Ante otra perspectiva, Federico Vázquez, recomienda analizar los cambios de las prácticas políticas como sociales y la dimensión pública del Estado. Aspectos que propondrían un marco analítico de las condiciones socio-políticas para guiar el diseño y elaboración de políticas públicas. Además de incluir, el estudio e interpretación de la anterior relación, con ayuda de la definición y elaboración de indicadores.⁴⁷

Llegado a este punto, es pertinente retomar la cuestión del gobierno Federal estipulado en el artículo 40 de nuestra Constitución, aspecto que determina una relación jerarquizada en un territorio pero también la capacidad de actuar de sus gobiernos locales.

Para el político Benjamín Constant podemos ubicar una justificación a favor de un gobierno Federalista. Este, parte de considerar la presencia de diversos intereses que se ubican en una misma nación pero no por ello, tendrán que ser competencia del territorio en conjunto debido a que estos pueden presentarse en una fracción ante esta circunstancia expone la posibilidad de que sean atendidos en la fracción donde se desarrollen determinadas preocupaciones. Así el político, refiere que la aparición de intereses no necesariamente significan una afectación a nivel general en el territorio, si no que existen aquellos que sólo se aprecian como inquietud, en una determinada fracción por lo cual deberá dar solución en este espacio.

⁴⁶Sonia Fleury, *Op. Cit.*, p. 67

⁴⁷Federico Vázquez Colera, *Op. Cit.*, pp. 222-223

Más adelante, Constant, hace una crítica a lo que se hace llamar por federalismo, mencionando que éste se entiende como:

Una asociación de gobiernos que conservan su independencia mutua y sólo se unen por lazos políticos exteriores. Esa institución es singularmente viciosa. Los Estados federados reclaman, de un lado, sobre los individuos o las porciones de su territorio, una jurisdicción que no les corresponde, y de otro lado, pretende conservar, respecto al poder central, una independencia indebida. Así, el Federalismo convive con el despotismo en el interior y con la anarquía en el exterior.⁴⁸

La crítica de Constant, respecto a lo anterior, va dirigido a querer separar las Constituciones de los Estados con sus relaciones para con el poder federal, sometiendo estas últimas a la supremacía Federal cuando la primera es reconocida como Independiente.⁴⁹ Con esto, se entiende la presencia de una falsa autonomía de los Estados debido a que al final depende del gobierno Federal. Cuestión que Constant, la hace ver como una concepción errónea, debido a lo que se debe buscar es la no dependencia de los gobiernos locales para con el central.

Dado el ejercicio Federalista, el político, establece que la relación de la fracciones con su totalidad se debe establecer por ser integrante de esta pero mantendrá independencia en cuanto no afecta a la asociación general, “así la actividad de las fracciones que no perjudique a la totalidad debe gozar de igual libertad”⁵⁰ Además señala, que para lograr un Federalismo útil y posible incluye reconocer los hábitos y recuerdos que no se logran en cualquier parte de la vida social. Es prescindible relacionar a los hombres con aquellos lugares que le permitan lo anterior, ello incluye reconocer toda importancia política que no menoscabe el bien común. De esta forma, podemos observar, como Constant, presenta una dinámica en relación al sistema Federal donde se recalca el respeto ante los intereses de las fracciones siempre y cuando estas no signifiquen un daño a los intereses generales de un territorio. Entendiéndose así, que la estabilidad y conducción de una nación estará en función del reconocimiento de la dinámica de sus partes. Incluso, se observa de no lograr tal reconocimiento generaría una inestabilidad en conjunto. Explicando lo siguiente:

⁴⁸Benjamín Constant, *Principios de Política*, México, Gernika, 2006, Segunda Edición, pp. 166-167

⁴⁹*Ibid.*, p. 167

⁵⁰*Ibid.*, p. 168

En los Estados en que se destruye toda vida local se forma un pequeño Estado en el centro; se aglomeran todos los intereses en la capital; se dan cita en ella todas las ambiciones. El resto del país se inmoviliza. Los individuos, perdidos en un aislamiento antinatural, extraños al lugar de su nacimiento, sin contacto con el pasado, viviendo sólo un presente fugaz y sueltos como átomos en una llanura inmersa y rala, se desentienden de una patria que no ven en ninguna parte cuyo conjunto no sienten, porque su afecto no puede descansar en ninguna de sus partes.⁵¹

Por otro lado, hablar de un Gobierno Federal se entiende como el reconocimiento de la división tanto política, administrativa, geográfica dentro de un mismo territorio pero al final existe una conducción de un poder central, es decir, éste sistema permite una distribución de competencias entre tres niveles de gobierno Federal, estatal y municipal. Al respecto, Pablo Amílcar Sandoval señala que dentro de esta distribución se reconoce la autonomía de los Estados para definirse así mismo, por tal razón es indispensable la autonomía política, financiera, jurisdiccional, y legislativa.⁵² Para precisar el concepto de Federalismo, Juan Bruno Ubiarco lo define como una doctrina donde “los estados independientes, libres, soberanos y autónomos forman una unión, la cual recibe el nombre de Federación, la cual controla como ente superior jerárquico a dichos estados, los cuales tienen atribuciones locales, que les permiten desarrollarse plenamente dentro de la misma Federación”⁵³

Así bien, podemos relacionar al Gobierno federalista como una práctica de descentralización⁵⁴ de actividades. En un estudio realizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), expone, que el proceso de descentralización para América Latina significa uno de los mayores esfuerzos para encauzar una reforma institucional. No obstante, una descentralización no representa los mismos caminos para todos. Por lo cual, el estudio señala, este puede representar una forma de fortalecer la democracia para que las decisiones sean más cercanas a los espacios de la gente y su

⁵¹*Ibid.*, p. 169

⁵²Pablo Amílcar Sandoval B. “Federalismo o deuda”, [en línea] La Jornada, 30 de abril 2013, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/30/opinion/026a1pol>, [consulta: 30 de abril 2013]

⁵³Juan Bruno Ubiarco Maldonado, *El federalismo en México y los problemas sociales en el país*, México, Asociación de alumnos y ex-alumnos de posgrado de derecho, 2002, 3ª edición, p. 42

⁵⁴Descentralizar es “hacer que una persona u organismo deje de depender de una dirección central; es trasladar poderes y funciones del gobierno central a organismos autónomos...” Vid. José Antonio Rosique Cañas, “Delegaciones del Distrito Federal: reforma política pendiente” [en línea] Veredas, No. 13, pp. 121-143, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Segundo Semestre 2006 Dirección URL: http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_fasciculo.php?id_fasciculo=269 [consulta: 19 de mayo 2013] p. 124

comunidad. Por otro lado, la descentralización es la forma de incrementar la eficiencia del sector público por permitir la disminución de responsabilidades hacia el gobierno central y permitiendo concentrarse en otras funciones.

No obstante, ante una visión descentralizada su práctica podría generar otros problemas entre los que posiblemente aparecerían: la pérdida de una visión estratégica y nacional, dificultades de coordinación sectorial e intersectorial, las decisiones podrían ser capturadas por grupos del poder local. En vista de ello, el CLAD, enfatiza, que los gobiernos nacionales si bien deben mantener como reforzar su papel político para las cuestiones que se necesitan ejecutar a nivel nacional también deben orientar como regular las responsabilidades para con las actividades que se desarrollen a nivel local. Además deben mantener aspectos como: la práctica democrática, capacidad y administración de los recursos financieros para que los programas no sólo sean efectivos sino también eficientes.⁵⁵

En relación a la práctica del gobierno federalista en México, José Carbonell lo reconoce como un elemento que posibilita el alcance de una democracia moderna, fuerte y funcional⁵⁶ en tanto existen las condiciones que la permitan. Por ello, advierte que esto dependerá de la “capacidad de las élites (es decir, de los diversos partidos políticos y los principales sectores sociales organizados) para llegar a acuerdos y de los equilibrios políticos y la correlación de fuerzas existentes”⁵⁷ Así mismo, sugiere la necesidad de establecer un cambio en las prácticas institucionales existentes en nuestro país caracterizadas por el choque y confrontación, hacia instituciones que promuevan el acuerdo y negociación para establecer reglas claras, guíen el conflicto político así como diseñen sus nuevos equilibrios, cuestión indispensable para enfrentar los problemas que aparecen al gobernar democráticamente.

⁵⁵Luis Carlos Bresser-Pereira, Op. Cit., pp. 129-130

⁵⁶José Carbonell, “Transición a la Democracia, Gobernabilidad y Federalismo en México. Cerrando el Círculo”, en José María Serna de la Garza, *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 3, 2002, p. 23

⁵⁷*Ibid.* p. 26

Incluso, José Carbonell plantea una reconfiguración acerca de la distribución de competencias del Federalismo Mexicano debido a que observa aquel, basado en un gran centralismo donde “el gobierno central ha acaparado recursos, facultades, información, capacidad administrativa”⁵⁸ Por tal motivo, recomienda efectuar una verdadera distribución de competencias para producir una efectiva descentralización a favor de los estados y municipios además de revisar su sistema fiscal que sea justo y equitativo para lograr el desarrollo de sus actividades.

En suma, un nuevo federalismo implicaría reducir los mecanismos de intervención federal, un reparto de competencias moderno, mayor descentralización de recursos y del aparato burocrático-administrativo, mayor autonomía estatal y municipal, flexibilización de las relaciones intergubernamentales...”⁵⁹

Si bien, se apoya la idea de analizar el papel de los estados o municipios para la dinámica federal es pertinente recordar que la propuesta debe basarse en reforzar actividades que contribuyan a la solución de problemas y no aumentarlos. Para ello se debe tratar con cuidado la distribución de competencias de los gobiernos locales como sus capacidades para lograr un adecuado ejercicio y distribución de actividades. Al respecto, Carbonell, estipula que el proceso de renovación del Federalismo debe incluir en particular 5 aspectos, de los cuales para fines de este estudio sólo se referirá a los cuatro primeros que son: capacidades administrativas-institucional, la coordinación intergubernamental, la participación ciudadana, redistribución de recursos fiscales.

Se refiere a las capacidades administrativas-institucionales para diseñar una modernización administrativa y profesionalización de los funcionarios locales enfatizando lo anterior en las áreas de planeación, control y tesorería. Utilizar un sistema de información abierto que se permita su acceso como ayude a una adecuada toma de decisiones. Promover la actualización y modernización del marco legal. ⁶⁰

De la coordinación gubernamental resalta de ella incrementar la fortaleza en las

⁵⁸*Ibid.* p. 30

⁵⁹*Ibid.*, p. 31

⁶⁰*Ibid.*, p. 33

entidades porque se hace ver la capacidad y eficiencia de estos para establecer redes como sinergias. Ello necesitará de “reglas claras del juego político que permitan acuerdos y mayor flexibilidad en la lógica de operación de los diferentes niveles de gobierno, y mecanismos ágiles y transparentes de arbitraje y decisión en caso de enfrentamientos”⁶¹

En cuanto a la participación ciudadana, el autor, torna de importancia el tema, al verla funcional para: 1) evitar situaciones de cerrazón y caciquismo por parte de las autoridades, 2) contribuye a la formulación y evaluación de políticas públicas, 3) fortalecer la democracia en los ámbitos locales tanto por la sociedad civil como de sectores especializados 4) somete a vigilancia a los congresos referente a sus recursos como administración, y promueve la rendición de cuentas.

Por último, la redistribución de recursos fiscales debe funcionar de manera transparente tanto en su asignación como utilización. Además el gobierno Federal deberá cumplir con las fechas acordadas para transferir recursos a los gobiernos locales.

Por otro lado, es necesario recordar, ante la característica del Gobierno Federal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere en su artículo 43 que las partes integrantes de la Federación se conforma por 31 estados y el Distrito Federal.⁶² Siendo éste último propósito de nuestro estudio, es considerado como sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos estipulado en el artículo 2º de su Estatuto de Gobierno.

En suma, a lo largo de este apartado, se ha visto que el gobierno se observa como la base de conducción, del cual se verán cumplidos los objetivos del Estado. Para el caso Mexicano se identificó que su gobierno se caracteriza por ser Republicano, democrático y federal de acuerdo al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁶¹*Ibid.*, p. 34

⁶²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*, p. 38

Mexicanos. De igual forma, se analizó la situación como algunas adversidades a las que se enfrentan principalmente las dos últimas características del Gobierno Mexicano. En el caso de la democracia se ha observado que los resultados de éstos no han sido un tanto favorables, además existe la preocupación por la participación ciudadana está siendo desalentada ante los efectos de un proceso democratizador aunado a la forma de gobernar en el país. Por otro lado, el desarrollo del Federalismo aún presenta debates para conducir su adecuada práctica, como es la situación del Distrito Federal.

Es así, como se describen algunas particulares que influyen en el Gobierno Mexicano tomando en cuenta que las decisiones debatidas desde este ámbito se verán reflejadas en su práctica y para ello dependerá la Administración Pública quien al no tener una relación dicotómica con el Gobierno, está sujeta bajo estas particularidades y de las cuales implica que se funcionamiento debe dar respuesta a éste escenario cuestión que será analizada en el siguiente apartado.

1.3 Administración Pública.

Inicialmente, Administración Pública tiene su concepción etimológica separando la palabra, entonces se tiene que Administración se conforma con la raíz *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar) entendido por los Romanos como la satisfacción de las necesidades de una sociedad. Ahora bien, al incorporar el término Público a la Administración este da a entender cuáles son los problemas a los que aquella deberá ocuparse.⁶³ Asimismo, la Real Academia de la lengua Española informa que público como adjetivo; caracteriza a lo perteneciente o relativo al pueblo o la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a privado.⁶⁴ De esta forma se infiere que la Administración Pública será la autoridad que se ocupe de atender problemas de la sociedad.

⁶³Omar Guerrero Orozco, "Administración Pública", en Laura Olmendi Baca, *Op. Cit.*, p.3

⁶⁴Real Academia de la Lengua "público" [en línea], Dirección URL:

<http://lema.rae.es/drae/?val=p%C3%BAblico>[consulta:13 febrero 2013].

En Francia a finales del siglo XVIII existió el tránsito de la Ciencia de la Policía⁶⁵ al estudio de la Administración Pública. En este lugar y por Charles Jean-Baptiste Bonnin se elabora por primera ocasión el concepto de Administración Pública en 1808 y quien a su vez descarta la idea de la Ciencia de la Policía. La justificación a esto, se explica desde las condiciones históricas de Francia, que a efectos de una revolución, se hallaba una ciudadanía con una vida cívica activa obligando así que la relación entre individuo y comunidad y viceversa, se exigiera su ejecución desde los principios de los ciudadanos. Situación que demandaba una Administración completamente Pública.

La policía fue remplazada porque su *modus vivendi*, caracterizado por una jungla de leyes confinada en la enigmática oscuridad de los procedimientos administrativos, cesó para dar paso a un régimen jurídico racional. En su lugar se implantó un sistema de derecho administrativo a través del cual se desterró la arbitrariedad y la discreción ilimitada que caracterizó al marco jurídico precedente.⁶⁶

Para Bonnin entiende por Administración Pública como ciencia y arte de los asuntos públicos del Estado. Es ciencia porque demuestra el mecanismo de las relaciones sociales bajo un esquema sistematizado y ordenado, de lo contrario observaría aquella, sujeta a la arbitrariedad, indecisión y la rutina. Por otro lado, será arte al momento de hacer cumplir las leyes.⁶⁷ En suma, la Administración Pública es ciencia por la estructura de su conocimiento y arte por la forma en que se ejecutarán sus principios.

Ahora bien, Bonnin asimiló a la Administración Pública como la potencia que corrige, arregla y mejora aquello que existe y da dirección a los seres organizados y a las cosas. Pero sin haber olvidado la influencia de la Revolución Francesa en su vida, Bonnin estimula la participación de los ciudadanos en los negocios públicos. De esto se mantendrá el interés de mantener el buen funcionamiento de la acción administrativa a través del juicio de los ciudadanos. "La administración es el resorte que debe hacer sentir a los ciudadanos la

⁶⁵La Ciencia de la Policía se caracteriza por enseñar a los estadistas y funcionarios públicos la forma de incrementar el poder del Estado como sus fuerzas interiores. Vid. Omar Guerrero Orozco, "Administración Pública" en Laura Baca Olamendi, *Op. Cit.*, p.2

⁶⁶Charles- Jean Bonnin, *Principios de Administración Pública: compilación y estudio Introductorio* de Omar Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Administración Pública, 2004. p. 19

⁶⁷Charles- Jean Baptiste Bonnin, "*Principios de la Administración Pública*", Núm. 1982, Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre, 1982 pp. 9-29

bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno”⁶⁸

Continuando con el papel que tienen los ciudadanos en la Administración Pública, para Alejandro Olivar relaciona a ésta, con el “conjunto de ciudadanos que exige la cosa pública, como una gestión de responsabilidad”. Debido a que aquella: a) atenderá necesidades de la sociedad, b) vigilará sus intereses, c) manejo ordenado de la negociación con el poder. El autor específicamente entiende por Administración Pública como un sistema organizado y agregado de medios, que vigila la actuación de las entidades locales a través de las leyes, todo esto para dar cumplimiento a la acción del gobierno. Reduciendo a “La Administración Pública como el brazo ejecutor del gobierno”⁶⁹.

Por otro lado, Luis Aguilar Viillanueva infiere a la Administración Pública desde las causas y consecuencias que se obtiene del movimiento de una sociedad. Para ello, introduce que la actuación de la disciplina administrativa posibilita la solución de problemas de aquella y que contribuirá a la legitimidad y apoyo de un Estado-gobierno. Sin embargo no menoscaba la idea, de que la actuación de la Administración Pública pueda ocasionar todo lo contrario a lo anterior.

Paralelamente, Ricardo Uvalle concibe a la Administración Pública como una Institución que permite la conexión y continuidad del orden jurídico, político, social y cultural representando una parte sustancial en el proceso de gobierno. Entonces la Administración Pública “es la Institución responsable de cuidar, fomentar, alentar y promover las condiciones de vida de la sociedad procurando que ésta sea equitativo, significativo y continuo”⁷⁰

El concepto de Administración Pública ha estado sujeto a debates importantes que vislumbran la necesidad de agregar o dispersar elementos que influyen en su funcionamiento

⁶⁸*Ibid.*, p. 9

⁶⁹Alejandro Olivar, *Op. Cit.*, p. 105

⁷⁰Ricardo Uvalle Berrones, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, p. 39.

o desempeño. Luis F. Aguilar Villanueva aclara que al dirigirse a la disciplina Administrativa se debe tomar en cuenta que ésta se ha entendido a partir de las divergencias teóricas y metodológicas que conforman las experiencias y aprendizajes de los estudiosos de la Administración en relación con el papel del Estado, Gobierno y Administración.

Para Romain Laufer y Alain Burlaud ubican la evolución de la Administración Pública en base a los criterios de legitimidad por los que se sustenta. Para ello, señalan un recorrido por tres etapas como: 1) El Estado de Policia con el criterio de legitimidad en la potestad pública, 2) Estado Providencia bajo el criterio de legitimidad del servicio público y por último 3) Estado Omnipresente considerando la fuente de legitimidad la eficacia y participación.⁷¹

Referente a la última fuente de legitimidad es una cuestión que en la actualidad se busca en algunos estudios de la Administración Pública. Introduciendo en su funcionamiento métodos de gestión del ámbito privado para responder a la eficacia, eficiencia, y calidad del servicio público. “De ahí que se considere que existe una forma eficiente de planificar y llevar a cabo objetivos políticos, y se plantee por qué no se adopta la mejor estrategia para desarrollar un curso de acción específico que garantice la eficiencia de las políticas públicas” ⁷²Además la preocupación por la calidad va orientada a los servicios públicos generada de la opinión o percepción que tendrán las personas que hagan uso de estos, favoreciendo a los ciudadanos para involucrarlos así como permitir una cooperación con su gobierno o Administración. Posteriormente posibiliten la definición de finalidades y valores de gestión, sometidas a la eficacia y eficiencia.

Es así como las investigaciones y debates de la disciplina buscan herramientas para enfrentar las exigencias de una vida Contemporánea que requiere de decisiones rápidas, eficientes y además se deriven en resultados favorables para la sociedad diseñando un aparato administrativo dinámico y compuestos por soluciones.

⁷¹José René Olivos Campos, *La Administración del Estado Contemporáneo*, México D.F, Porrúa, 2009, p. 25

⁷²*Ibid.*, p. 26

Existen críticas acerca de las consecuencias obtenidas por la magnitud de la actividad Estatal, incremento de la burocracia, centralidad en las decisiones y responsabilidades. Elementos que al sumarse a la crisis fiscal, excesiva regulación jurídica y deterioro del bienestar social han representado la formulación de nuevos debates del pensamiento público administrativo para incentivar un redimensionamiento del Estado que involucran un análisis de su tamaño, estructura y operación como lo señala Luis F. Aguilar Villanueva.

De lo anterior, se observó un desgaste paulatino de la visión de la Administración Pública, debido a que sus planteamientos no respondieron a las expectativas de la satisfacción de necesidades de una sociedad compleja pero se aprendió que el Gobierno y la gestión administrativa carecían de la capacidad para ser el único actor y responsable conductor de la sociedad.

También se empezó a incursionar en debates como la participación, democracia, rendición de cuentas. Valorando la ampliación de la esfera pública, donde ciudadanos y poderes públicos estarían en comunicación para establecer diálogos sobre problemas que los afectan y dejar atrás una Administración Pública que establecía sus propios mecanismos de operación y aún no reconocía la posibilidad de que los ciudadanos pudieran influir en la elaboración de políticas y programas públicos o en la calidad de la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, la ampliación de actores en la esfera pública convirtió a los análisis de control, cambio, intervención y corresponsabilidad del gobierno y administración fuera más complicada.

Un ejemplo de ello, es el caso específico del Distrito Federal que incentiva el tema de la participación ciudadana para que los ciudadanos observen, exijan, cuestionen u opinen sobre el funcionamiento de sus administraciones como su desempeño. Pero sin haber resuelto, previamente, temas indispensables como la designación de funciones políticas y administrativas, presupuesto en las delegaciones, combate a la corrupción o el ineficiente

servicio público. La preocupación en cuestión, surge en tanto la Administración Pública aún no logra fortalecer su lado Institucional pero paralelamente fomenta la participación ciudadana esto tendrá consecuencias en la percepción ciudadana donde el ambiente más favorable es la introducción de los ciudadanos en decisiones públicas para influir en la función de la administración pública para un mejor desempeño. Pero en el caso adverso podría presentarse un aumento de desconfianza por parte de estos y con sus funcionarios públicos. “El ejercicio administrativo público y el valor significativo para el público ciudadano han dejado de ser equivalentes y, cuando ocurre una disociación entre ellos, se vive un contrasentido. Algo que nos es historia conocida”⁷³.

Por consiguiente ya se investiga en la ciencia Administrativa contemporánea alrededor de dos tendencias que proyectan soluciones además de prepararse para contextos favorables como adversos que se originan de la interacción de una sociedad compleja.

Las tendencias de la Administración Pública Contemporánea retoman:

- 1) la recuperación y orientación de lo público a partir del ideal democrático y
- 2) reconstrucción de la capacidad administrativa con el fin de poseer la aptitud para responder al entorno democrático.

Se considera que cada tendencia tiene sus propias características pero convergen en determinados puntos. Además que de ellas se busca corregir antiguos excesos administrativos, redistribuir funciones, establecer una relación entre Estado-ciudadanía y retomar el valor de lo público.

En relación con la primera tendencia se habla de una recuperación de lo público porque introduce la visión del ciudadano en la actividad administrativa para erradicar el oscurantismo con el que trabajaba y así exponer en la esfera pública encuentros entre los poderes públicos y ciudadanos para después dar la oportunidad de analizar, estudiar,

⁷³Luis F. Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, p. 53

evaluar, diagnosticar e identificar aciertos y errores, es decir, trabajar de manera coordinada.

Con respecto a la segunda tendencia su preocupación va en cuestión de la parte organizativa de la Administración Pública introduciendo en él un pensamiento gerencial y admitiendo de éste, un instrumento para dar finalidad y dirección a las comunidades de cada gobierno. Con el propósito de contar con la más correcta preparación para los problemas sociales. Generando un estudio que contribuya con elementos como la economía, eficiencia, eficacia y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos.

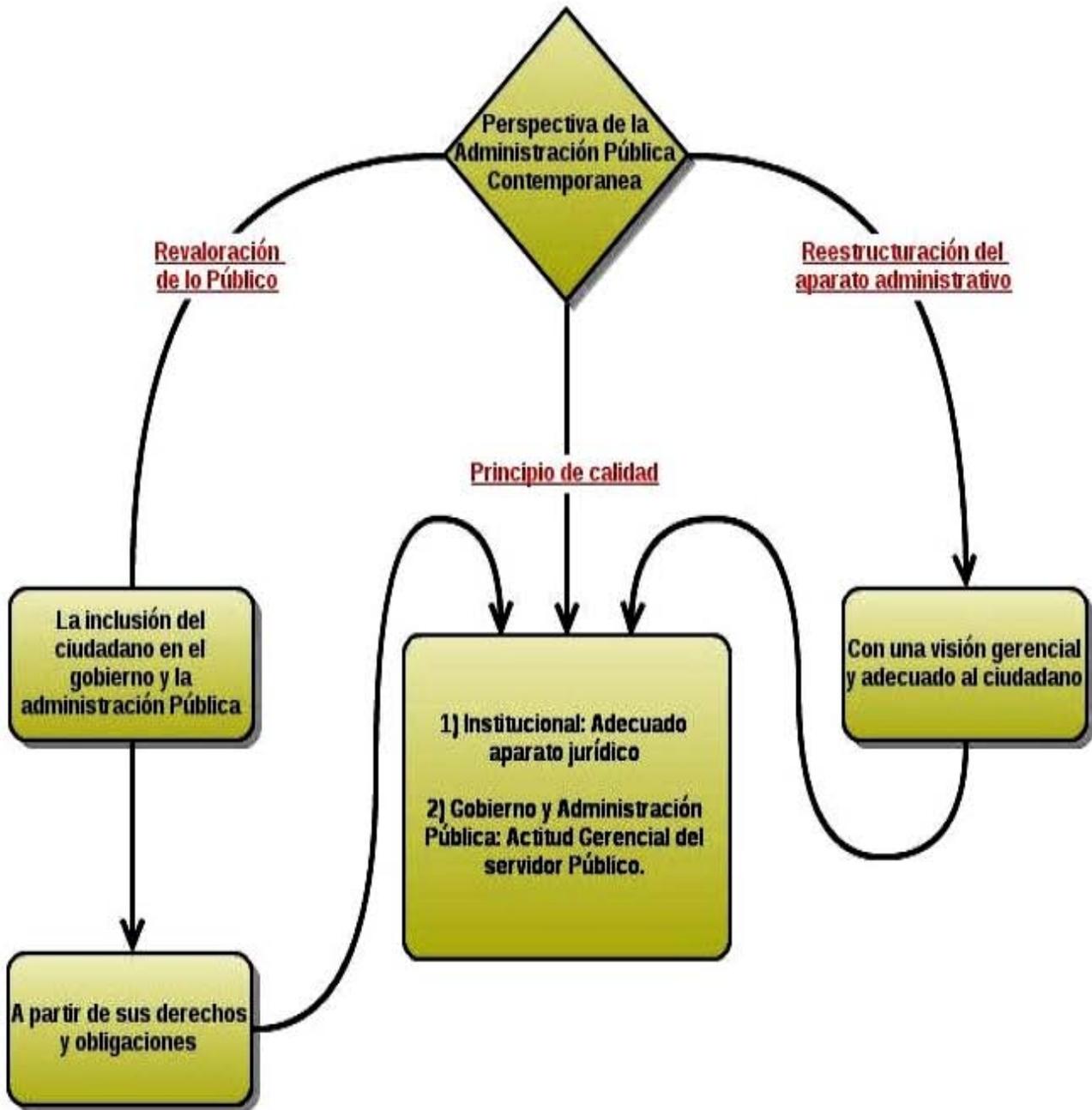
Así mismo las dos tendencias coinciden en la importancia:

a) Centralidad del ciudadano: La primera tendencia, replantea la importancia de lo público. Ve al ciudadano desde la óptica de sus derechos y obligaciones para vincularse con su entorno e influir en él. En contraste, la segunda tendencia donde se considera la visión gerencial del aparato administrativo, percibe al ciudadano como un factor determinante para la actuación gubernamental partiendo de la idea de que aquel está rodeado de comportamientos y demandas podrán hacer ver al gobierno de “oportunidades-amenazas para la legitimidad, confiabilidad y efectividad del gobierno”⁷⁴

b) Modificación de la jerarquía vertical de la Administración Pública: Ambas tendencias buscan la adopción de nuevas estructuras organizativas con la particularidad de disminuir los niveles jerárquicos y buscar una mayor descentralización. Así como, adecuar la actuación de las estructuras administrativas al ciudadano significando de esta manera una nueva forma de asociación.

⁷⁴*Ibid*, p. 44

Tendencias de la Administración Pública Contemporánea.



*Elaboración Propia.

Se añade que el propósito principal de las tendencias es cumplir con el principio de calidad en el actuar del gobierno como en la administración, modificando así, la antigua consigna de los años ochenta y noventa en relación a que lo importante era ubicar la cantidad de recursos humanos, materiales y financieros del aparato administrativo.

Ahora bien dichas tendencias influyeron en países latinoamericanos pero incursionando en el tema, desde la óptica de consolidar sus democracias constitucionales a la par del fomento de un aparato administrativo eficaz y de calidad. Por consiguiente la particularidad del pensamiento latinoamericano y en relación con las tendencias de la Administración Pública es resaltar la importancia de calidad de lo público, focalizándolo en dos puntos: 1) calidad institucional y 2) calidad Gerencial del gobierno y administración.

La calidad institucional significará la revisión del aparato jurídico para posteriormente modificarlo, observando que ha ocasionado costos e ineficiencias en la economía, la convivencia social y la relación del gobierno a nivel Federal, estatal, municipal o local al igual que con actores de la sociedad. En relación con la calidad gerencial se centra en la actitud del servidor público para comprometerse con la misión, visión y objetivos del gobierno como su administración, significa afrontar satisfactoriamente las necesidades de los ciudadanos.

Asimismo, observamos como en el estudio de la Administración Pública se han ido añadiendo elementos para dar respuesta a la sociedad y dar continuidad con el proyecto de Estado que se instaure. Lo anterior, apareció en esta ocasión del reconocimiento o visión de que el aparato gubernamental como administrativo han dejado de ser un todo, es decir, actor y responsable de la sociedad y a su vez ha implicado ampliar la esfera pública cuyo percepción exige adecuar acciones e implementar herramientas para responder ante tal tarea.

1.3.1 La Administración Pública con el Enfoque de la Nueva Gestión Pública.

Hasta aquí, se ha hecho un constante énfasis sobre un ambiente de diversos cambios en la sociedad que han generado todo un análisis desde donde se abordan y establecen acciones que respondan a ellos. Aspecto que no es ajeno en el terreno de la Administración Pública cuyas tendencias implican observar su funcionamiento interior y su relación con los ciudadanos, perspectivas semejantes a las establecidas desde la Nueva Gestión Pública.

Si bien las tendencias administrativas que adoptó el pensamiento latinoamericano tiene influencia de tesis y métodos administrativos característicos de la Nueva Gestión Pública (NGP) divulgado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), quien introdujo una mayor validez y confiabilidad al tema, incluso fueron puestos en práctica en contextos políticos y administrativos específicos con la singularidad de impulsar el desempeño del servicio público como descentralizarlo, efectuar responsabilidad financiera, eficiencia pública y nuevos modos administrativos para enfrentar problemas institucionales y sociales en un sistema democrático latinoamericano.⁷⁵

Además los estudios de la OCDE divulgan una nueva cultura en la Administración Pública para generar más atención a la calidad de los servicios públicos recomendando cambios en las organizaciones públicas para dejar atrás formas burocráticas.

En suma, la Nueva Gestión Pública desde los ojos de la OCDE, exige alto desempeño de los programas-unidades- del personal del gobierno, que significa básicamente eficiencia económica (costo- efectividad) y robustez financiera, pero que rebasa la concepción economicista del rendimiento al exigir también resultados medibles de calidad, satisfacción de los usuarios impacto social (cambios en las condiciones sociales, rendición de cuentas)⁷⁶

⁷⁵Cabe señalar que la Nueva Gestión Pública aparece en la tradición inglesa y el término fue acuñado por Christopher Hood (1989) para descubrir, valorar o criticar los cambios organizacionales, directivos y operacionales a lo largo de la década de los 80. Fue puesto en práctica por la ministra Margaret Thatcher. Ahora bien la visión de la tradición inglesa con respecto a la Nueva Gestión Pública aporta un estudio exclusivo del aparato administrativo debido a que sus Instituciones y funcionalidad del régimen político se consideran impecables. De ahí la diferencia con la visión latinoamericana que incorpora la visión de la Nueva Gestión Pública a partir de la situación de reformas inconclusas en sus Instituciones. Bajo esta situación la visión latinoamericana de la NGP se incorporan componentes institucionales y políticos de la acción del gobierno. Vid. Luis F. Aguilar Villanueva, Luis, *Op. Cit.,pp.* 48-49, 145, 147.

⁷⁶*Ibid.*, p. 187

De esta forma la Nueva Gestión Pública incentiva la evaluación del funcionamiento público para realizar el cambio de una estructura burocrática tendiente a responder a sus propias necesidades y perspectivas para sustituirla por una organización en atención a las necesidades de los clientes-ciudadanos esperando de ello que la función pública analice sus procesos de acción y resultados. En el siguiente cuadro se puede apreciar la comparación entre la visión de la Nueva Gestión Pública y las antiguas formas de pensar en la organización de la Administración Pública.

**CUADRO 1.
DEL PENSAMIENTO BUROCRÁTICO
A LA VISIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.**

| Visión Burocrática | La Nueva Gestión Pública |
|--|---|
| Enfoca sus propias necesidades y panoramas. | Necesidades y panoramas hacia el cliente. |
| Funcionamiento y responsabilidades determinadas por áreas. | Organización que funcione como un equipo. |
| La cantidad de recursos estará sujeta a las funciones que desempeña. | Los recursos deberán ser determinados en beneficio de los clientes. |
| Controla costos. | Valora los costos. |
| Organización caracterizada por la rutina | Su funcionamiento será determinado por las demandas cuando se proporciona el servicio. |
| Lucha para ganar terreno | Compite para mantener una mejor organización. |
| Basada en procedimientos tradicionales | Introduce las ventajas de los sistemas operativos o tecnológicos. |
| Anuncia políticas y planes | Trabaja con sus clientes para evaluar y revisar su función |
| No genera dinamismo en la elaboración de su trabajo. | El trabajo en equipo permite que existan juicios del modo de proporcionar el servicio y aumentar su valor. |

*Fuente: José René Olivós Campos, *op. Cit.*, p. 34-35.

Además, David Arellano ve en la Nueva Gestión Pública un análisis que permite entender la acción de diversos agentes y sus interacciones al no ser un estudio polarizado entre una Teoría burocrática o un enfoque político. Así mismo, el Doctor Ricardo Uvalle resalta de aquella sus capacidades y aptitudes que desarrolla en el Gobierno. En cuanto a la capacidad se observará en la forma de atender necesidades y requerimientos de la vida Estatal con una gestión que se cuestione todo producto, proceso y democratización del poder. Mientras que la aptitud funcionará para conservar la organización del Estado dentro

de sus particularidades. Es así que la Nueva Gestión Pública reconoce que los cambios administrativos no son ajenos a las consecuencias de cuotas de poder.

Ahora bien, la NGP está conformada por diversos ámbitos de estudio como: de la economía, ciencia política o teoría de las organizaciones. De manera concreta, estos estudios consideran elementos, más allá de los que constituye una gestión administrativa sin dejar de lado el propósito de reformar una compleja administración. Ahora, los marcos Institucionales, negociación administrativa-política o elección pública suelen ser observables para las propuestas de la NGP. De ella se divulga un análisis que contiene estrategias de gestión gubernamental y administrativo.

Así mismo, la NGP retoma argumentos tomando en cuenta una dinámica gubernamental e Institucional con actores políticos y burocráticos oportunistas, calculadores y ajenos al interés colectivo. Para contrarrestar tal situación, se piensa en la creación de un Gobierno controlado a través de la eficiencia y mecanismos de resultados. Al mismo tiempo, en la parte Institucional es pertinente establecer nuevas formas de actuar del servidor público en el que se exige elementos de capacitación, desarrollo, resultados y evaluación.

Es así que el estudio de la Nueva Gestión Pública introduce la combinación de elementos del Nuevo Institucionalismo o Neo-institucionalismo y Gerencialismo. Del primero se rescata la competencia, transparencia y estructura a través de incentivos para implementarse como forma innovadora en organizaciones y su operación. Mientras que el segundo se introduce por una actitud en el sector público Gerencial para aportar un dinamismo de la burocracia a través de la vigilancia de estos y atención hacia el usuario.

Habría que decir, el Neoinstitucionalismo conforma estudios de la elección pública que explican comportamientos de la burocracia que tienden a la ineficiencia, para contrarrestar la situación, concibe la elaboración de contratos laborales sean de corto plazo y a través de concursos que evalúen capacidades. Estableciendo como propuesta la competencia para

que influya en el desempeño del servidor público. Por otro lado asimila la problemática que tienen los políticos en turno, de que sus compromisos sean creíbles para los ciudadanos como a los actores económicos y que sean sostenidos a lo largo de su mandato. Lo que puede ser resuelta por dos vías: 1) Donde la reputación del político se construya en la relación con ciudadanos contribuyendo a la confianza y credibilidad. 2) Delegar funciones a terceros e independientes del poder político para influir en las decisiones de un área específica a resolver. Con estas últimas aportaciones “se trata de despertar confianza en el discurso político del político, en la seriedad y sustentación de sus promesas.”⁷⁷ Es así como se aborda la preocupación del desempeño de altos mandos del poder político.

En cuestión al Gerencialismo, sus observaciones son utilizadas para que los Gobiernos reconozcan los alcances del desempeño de su administración traducidos en la dirección, eficiencia y calidad, cuestiones que han sido utilizados en el mundo de los negocios. Para ello desarrollan enfoques como la gestión: estratégica, financiera, calidad, recursos humanos, materiales y tecnológicos para reestructurar antiguas formas administrativas.

Es pertinente señalar que dichas aportaciones no significan una estricta prescripción para poner en práctica en el sector público. Por el contrario, son elementos, instrumentos y estrategias donde los tomadores de decisiones podrán utilizar de ellas las más adecuadas a sus particularidades. Si bien NGP genera nuevas “opciones para tomar decisiones, instrumentar e implementar ideas y proyectos en contextos de sociedades plurales que construyen el interés general a través de una compleja combinación entre acuerdo y debate, negociación y conflicto, confrontación y consenso”⁷⁸. Se advierte que los gobiernos como sus administraciones no deben considerar como finalidad primordial apearse a recomendaciones de la Nueva Gestión Pública debido a que sus propósitos van más allá de cumplir con estos parámetros. Estos deberán tener claro que su responsabilidad es contribuir

⁷⁷Aguilar Villanueva, Luis *op. cit.*, p. 229

⁷⁸*Ibid.*, p. 37

en mejorar la calidad de vida de la sociedad resolviendo problemas que lo afecta como la educación, salud, vivienda, alimentación etc.

Las Gobiernos como sus administraciones “deben ser eficientes pero sin atarse a procesos que los limitan en su modo de funcionamiento; en todo caso, han ser adaptativos, inteligentes, versátiles y eficaces para desenvolverse con oportunidad en el marco de los problemas, las carencias y expectativas de los gobernados”⁷⁹

No obstante, se resalta de la Nueva Gestión Pública un enfoque para la transformación del sector administrativo en comunicación con la actividad política. A parte de que se busca cambiar el estudio exclusivo de la cuestión técnica de la Administración Pública; Permite establecer técnicas para configurar y conjugar una nueva gestión gubernamental y administrativa. Ahora, la relación entre las responsabilidades políticas y administrativas se tienen presentes, obteniendo del resultado de la relación, la probabilidad de influir, mejorar o enfrentarse ante un problema de su competencia. Así mismo, con las investigaciones de la Nueva Gestión Pública desde la concepción latinoamericana, se tiene como propósito la consolidación de un sistema democrático por medio del trabajo entre gestión gubernamental y administrativa.

Por consiguiente las ideas principales de la NGP se centran en:

- a) Gerencialismo característico del sector privado. El fin es evitar el mal uso de los recursos y posicionar al cliente⁸⁰ como el principal interés de la administración. Sugiriendo la modificación de burocracias piramidales y la reducción de niveles jerárquicos para generar administraciones descentralizadas, generando así autonomía de decisión de sus integrantes pero sus acciones sean avaladas en resultados.

⁷⁹Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 177

⁸⁰Cabe aclarar que se plantea la idea de cliente en el sentido que el sector privado utiliza mecanismo o prácticas para mantener satisfecho al individuo con respecto a su servicio. En ningún momento se entiende a cliente igual a ciudadano. Es por ello que para este estudio se tiene claro que el Ciudadano posee una amplia gama de derechos y obligaciones reconocidas, garantizadas por el Estado por ello no se está igualando al cliente con el ciudadano sino se retoma la calidad de servicio que aporta el sector privado para sus clientes, únicamente. *Vid.* Luis F. Aguilar Villanueva.

- b) Contratos y creación de competencia entre las unidades administrativas para incentivar resultados y no exista preferencia alguna por un determinado grupo de interés. Los contratos serán efectuados con el diagnóstico de capacidades.
- c) Evaluación del Desempeño que acentúe la productividad del trabajo por medio de la rendición de cuentas y transparencia. De este modo se busca examinar la eficiencia y eficacia obteniendo de sí el control, a través de resultados. Posteriormente la administración estará obligada a definir sus objetivos por el análisis de su rendimiento, fomentando a la práctica del aprendizaje de errores de la organización y después elaborar mejores estrategias. El propósito es lograr un aprendizaje del desempeño que ayude a adecuar de la mejor forma los servicios públicos.

De este modo, la Nueva Gestión Pública desarrolla capacidades estratégicas en una organización para proporcionar herramientas que den dirección al Estado y desarrollen respuestas con rapidez, flexibilidad y con el menor costo a consecuencia del dinamismo de la sociedad.

Si bien, se ha desarrollado el cómo aportar o desarrollar soluciones, obteniendo una revisión de forma Institucional pero también tomando en cuenta la visión del ciudadano, es momento de abordar la cuestión de ciudadanía, ya que si estamos iniciando desde ésta perspectiva asimismo debemos analizar sus características, que implica desde preguntarnos ¿Qué es un ciudadano? para conocer hacia que actor nos enfrentamos, como se verá a continuación.

1.4 ¿Ciudadanía?

Anteriormente, se expuso como ha surgido un creciente interés por observar a la ciudadanía como parte sustancial en la solución de problemas o mecanismo para valorar el rendimiento Institucional. No obstante, es momento de realizar un análisis en relación a las características que involucran a la ciudadanía de nuestro país, permitiendo así identificar el alcance de esta nueva relación en los propósitos del enfoque de la Nueva Gestión Pública y

la participación ciudadana.

Es así, como surge el cuestionamiento ¿Qué es ciudadanía? , para dar respuesta a la pregunta se observó que existen diversas respuestas, como a su vez nuevas interrogantes para definir el concepto, del cual implicaría realizar otra investigación para exponer cada uno de ellos. Por lo cual, en las siguientes líneas se expondrá de manera general la problemática que enfrenta la definición del concepto para posteriormente permitir ubicar las características que tiene la ciudadanía en México.

Ahora bien, de acuerdo con Alberto J. Olvera en su artículo “Ciudadanía y Democracia” publicado por el Instituto Federal Electoral, menciona que el concepto de ciudadanía cobró importancia a partir del siglo XX, en el debate público internacional y en respuesta ante sus cambios de orden político. En el caso específico de México, el interés por la ciudadanía se ha ido relacionando con el proceso de construcción de la democracia electoral así como a la importancia de su ejercicio, dejando en segundo lugar otros derechos.⁸¹

En relación con el concepto de ciudadanía, el autor Olvera señala que aquel se ha desarrollado en el campo de la sociología política y la filosofía política, correspondiendo a este último quien se cuestiona “el orden social y sobre las relaciones entre individuos y Estado, [así como] las formas que asume la construcción de las identidades colectivas, y por tanto acerca de la manera en que la comunidad se construye y cómo ésta se relaciona con el Estado.”⁸² El autor reconoce para el tema de ciudadanía las siguientes corrientes:

1) Liberalismo clásico que ha dado origen a las democracias contemporáneas; en este grupo se insiste en la centralidad del individuo para protegerlo del Estado, que en opinión del Alberto J. Olvera, está vertiente establece una separación entre individuo, Estado y

81Alberto J. Olvera, “Ciudadanía y Democracia” , [en línea], Instituto Federal Electoral, Dirección URL: www.ine.mx/docs/IFE-v2/...pdfs/CUAD_27.pdf , [consulta: 28 agosto del 2014], pp. 9-12

82Ibid., p. 36

comunidad, dotándolos de pocas obligaciones únicamente las necesarias para mantener sus libertades individuales.

2) Comunitaristas, son los filósofos que defienden “la primacía de la comunidad frente al individuo como la única vía para que en el capitalismo se pueda garantizar la convivencia y el orden y la concomitante expansión de las virtudes cívicas.”⁸³ Es decir, para este grupo existe la constante preocupación de rescatar los valores y normas que caracterizan a una comunidad por encima de los individuos (considerando con ello que es la comunidad quien construye la identidad del sujeto) y será a través de la participación como se conserve lo anterior, tomando en cuenta que “El ciudadano debe ser activo, pues de su acción depende el bienestar de la colectividad.”⁸⁴

3) Los defensores de la sociedad civil, quienes buscan una intermediación entre los individuos y el Estado, desarrollando la importancia de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Para esta vertiente se reconoce el pluralismo de principios como normas, reconoce el espacio público y la participación de los ciudadanos, sin exigir una dedicación plena de estos y reconociendo una representación política.

Con otra perspectiva pero no ajena a la anterior, en el “Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México” publicado por el anteriormente denominado Instituto Federal Electoral, simplifica a la ciudadanía entre la visión: minimalista, intermedia y maximalista exponiéndolas como sigue:

Cuadro 2: Ciudadanía

| VISIÓN | CARACTERIZA |
|-------------|---|
| Minimalista | <ul style="list-style-type: none"> • La ciudadanía es un estatus jurídico. • Un ciudadano es todo aquel que tenga 18 años edad y un modo honesto de vivir, que goza en esa calidad de sus derechos políticos. • Su tarea en el ámbito cívico político se circunscribe a elegir juiciosamente sus representantes. • No requiere de más virtudes que apegarse a la legalidad, respetar la autoridad y ejercer sus obligaciones, entre las que destaca el derecho a votar. |

⁸³Ibid., p. 36

⁸⁴Ibid., p. 39

| VISIÓN | CARACTERIZA |
|-------------|--|
| Intermedia | <ul style="list-style-type: none"> • Concepción amplia del ciudadano que trasciende el enfoque legal. No ignora las satisfacciones que los individuos tienen de la vida privada y considera que la participación continúa en el espacio público no se restringe a la participación en los procesos electorales. • El ciudadano debe reconocer y respetar los derechos de los demás y tener las capacidades de autocontención y sentido de responsabilidad, de participar en el debate público y por esa vía en la toma de decisiones, de evaluar a quienes desempeñan los cargos públicos, y de exigir que les rindan cuentas. |
| Maximalista | <ul style="list-style-type: none"> • La ciudadanía es un estatus político, pero también es una identidad cívico-política • La persona requiere involucrarse sistemáticamente en la esfera pública. • Implica amplias exigencias a los ciudadanos, pues plantea que ellos estarán interesados permanentemente en lo político. • El ciudadano debe saber no sólo cómo funciona el sistema político sino también cómo puede insertarse y participar en él. |

* Elaborado en "Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México", [en línea], 1° ed., México, Instituto Federal Electoral, 2014, Dirección URL: www.ife.org.mx/archivos2/s/.../1erInfoPaís-ResumenEjecutivo.pdf, [consulta: 20 noviembre 2014]

De lo anterior, se expone en forma breve el debate que surge alrededor del concepto de ciudadanía, que en primera instancia podría emitir más dudas que respuestas debido a que cada planteamiento tiene argumentos suficientes para poder ser tomados en cuenta.

Sin embargo, al establecer una relación de lo expuesto sobre ciudadanía, con la conclusión emitida por el extinto Instituto Federal Electoral que informa, en México la ciudadanía se encuentra ante una compleja construcción y a su vez se caracteriza por una desconfianza ante el prójimo como en sus Instituciones y desencanto derivado de las soluciones de la democracia. Por lo cual, es necesario una ciudadanía organizada que funcione como contrapeso para el Estado y que a su vez no esperen la respuesta de este si no expongan soluciones a los problemas.⁸⁵ Es así, que partiendo del resultado de este análisis, se infiere que la ciudadanía de nuestro país se asemeja ante el enfoque liberal clásico explicado por Olvera o Minimalista señalado en el Informe del Instituto Federal Electoral, debido a que se resalta el acotado involucramiento de la ciudadanía Mexicana en temas públicos así como con sus Instituciones, que si bien responde a la desconfianza, su actuar no representa una acción protagónica en las decisiones públicas. A su vez, la

⁸⁵ "Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México", [en línea], 1° ed., México, Instituto Federal Electoral, 2014, Dirección URL: www.ife.org.mx/archivos2/s/.../1erInfoPaís-ResumenEjecutivo.pdf, [consulta: 20 noviembre 2014], p. 119

ciudadanía Mexicana se estaría alejando de las concepciones señaladas en la visión de los comunitaristas, defensores de la sociedad civil, intermedia o maximalista.

De ahí que, en ésta investigación se parte de que el ciudadano, es aquel reconocido a través de un estatus jurídico, refiriéndonos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 34, señala como ciudadanos de la República aquellos que además de contar con la calidad de mexicano, hayan cumplido 18 años y tener un honesto modo de vivir. Además, se consideran como prerrogativas, de manera enunciativa, las de votar y ser votado que a su vez se vuelve una obligación.

Si bien, para la presente investigación se ha acotado por el momento, el tema de ciudadanía, a un estatus jurídico, esto ha surgido al atender las reflexiones expuestas por Will Kimlyca en su documento “El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la producción reciente en Teoría de la Ciudadanía”, del cual se ha partido que las ideas desarrolladas sobre el tema de ciudadanía, aunadas a las ya mencionadas, han surgido en dos vertientes.

Por un lado, se ha pensado que del actuar de los ciudadanos aparecería un determinado control, como se expone en el pensamiento liberal clásico donde se pensaba que aún sin una ciudadanía particularmente virtuosa, en la democracia podría asegurarse una separación de poderes en conjunto con el desarrollo de otros, para bloquear el paso de los posibles opresores, teniendo en cuenta que en el caso de que cada “persona persiguiera el interés propio sin ocuparse del bien común, un conjunto de intereses privados podría controlar a otro conjunto de intereses privados”⁸⁶; o en el caso donde se veía la actuación del ciudadano con la propuesta de descentralizar y democratizar el Estado, por ejemplo al momento de desarrollar programas sociales estos tuvieran mayor control por los mismos beneficiarios.

⁸⁶Will Kimlycka, Wayne Norman, “El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la producción reciente en Teoría de la Ciudadanía”, [en línea], Cuadernos del CLAEH, No. 75, Montevideo, 1996, págs. 81-112. Dirección URL: fcp.uncu.edu.ar/claroline/backends/download.php?url...cidReset.. [consulta: 20 noviembre 2014]

En otro orden, el autor refiere a las ideas que exigen del ciudadano determinadas virtudes como responsabilidades, por ejemplo, las ideas del republicanismo cívico que exponen que “la vida política es superior a las satisfacciones puramente privadas que puedan proporcionar la familia, el vecindario o la profesión y debe por lo tanto ocupar el centro de la vida de las personas. La falta de participación política hace del individuo ‘un ser radicalmente incompleto y atrofiado’⁸⁷. Al respecto, Kymlica expone en su análisis, que observar la vida pública como un empobrecimiento del individuo frente al enriquecimiento de la vida privada; tiene explicación al momento en que ya no se busca la gratificación en la vida política, debido a que la vida social como personal ahora responde, entre algunos factores; en la valorización de la intimidad como la privacidad; enriquecimiento de las formas de ocio y consumo; la afirmación de la dignidad del trabajo. Ante ello, el autor señala la forma en que se debe prestar atención a tal situación, ya que al momento de querer determinar que es un ciudadano y dejar de lado lo anterior, se estaría incurriendo en describir al ciudadano ideal y no al real , mencionando:

Los ciudadanos pasivos que prefieren las satisfacciones de la vida familiar y profesional a los deberes de la política no están necesariamente equivocados [...], los republicanos que denigran la vida privada como tediosa y absorbente revelan no encontrar satisfacción en el contacto con comunidades reales y más todavía desprecian la vida de todos los días.⁸⁸

Por consiguiente, Kymlica considera una crisis de ciudadanía a la cual es necesario establecer una teoría que permita revertirla, ya que para él la producción del tema suele ser vacío o trivial, al partir de la existencia de un ciudadanía si tuviera determinadas características y que se aleja de real, por ello es necesario establecer un nuevo criterio que permita distinguir a la ciudadanía.

En resumen, para abordar o explicar ¿Qué es ciudadanía?, se ha expuesto la problemática que en la misma teoría enfrenta este concepto. Sin embargo, no se ha podido dejar de lado los pensamientos ya expuestos y que al establecer una relación con los resultados emitidos por el extinto Instituto Federal Electoral, se ha partido de considerar a la

⁸⁷*Ibid.*, p. 8

⁸⁸*Op. Cit.*

ciudadanía desde el reconocimiento jurídico como es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe señalar, que con ello no se busca acotar el concepto de ciudadanía únicamente desde el precepto jurídico, si no el fin de la investigación es partir desde un concepto que se asemeje a las características de México, y fue en el clásico liberal donde se encontró mayor semejanza con esta inquietud.

Es así, que partiendo de ciudadanía desde una visión jurídica se observa como teóricamente este persigue una acción de control para con sus gobernantes. Además, del análisis expuesto por el político Kymlica. Además, se atiende la idea de que el ciudadano al que nos enfrentamos, antepone su vida privada a la pública que aunado al contexto Mexicano, aquel se le incluye el factor de desconfianza entre su prójimos como con la democracia y sus Instituciones.

De ahí que, después de haber realizado y explicado el contexto del Estado con una visión hacia el ciudadano también se aborda la perspectiva de aquel a quien se quiere incluir, obteniendo de sí dos polos que teóricamente deben actuar en conjunto. Asimismo en el siguiente capítulo, se desarrollará el tema de participación ciudadana que atiende el interés, por incluir al ciudadano con las acciones del Estado, abordando el tema, desde un precepto legal, donde posteriormente debe estar inmerso en la práctica de la Administración Pública proponiendo el enfoque de la Nueva Gestión Pública, en cuyo análisis se destacan determinadas herramientas que permitirían responder al tan renombrado trabajo en conjunto entre los elementos del Estado y el ciudadano.

CAPÍTULO II PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA.

2.1 Concepto de Participación Ciudadana

La participación ciudadana hace referencia a la incidencia que tienen los ciudadanos para influir directa o indirectamente en la toma de decisiones públicas. Así, el ciudadano tiene la oportunidad de contribuir en la calidad del gobierno democrático, como en la exigencia de condiciones que permitan un bienestar privado y social. Igualmente el ciudadano podrá ejercer su participación en parte o totalidad del proceso de decisión en la integración de información, consulta, decisión, evaluación y ejecución de ésta.

Mencionar la participación desde la condición del ciudadano permite señalar al individuo los requisitos por los cuales debe contar para influir en la vida pública del Estado y ser reconocidos por este. Así como los derechos y obligaciones que se obtiene de tal condición. Es así que la participación ciudadana permite dar mayor contenido en la conexión Estado-ciudadano. Además de que la interacción, fomentará la responsabilidad en el papel de cada cual y podrán abrirse nuevos diálogos para definir las prioridades que deben cubrirse en el rumbo de la sociedad.

Ante la visión de Rodrigo Baño, la participación ciudadana responde a dos objetivos el político y administrativo. Con el objetivo político se busca la ampliación del régimen político refiriéndose a la sustitución o complemento de la democracia representativa. Considerando que:

La democracia representativa apunta a señalar que no sólo no se cumplen los valores que supuestamente deberían implementarse en la democracia representativa. En cuanto a forma de constitución de la voluntad nacional, sino que el funcionamiento del régimen político es deficiente, generando problemas de orientación política y gobernabilidad.⁸⁹

⁸⁹Rodrigo Baño, *Consideraciones acerca de la participación ciudadana*, [en línea]Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas presentado en Santiago el 30 de julio de 1997, FLACSO. Dirección URL: www.eurosur.org/FLACSO/confere2.htm[consulta: 12 diciembre 2012].

Así mismo aparece una crisis de representatividad del sistema democrático que ha ocasionado insatisfacción y desilusión. Relacionado con el incumplimiento del gobierno para garantizar principios básicos de igualdad y libertad teniendo como consecuencias el desprestigio de la clase política y distanciamiento de estos con la ciudadanía que los eligió, así como un Estado debilitado⁹⁰.

Por otro lado el aparato gubernamental se enfrenta ante una sociedad que volverá más complejo el proceso de participación en decisiones públicas, debido a la heterogeneidad de estas. Ahora existe un crecimiento con respecto a los asuntos que se debe dar atención y que posiblemente estarán constituidos con elementos particulares que convierten ajenos a otros problemas a pesar de estar en un mismo territorio. Joan Font añade que la conformación de un ciudadano que tiene más oportunidad de acceder a las Universidades o el fácil acceso a la información por los medios de comunicación masiva, le permite estar informado en relación con un tema pero podrá estar completamente desinformado en otro, estableciendo así un “Público temático” al tener un amplio conocimiento en algún tema pero desinformación en otras.

Ahora bien, la participación ciudadana desde el objetivo administrativo tiende a mejorar su funcionamiento “En este caso se habla de ineficiencia, se critica el riguroso formalismo que pierde de vista los objetivos perseguidos por la administración y se reclama por una acción más directa de solución de problemas y no el seguimiento estricto de rutinas”⁹¹ Para contrarrestar ésta situación se incentiva el involucramiento del ciudadano en la Administración Pública, que permita generar mecanismos de control y mayor motivación en la actividad administrativa.

Por consiguiente la participación ciudadana se convierte en un factor trascendente

⁹⁰Karla Sofía Stettner Carrillo, María de los Ángeles Mascott Sánchez, *Participación Ciudadana*, [en línea] Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Actualización: 20 de abril 2006, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm, [consulta: 12 noviembre 2012]

⁹¹Rodrigo Baño, *Op de Cit.*, s/p.

para reforzar el proceso democrático debido a que por este medio se abren los canales para exigir la corrección de las acciones de sus representantes políticos y administraciones públicas, influir en las decisiones y vigilar su cumplimiento. Es decir, la participación ciudadana genera una nueva relación con los poderes públicos obteniendo de ésta una presión para que sus representantes políticos y administraciones realicen sus funciones con mayor compromiso a la sociedad debido a la constante vigilancia y crítica de estos. Además de que la ciudadanía se convierte en fuente de información ante la aparición de problemas públicos desconocidos o ignorados por sus representantes.

Aunado a lo anterior, se impulsa la práctica ciudadana con mayor interés en el ámbito local al tomar en cuenta que sus características permite incrementar la cercanía con la ciudadanía que se gobierna también los efectos de las decisiones suelen ser más perceptibles.

En relación a estudios del espacio local, se infiere de esta peculiaridad el espacio idóneo para la democracia, participación ciudadana, diseño y solución de problemas, en parte porque el individuo otorga un sentimiento a su entorno derivado de sus experiencias vivenciales y que permite el incremento de interés por los sucesos que se pudieran presentar en este espacio debido a que existen mayor posibilidad de percibir en su forma de vida los efectos de la toma de decisiones. Por ello el espacio local atribuye al individuo un sentimiento de pertenencia y al mismo tiempo tendrá mayor accesibilidad a la toma de decisiones públicas.

Desde Tocqueville y Weber ya se vislumbraba a lo local como un espacio conveniente para la realización de determinados objetivos. En el caso del primero, el espacio local permite el ejercicio de una gestión democrática y participativa a causa de la coincidencia de intereses. Weber también considera que lo local posibilita el ejercicio democrático porque se expresa en una pequeña diferenciación social, escasa complejidad en las tareas de gobierno y capacidad para definir medios y fines. A sí mismo, Alicia Ziccardi añade que el gobierno

local tiene la oportunidad de ensayar sus formas de administración para luego a modificarlas a sus necesidades.

La mirada hacia el ámbito local aparece como consecuencia de sucesos como:

- a) Debilitamiento del Estado en concordancia con su dificultad de responder a las necesidades de la sociedad Contemporánea.
- b) El reconocimiento a la descentralización de las funciones políticas y administrativas con la aspiración de poder ejecutarlas de manera eficaz y eficiente. Para Enrique Cabrero la descentralización ayudaría a descongestionar responsabilidades y avanzar en un régimen democrático para la redistribución del poder con el fortalecimiento de la ciudadanía activa y pro-positiva.
- c) Ejercer un mecanismo de control para el sistema Federal.

Desde la década de los 90's alrededor de experiencias locales, se aprendió y expusieron nuevas estrategias de organización social, modelos de gestión pública, modificados marcos de negociación y consenso político, dinámicas sociales flexibles, alianzas y construcción de redes para la cooperación, dinamismo y generación de resultados.⁹²

Tener una visión de la capacidad local se considerada una forma innovadora de conocer y resolver carencias políticas, administrativas y sociales. Porque diseña de manera distinta una organización y permite adecuar estrategias. Genera la modificación de comportamientos pero aprende de ellos, ya sea de los gobernantes o ciudadanos. Al respecto Enrique Cabrero informa de logros que se han obtenido en la gestión local, entre ellas menciona: Elaboración de propuestas en beneficio de la sociedad sin ser un obstáculo las limitadas funciones de las localidades, creación de un modelo de gestión pública de

⁹²Enrique Cabrero Mendoza, Ady P. Carrera Hernández, *Innovación local en América Latina, México D.F, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Serie Premio gobierno y Gestión Local, 2008 . p. 20*

proximidad que se convierte de manera lenta pero consistente en una práctica obligatoria con la ciudadanía, la elaboración de soluciones con creatividad a causa de la relación de proximidad y la necesidad de ofrecer resultados.

Si bien, los autores José Santos Zavala y Francisco Porras conciben al espacio local, como una red de actores y recursos. Se ubica a este como el paso inicial para avanzar en la solución de problemas en tanto potencie sus capacidades y recursos además de lograr una mejor articulación entre sectores e instituciones que dinamizan la vida en comunidad todo ello sin olvidar que se encuentra dentro de un marco de globalización, avances tecnológicos, pluralidad y alternancia política.⁹³

Por otro lado, Alicia Ziccardi aconseja que el gobierno local debe tener un plan y estrategia enfocado en la política real. En cuestión de la primera sirve para plantearse la imagen y objetivos del tipo de gobierno al que se desea llegar. A éste propósito, hay que considerar que la convivencia directa entre gobernantes y gobernados no significa que este abstenga de generar inconformidades como desacuerdos. Al contrario, la misma cercanía de convivencia y la percepción directa de las decisiones, pone al descubierto nuevos problemas. Por ejemplo, la visión que tienen los agentes administrativos para la solución de demandas está ligada a los alcances que el presupuesto pueda cubrir. Esto no suele ser un conocimiento de los ciudadanos quienes exigen la solución de demandas pensando que debe ser privilegiada ante cualquier decisión política o administrativa. Pensamientos divergentes que en causan una hostilidad entre la relación de servidores públicos y ciudadanos. Por dichas razones los gobernantes deberán exponer a los ciudadanos las condiciones administrativas con las que cuentan para no provocar decepciones en el diseño de soluciones. Ahora bien, retomando la recomendación de la elaboración de una estrategia, la investigadora menciona que este será el parámetro para la implementación de decisiones de lo que se obtendrá los aciertos o errores en las decisiones al mismo tiempo reforzará el

⁹³José Santos Zavala y Francisco Porras, "Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México" en Gisela Zaremberg, *Redes y Jerarquías: Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, México, FLACSO México, International Development Research Centre, 2012, primera edición, p. 142

grado de proximidad o contribuirá al distanciamiento.

Puesto que existen estudios que reconocen la importancia de la dinámica del espacio local también hay quienes exaltan los desafíos en su actuación. Al respecto conviene decir que distribuir funciones a los gobiernos locales no significa el remedio total en la solución de problemas. Será pertinente ubicar que el éxito del actuar local depende de diversos elementos como: de un diseño institucional, las formas de gestión urbana, relación del gobierno Federal con el local y las evaluaciones de costo-beneficio. Para este último cabe aclarar, que la elaboración de una evaluación posibilita obtener análisis de los resultados de proyectos locales y la influencia de estos, en los sectores sociales. Sin embargo las evaluaciones en nuestro país suelen estar enfocadas a un ámbito general y no específico, elaborando así, análisis ajenos a las condiciones de cada localidad lo que obstaculiza tener un verdadero aprendizaje de los proyectos locales exitosos.

Ante similares condiciones se relaciona el gobierno local Mexicano el cual es señalado con una frágil estructura institucional a la par se presenta el incremento de demandas a las que se tiene que dar solución y responder ante expectativas ciudadanas con una conformación institucional endeble. Dicha relación construye una compleja forma de gobernar donde por un lado se busca la institucionalización de la participación ciudadana por el otro los individuos organizados demandan soluciones en el marco gubernamental teniendo como resultado una tensa relación entre gobierno y gobernados que fomentan más dudas que respuestas en torno al tema participativo. No obstante, se reconoce que una de las acciones de política pública de mayor impacto en los gobiernos locales Mexicanos fue implementar cambios en el ámbito administrativo enfocadas primordialmente a la transparencia de funciones y recursos de gobiernos locales estas al enfrentarse al incremento de demandas ciudadanas dio paso a la utilización de una nueva forma de organización orientadas hacia formas alternativas de dar solución a los problemas públicos. “En tales circunstancias, los gobiernos locales se vieron obligados a adoptar formas de organización más flexibles y participativas, lo que generó una mayor complejidad en la toma

de decisiones”⁹⁴ Además se observa que la participación ciudadana se ha visto acotada en informar o consultar y no se ha extendido aquella como una forma de deliberación para la toma de decisiones. En suma, José Santos Zavala y Francisco Porras mencionan:

Estos cambios que se han impulsado en México, durante al menos las últimas tres décadas, con el doble propósito de hacer más democrático y efectivo el ejercicio de la autoridad pública, y de responder con mayor eficiencia a las necesidades de la población, han operado transformaciones en las Instituciones públicas locales. Sin embargo, la calidad de las instituciones no parece haber alcanzado la excelencia o, al menos, la aptitud necesaria para enfrentar los desafíos de los espacios locales...⁹⁵

Si bien, hay que recordar, que se ha aprendido de las investigaciones como de las experiencias locales, que este tiene particularidades propicias para la práctica democrática, gestión pública eficaz y eficiente o la proximidad de la relación entre gobernantes y ciudadanía. Se advierte en la necesidad de impulsar acciones que intensifiquen la gestión local atendiendo sus características y necesidades. En parte, porque la gestión local está rodeada de cambios o factores que podrían menoscabar su práctica.

Así el ámbito local también enfrentara retos en su gestión como:

- a) Crear la capacidad de trasladar y concretar experiencias locales innovadoras al plano Institucionalidad para que exista una continuidad, en las posteriores gestiones. De lo contrario fomentaría la desconfianza, principalmente en los ciudadanos.
- b) Encontrar el punto idóneo, donde la gestión local tenga la inteligencia para resolver sus problemas sin esperar la dirección del gobierno central y a su vez establecer una conexión con el gobierno central para obtener de si los apoyos necesarios que procuren el bienestar de la localidad.

Por otro lado, hay que recordar que la forma de gobierno que incluya la participación ciudadana hace referimos al concepto de gobernanza. Es pertinente hacer mención de este concepto al poder vislumbrar en ella la forma en que se relacionan los gobiernos con los gobernados, como deberían ser resueltos su interacción y hacia donde se quiere llegar.

⁹⁴José Santos Zavala y Francisco Porras, *Op. Cit.*, pp. 138-140

⁹⁵*Ibid.* p. 141

Para, José Santos Zavala y Francisco Porras explican conceptualmente la gobernanza en un territorio y con un enfoque participativo

Aparece vinculada a las interacciones que se definen y se conforman sobre la base del consenso y el aprendizaje colectivo de los actores con sus distintas lógicas de acción y posibles desacuerdos. La capacidad de integrar y dar forma a los múltiples intereses locales, representarlos hacia el exterior y generar estrategias más o menos unificadas a lo largo del tiempo, aparece como la principal ventaja de la gobernanza.⁹⁶

Desde la mirada de gobernanza, parte del reconocimiento de la existencia de un sistema complejo como dinámico de relaciones e interacciones, donde el planteamiento de soluciones no dependerá exclusivamente de un actor si no de la distribución de poder que existe entre aquellos. Destacando en todo el proceso la negociación como participación para dejar de lado decisiones jerárquicas como preestablecidas.

Al respecto, Porras y Zavala proponen la utilización de dos indicadores que hacen calificar los efectos de la gobernanza en relación con la construcción de políticas públicas incluyendo como parámetros de medición: la participación del gobierno como de los ciudadanos. Entonces, el primer indicador se refiere al grado de responsabilidad que tiene el gobierno local ante el proceso, su medición esta segmentada en alta y baja. Para el segundo se evalúa la incidencia de la participación ciudadana bajo los mismos parámetros. Posterior a establecer la relación entre estos indicadores, se propone una tipología de gobernanza en: jerárquica, descentralizada, social, y cooperativa. Caracterizando a los gobiernos locales de México en las dos primeras tipologías y en algunos casos la presencia de la última. Como se observa a continuación:

⁹⁶José Santos Zavala y Francisco Porras, *Op. Cit.*,p. 143



*Fuente: José Santos Zavala y Francisco Porras, *op. cit.*, pp. 144-148.

De lo anterior se aprecia que la gobernanza en la que ha sido caracterizada el gobierno local en México, como jerárquica y descentralizada, su motivo de ser parte principalmente desde la decisión del aparato gubernamental para poder incentivar una participación ciudadana que suele ser poco presente. Además se percibe a la gobernanza descentralizada la más debilitada al tener tanto la iniciativa del gobierno como de la ciudadanía baja, infiriendo de ello, en el mejor de los casos la presencia de proyectos endeble y en el peor la relación gobierno y acción ciudadanía no suele efectuarse.

Además, Zavala y Porras añaden que la Gobernanza Jerárquica en los gobiernos Locales utilizan dos instrumentos principales para interactuar con la ciudadanía: el derecho (criterios legales como administrativos) para el inicio de toma de decisiones y los programas gubernamentales. Por otro lado, los espacios participativos se convierten en una forma de comunicar acciones como decisiones de gobierno. Además la jerarquía “es el proceso en que

actores con más poder controlan a los que tienen menos”⁹⁷. En el caso de Gobernanza Descentralizada hacen ver, el débil papel que tiene el gobierno local como la ciudadanía observando la actuación del primero en función de cumplir decisiones del gobierno Federal.

Si bien se mencionó la existencia de una Gobernanza Cooperativa en gobiernos locales de México, donde la participación ciudadana tiene mayor presencia además de establecer la cooperación como coordinación dejando de lado a actores centrales que lo guíen. No obstante, la continuidad de su desarrollo se debilita al momento de establecer una relación con la estructura administrativa fomentada por el gobierno Federal.

Es cierto, que la Gobernanza Cooperativa se califica como la experiencia innovadora más significativa en la gestión pública local de México, aún se presentan ciertas interrogantes en cuanto a su avance. En primer plano su práctica no es cotidiana si no se presenta en algunos casos locales, por otro lado, la participación ciudadana aún necesita de las condiciones complementarias que la fortalezcan ya que sola, no es garantía de convertir sus resultados en éxito para la localidad.

De las anteriores tipologías de Gobernanza y descritas en el diagrama 2. La Gobernanza Social ejemplifica la práctica ideal que debe efectuarse entre Gobierno y Ciudadanía debido a que existe un equilibrio de participación entre estos dos, ubicando en ella “gran capacidad deliberativa de la sociedad local y del gobierno municipal para resolver conjuntamente los problemas públicos”⁹⁸. Sin embargo, este tipo de Gobernanza, se aleja de una práctica existente en los gobiernos locales de México tomando en cuenta que estos estimulan la participación ciudadana a través del clientelismo y corporativismo. Incluso aquella se encuentra condicionada a la “fragmentación del sistema político local, del nivel de competitividad, de la alternancia política y la pluralidad social, y según el tipo de demandas”⁹⁹

⁹⁷ José Santos Zavala y Francisco Porras, *Op. Cit.*, p. 145

⁹⁸ *Ibid.*, p. 147

⁹⁹ *Ibid.*, p. 148

Es así, que el estímulo de la participación ciudadana en los gobiernos locales Mexicanos despierta su interés al funcionar como mecanismo de justificación ante las decisiones de los gobiernos además aquella es utilizada para determinados sectores de la sociedad. Específicamente, para los autores Santos y Porras, explican la participación ciudadana en México como “corporativa” al ser excluyente, selectiva y clientelar basando su propósito en aumentar los niveles de gobernabilidad o simplemente por la tradición corporativa del sistema Mexicano.

Justamente bajo la mirada de una gobernanza jerárquica y descentralizada de los gobiernos locales Mexicanos hace constatar que el desarrollo participativo de la ciudadanía aún se encuentra alejada del cumplimiento de los diversos objetivos esperados por su actuar como rendición de cuentas en relación con la acción gubernamental o administrativa, corrección de errores de la práctica democrática representativa, consolidación de los derechos civiles. Aún existe un camino por recorrer y concretar.

A primera vista, se infiere de la acción ciudadana es encauza a propósitos distintos a los esperados por estudios académicos. Sin embargo existe un replanteamiento para su funcionalidad que parte de la crítica a la sobrevaloración del tema.

Así, Álvaro Portillo advierte sobre discursos participativos, suelen ser asistencialistas y filantrópicos¹⁰⁰. Para Rodrigo Baño “ La propuesta de participación ciudadana se presenta en la actualidad con una alta carga valorativa, de manera que no se cuestiona su bondad, sino que sólo se discute acerca de la mejor forma de impulsarla y desarrollarla”¹⁰¹ Finalmente, Joan Font indica que la participación ciudadana es un fenómeno emergente más que una realidad donde aún aparecen políticos renuentes a su existencia en relación con la apertura de nuevos espacios; una ciudadanía apática y poco participativa, así como académicos

¹⁰⁰Alicia Ziccardi, *Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local*, en Alicia Ziccardi, *Op. Cit.*, p. 11

¹⁰¹Rodrigo Baño, *Op. Cit.*, p. 3

escépticos al protagonismo ciudadano¹⁰²

Continuando con la crítica a la sobrevaloración de la ciudadanía, en Joan Subirats encontramos el espacio problemático de la participación, observando de ella, más un problema que una solución. Cuestión que se presenta al ubicar la dificultad de poner en práctica la teoría. Así mismo, recordando que la inclusión ciudadana es vista como un elemento primordial para darle mayor contenido a la toma de decisiones y esperar que sus efectos sean adecuados a las necesidades de aquellos. El politólogo Subirats no deja de lado la presencia de consecuencias adversas a las esperadas con la incorporación de la ciudadanía para decidir. Bajo esta mirada, se entiende el desarrollo de un camino sin sentido, con un mayor desgaste por la dedicación de tiempo y posibles rupturas entre ciudadanía e Instituciones. Así, Subirats, observa como consecuencias, principalmente desfavorables, por la inclusión ciudadana: el aumento en la lentitud de decisiones y costos, no existe un valor en la toma de decisión, presencia de particularismo, efectos a corto plazo, erosión de las Instituciones (Véase, cuadro 2: “Consecuencias de la práctica ciudadana”, en la siguiente página). Dichas observaciones hacen reflexionar; no necesariamente ampliar el espacio de decisión implica obtener el más favorable resultado para la sociedad. Por el contrario, nos enfrentamos ante un complejo proceso que dificulta establecer mayor calidad en la conducción del bienestar social.

CUADRO 3. CONSECUENCIAS DE LA PRÁCTICA CIUDADANA EN RELACIÓN A TOMA DE DECISIONES.

| LA PARTICIPACIÓN ... | PORQUE |
|---|--|
| Aumenta la lentitud de decisiones | Al momento de consultar un margen más amplio de ciudadanos, de esto se obtienen un mayor número de puntos a tratar. Ocasionando a su vez que el proceso de decisión se vuelve más largo y con mayor nivel de dificultad. |
| Aumenta costos en la toma de decisiones | Todo proceso participativo implica que se destinen mayor tiempo y recurso. |
| No incorpora un valor añadido a la decisión | A pesar de la participación de los individuos, esto no |

¹⁰²Joan Font, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona, Ariel, Serie Ariel Ciencia Política, 2001, p.15

| LA PARTICIPACIÓN ... | PORQUE |
|-------------------------------------|---|
| | asegura que deba tomarse en un proceso de decisión, debido a que la autoridad se convierte en el último juez. |
| Provoca un exceso de particularismo | La ciudadanía luchara por lo que le afecta y no por interés general. |
| Sólo tiene en cuenta el corto plazo | Plantean soluciones inmediatas sin pensar a largo plazo. |
| Erosiona Instituciones | Podría debilitar la confianza entre ciudadanos, si la Institución no llega a cumplir con los objetivos del ciudadano. |

*Fuente: Joan, Subirats "Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Propuestas y Amenazas", en Joan Font, *op. cit.*, p. 39

Ante ello, es prescindible recordar que si se desea fomentar o relacionar acciones del aparato gubernamental en conjunto con la ciudadanía, será oportuno realizar con anterioridad un análisis minucioso donde se ubique la viabilidad y riesgos que pueda surgir de la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Y evitar acciones que conduzcan a experimentar algunos de los problemas señalados en el cuadro anterior, o por lo menos que su práctica sea mínima para poder obtener beneficios de la participación ciudadana en una realidad democrática. De lo contrario existiría la probabilidad de adicionar un nuevo problema intentando dar solución a otro.

El conjunto de escepticismos y peligros que rodean el mundo de la participación ha de ser analizado y tratado de manera específica y puede ser mejor o peor resuelto en función de la vía o mecanismo participativo que se utilice. Aquí tampoco no hay recetas universales y soluciones *ad hoc* para cada caso. Hay que clarificar los dilemas que se plantean, las limitaciones que existen y los condicionamientos que conforman el caso. Hay que buscar a los afectados la mejor fórmula participativa que amplíe el debate y le de salida.¹⁰³

Por consiguiente, si la participación ciudadana se convierte en un objetivo que deberá concretarse, es pertinente realizar un proyecto que lo permita. Es así que Nuria Cunill recomienda un marco analítico que inicialmente está enfocado en la construcción ciudadana con el propósito de implementar valores que estimule su participación. Para ello debe tomarse en cuenta: 1) Si la Institucionalidad social favorece o no la construcción de ciudadanía, 2) Las exigencias de la ciudadanía y 3) Resultados obtenidos.

¹⁰³Joan Subirats, *Op. Cit.*, p. 41

Aunque el marco analítico de Cunill comienza por una construcción ciudadana, está debe ser complementada por un entorno Institucional que además de tener la capacidad y disponibilidad de estimular y propiciar una actitud activa del ciudadano deberá contar con las reglas y prácticas que permitan la recepción, atención, y solución. Por ello, este estudio retoma como camino para dar conducción a la acción ciudadana a través de las características de su Institucionalización, aspecto que se desarrolla en el siguiente apartado.

2.2 Participación Ciudadana Institucionalizada.

Existen distintas formas que adopta la participación ciudadana. Sin embargo frecuentemente suele referirse al tema sin establecer un cuidado a la tipología que adopta, las cuales contienen determinadas características y de las cuales se obtienen distintos resultados. Si bien la tipología de participación ciudadana no establece una función estricta y separada entre ellas porque hay puntos de coincidencia, no por ello se debe referir a estas sin alguna distinción ya que cada clasificación establece los actores que inician su práctica y los caminos a los que podría llegar.

Ante esto, se distingue en el siguiente cuadro la forma de participación ciudadana en: política, social, autónoma, clientelar, incluyente o equitativa y finalmente Institucionalizada, siendo esta última interés de estudio. Es así que se tiene:

CUADRO 4. TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

| PARTICIPACIÓN CIUDADANA | CARACTERÍSTICAS |
|-------------------------|---|
| POLÍTICA | Se vincula con la materia electoral donde implica la conformación o renovación del sistema de gobierno. Participan partidos y agrupaciones políticas, civiles y sociales. Sin embargo establece una exclusión sobre aquellos que no sean nombrados en las disposiciones jurídicas aplicables en la materia. |
| SOCIAL | Es la actividad de organizaciones que se identifican con una situación social. Tiene como fin publicar, atender y demandar al gobierno y sus instancias el cumplimiento de sus demandas. Suele ser incluyente para los intereses de cada individuo ya que puede |

| PARTICIPACIÓN CIUDADANA | CARACTERÍSTICAS |
|--------------------------|--|
| | estar enfocado a niños, mujeres, adultos, ancianos etc. |
| AUTÓNOMA | La ciudadanía se organiza a través de una organización social y responde a sus metas y no a las de una organización conformada por el gobierno. |
| CLIENTELAR | Establece una relación entre gobierno y ciudadanía con el fin de obtener algún beneficio de cada cual. Normalmente suele atribuirse ésta situación en beneficio material o en su caso político (votos). |
| IGUALITARIA O EQUITATIVA | Se promueve una participación sin tomar en cuenta ideologías, religión, clase social, etc. Sin embargo en el país no ha sido aplicado. |
| INSTITUCIONALIZADA | Estará fundamentada por leyes o reglamentos que suele ser dirigido y determinada la participación por la dirección de alguna autoridad. Además de que los distintos actores tendrán la posibilidad de exponer sus puntos de vista, debatir y participar en la toma de decisiones previamente estipulada en el marco legal. |

*Fuente: Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, M.A Porrúa, 1998, p. 29; Roberto Mellado Hernández, *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, D.F, Plaza y Valdés, 2001, pp. 20-22; José René Olivos Campos, *Op. Cit.*, pp. 2-5.

En relación con la participación ciudadana Institucionalizada, Socorro Arraluz define a ésta como “Serie de ordenamientos legales y normativos aprobados por los poderes jurídicos del Estado, que señalan las formas de involucramiento de la sociedad local en las tareas de gobierno”¹⁰⁴. Así, la participación tendrá las ventajas de estar fundamentada en un marco legal y a través de éste se puede exigir el cumplimiento de procesos participativos. Además, desde el inicio, se estipula o aclara las formas de organización de la participación, sus mecanismos, derechos y responsables de hacer cumplir la legislación.

Bajo este entendido y como propósito de estudio se establece que la participación ciudadana Institucionalizada en el Distrito Federal permite su análisis desde la aplicación de la Ley de Participación Ciudadana en la capital cuyo contenido responde a las características que sustentan la idea de una democracia participativa, entendida como la extensión de una serie de prácticas que permiten una mayor relación de los ciudadanos con sus

¹⁰⁴Socorro Arraluz Lozano, “La participación ciudadana Institucionalizada en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, [en línea] , pp-7, Dirección URL:] www.consortio.org.mx/documentos/participacion_zmcm.pdf, [consulta: 16 enero 2013].

representantes en el ejercicio de sus funciones, por lo cual se puede entender a esta como una parte complementaria del ejercicio de una democracia representativa¹⁰⁵ para contrarrestar uno de sus problemas principales “que implica una 'autonomía relativa del elegido frente a los electores', es decir, un especie de 'cheque en blanco' que se otorga a los representantes para decidir sin el consenso popular o sin consultar el punto de vista de los ciudadanos”¹⁰⁶. Por lo cual se añadirá un nuevo adjetivo a la democracia que reconozca la “facultad de los ciudadanos para asociarse y ejercer un dominio directo sobre las decisiones públicas, o bien a los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada y regulados por la legislación”¹⁰⁷

Entre los argumentos de una democracia participativa podemos ubicar el interés por reducir el distanciamiento entre gobernados y gobernantes. Además de prevenir para este último, monopolice el proceso de toma de decisiones. Entonces “se ha argumentado que la democracia participativa tiende a producir un equilibrio de poder en una sociedad determinada, ya que fomenta la capacidad de control de los electores frente a gobernantes y la influencia de los ciudadanos sobre sus representantes”¹⁰⁸.

Es así, que la democracia participativa tiene como sustento establecer o diseñar mecanismos de control como evaluación durante todo el proceso de gobernar. Aspecto que no se encuentra completamente resuelto con la sola aplicación de una democracia representativa.

¹⁰⁵Se entiende por democracia representativa como un sistema que se sustenta en la elección de un número de ciudadanos hacia un determinado individuo o grupos de individuos para la conducción de decisiones. Además conforme a su teoría y en relación con las ideas de Montesquieu, se busca limitar el poder para evitar su abuso así mismos se utiliza la división de poderes como un mecanismo de control. Véase Jessica Baños, “Teoría de la democracia: debates actuales”, [en línea], Andamios,, vol. 2, núm. 4, México, jun., 2006, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632006000100002&lang=es, [consulta: 02 de julio 2013.]

¹⁰⁶Arminda Balbuena Cisneros y Lucero Frago Lugo, “Las figuras de la participación ciudadana en México”, pp. 61-87, en Luis Antonio Corona Nakamura, Adrián Joaquín Miranda Camarena, *Derecho Electoral Mexicano. Una visión local: Distrito Federal*, Madrid, Marcial Pons, ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 2011, p. 62

¹⁰⁷*Ibid.*, p. 64

¹⁰⁸*Ibid.*, p. 64

Por otro lado, entre los beneficios de una democracia participativa se señalan: a) presencia de la opinión pública en procesos legislativos, b) sensibilidad de legisladores como gobernantes para con los asuntos de los ciudadanos, c) creación de espacios de expresión de los intereses locales e individuales, d) reducción de la influencia de partidos políticos o asociaciones intermedias, e) aumenta la participación ciudadana sin filiación partidista.¹⁰⁹ En tanto a su aplicación establece mecanismos de participación que pueden estar caracterizados por la búsqueda de “procesos públicos de comunicación y deliberación, reglamentada Institucionalmente.”¹¹⁰

Ahora bien, bajo la perspectiva de Joan Font quien explica algunos mecanismos de participación ciudadana que influyen en la toma de decisiones, podemos ubicar de forma similar los instrumentos reconocidos en la legislación del Distrito Federal, observando que existen:

1. Mecanismos de consulta a las comunidades: Se caracteriza por ser un mecanismo de diálogo entre representantes más reconocibles de las comunidades a través de reuniones constantes donde puede existir grupos muy participativos y generadores de propuestas como aquellos que sean únicamente consultivos para las autoridades o aquellos que funjan como evaluadores de políticas. Éste tipo de mecanismos se concentran en una comunidad determinada con ciertas características o intereses, lo que permite abrir el diálogo donde la autoridad obtiene información que posteriormente podrá servir para orientar su acciones. Éste mecanismo es el más utilizado y sencillo porque se comienza exponiendo un tema para atraer la atención de los interesados e incluye a varios sectores de la sociedad.

2. Mecanismos deliberativos. Refuerzan la capacidad de reflexión y diálogo de los ciudadanos que no estén tan involucrados con las actividades de sus autoridades. Así éstos proporcionarán la información, en el tiempo y entorno. Éste tipo de mecanismos intenta

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 67

¹¹⁰ *Ibid.*, p.67

superar problemas de información como debate, aunque suele enfocarse a una parte de la ciudadanía.

3. Mecanismos de Democracia Directa¹¹¹. Tiene el criterio de incluir a la mayor parte de los ciudadanos para que participe directamente en la toma de decisiones. Se utilizan mecanismos como referendums, asambleas y algunos posibles usos de la tele-democracia¹¹²

Hasta el momento se han descritos los posibles beneficios que significa una democracia participativa. Sin embargo su parte teórica no está exenta de algunos cuestionamientos que se enfocan principalmente en observar la manipulación de los mecanismos de democracia participativa por parte de los gobernantes sirviéndole a estos, legitimar decisiones previamente tomadas o utilizar el apoyo de la población por medio de estos mecanismos para aprobar proyectos que no necesariamente estén pensados en beneficio de aquellos. Incluso Giovanni Sartori observa desde la actividad de los medios de comunicación un factor para influir en la decisión de los ciudadanos mencionando que “en sociedades donde los medios de comunicación notablemente influyentes con gran cantidad de manipulación se corre el riesgo que una democracia participativa en lugar de valer la opinión de los ciudadanos en realidad impere el punto de vista del 'videopoder' .”¹¹³

En relación a mecanismos de participación ciudadana, el Doctor Manuel Canto Chac, menciona de estos, enfrentan como problemática, una truncada funcionalidad para permitir a la sociedad civil influir en temas sustantivos de interés público cuando no se ha resuelto las dificultades de representación y delegación de responsabilidades¹¹⁴. Un ejemplo de ello, es

¹¹¹Se advierte, existe un amplio debate acerca de la teoría democrática y sus múltiples formas. En el caso de la democracia participativa y directa, entre la literatura, suele referirse de forma similar en lo cual no se encontró una diferencia particular. En el caso de este estudio se ha decidido referirse a una democracia participativa al ubicar en ella un mayor debate en tanto los modos de participación ciudadana, su aplicación y efectos debido a que la democracia directa comúnmente suele referirse únicamente a sus figuras clásicas como plebiscito, referéndum e iniciativa popular, que incluyen en ella un proceso de votación.

¹¹²Joan Font, “Participación ciudadana y decisiones públicas”, en Alicia Ziccardi, *Op. Cit.*,p. 35

¹¹³ Arminda Balbuena Cisneros y Lucero Fragoso Lugo, *Op. Cit*, p.67

¹¹⁴Manuel Canto Chac, *Op. Cit.*,p. 1

el caso del Distrito Federal ante su peculiar organización aún presenta dificultades para concretar el proceso participativo en la zona.

Además, la Institucionalización de la participación, al ser un dictamen desde el aparato gubernamental podría estar condicionada a un entorno político como lo señala Yaninal Welp y Cecilia Schneider. La apertura o renuencia a establecer espacios participativos dependerá de la voluntad del gobierno, su ideología, relación del gobierno local con el central, capacidad del partido para solucionar sus desacuerdos, así como la existencia de la demanda de participación. Incluso, los procesos de participación podrán estar presentes en los debates porque significan una posibilidad de crecimiento y búsqueda de legitimación para el partido que dirige la iniciativa.¹¹⁵ Bajo estas circunstancias los proyectos participativos tienden a ser de corto plazo. De igual forma Nuria Cunill previene que la participación ciudadana puede convertirse en un mecanismo de uso para los gobernantes que contribuya a construir falsos consensos y legitimar desigualdades¹¹⁶

Incluso, dejando por un lado la influencia política en los mecanismos de participación ciudadana, desde la perspectiva de la Doctora Julie Evelyne Massal indica otras limitaciones de aquellos en tanto a su utilización , aplicación como resultados exponiendo entre sus dificultades:¹¹⁷

- a) Su implementación se dificulta más allá de un nivel microlocal o municipal.
- b) Aprobación y delimitación de los temas a debatir y consultar.
- c) La poca capacidad e incidencia de los actores que participan en los procesos de decisión.

¹¹⁵Yanina Welp y Cecilia Schneider, "Orígenes y Contradicciones de la Participación Ciudadana Institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich"[en línea], Revista de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 56, Núm. 211, pp. 47-68, México, 2011, Dirección URL: www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/.../28115 [consulta: 20 febrero 2013]p. 50

¹¹⁶Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo, *Op. Cit.*p. 180

¹¹⁷ Julie Massal, "Democracia Participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI" , [en línea], Análisis Político, vol. 23, núm. 69, Seminario Internacional El pueblo tiene la palabra: participación, consultas y democracia en los países andinos, Cuarta Cátedra andina, Quito, FLACSO, 14-15 de octubre 2009, Dirección URL: http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012147052010000200005&lng=es&nrm=#1, [consulta: 26 de julio 2013]

- d) La representatividad de los ciudadanos considerando que no todos tienen el mismo peso o la misma habilidad y disponibilidad para participar.
- e) Sus efectos refieren a un tiempo determinado, considerando que la mayoría de los procesos son coyunturales y tienen poco incidencia a largo plazo.
- f) La dificultad por impulsar la participación de la población potencialmente interesada. “Esto es cierto sobre todo donde la sociedad civil se encuentra fragmentada, poco interesada, desanimada o enfrenta altos riesgos al movilizarse”¹¹⁸

Además advierte que el impacto de estas dificultades podría significar en la acción participativa como una actividad frustrada y decepcionante en especial cuando el impacto de decisión no llega a significar grandes cambios. Por consiguiente, si los resultados de los procesos de participación no son respetados o reconocidos por los actores del poder o no existe respuesta concreta y efectiva en los poderes públicos, podría aumentar la incredulidad ante la ejecución de los mecanismos.

Entonces, si bien encontramos dificultades para la implementación de una democracia participativa pero existe el interés de avanzar en el tema, Julie Massal, enfatiza la necesidad de realizar un análisis donde se observe:

Los actores que los promueven, sus motivaciones y el contexto tanto local como nacional, social como político en el que se implementan para entender su alcance real y su significado político. Pese a cambios constitucionales y legislativos que, los promuevan legalmente, las prácticas y los usos de los dispositivos existentes siguen siendo fragmentados y muy heterogéneos. La concepción teórica, el diseño institucional y el contexto de aplicación interfieren en el contenido y en el alcance del dispositivo.¹¹⁹

Aunque no se deja de lado las recomendaciones presentadas anteriormente concerniente a la elaboración del análisis de los mecanismos de participación ciudadana. Podríamos advertir, aún en nuestro país, un factor sumamente influyente para la apertura y desarrollo de una democracia participativa está relacionada con las decisiones de una clase política. Al respecto, el Doctor Alberto J. Olvera quien menciona de la práctica de la

¹¹⁸ *Ibid.*, s/p.

¹¹⁹ *Ibid.*, s/p.

democracia en nuestro país se “abre un espacio político a la expresión de las preferencias de los ciudadanos”, contiene un carácter excepcional, al ser utilizado en condiciones políticas específicas. Entendiendo con ello, la instauración de mecanismos participativos se convierte en un medio de control por parte de los gobernantes, más no un instrumento para el fortalecimiento de las decisiones ciudadanas.

Si bien, reconoce que México cuenta con una abundancia de discursos, leyes e Instituciones ante el tema de participación ciudadana, ello no implica algún éxito, al observar con escasez su práctica efectiva a la par de una simulación en la cultura política en relación al tema. Sin embargo de una forma u otra todo lo anterior funciona explicando de ello y como antecedente:

La hipótesis central es que el carácter inclusivo y corporativo del régimen de la Revolución Mexicana logró crear mecanismos de relación con la sociedad que permitieron el manejo del conflicto social de una manera políticamente efectiva para la estabilidad del régimen. Los conflictos sociales y políticos fueron fragmentados en el tiempo y en el espacio, evitando grandes movilizaciones que implicaran riesgos sistemáticos a la estabilidad, utilizando mecanismos de relación con la sociedad de carácter específico y descentralizado. La ausencia de iniciativas culturales innovadoras en el campo político y la subordinación de las pocas existentes a los intereses y proyectos de las élites partidarias explica la debilidad del proyecto democrático participativo en México¹²⁰

Observando tan diversas complejidades, Norberto Lechner observa desde la mirada la democracia en América Latina, debe encauzar la dirección de la sociedad civil primordialmente a consolidar la dirección del sistema político-Institucional y el fortalecimiento de la ciudadanía.¹²¹

En suma, si bien los estudios enfocados a fomentar la participación ciudadana enseñan de este un elemento importante para influir en el desempeño gubernamental como administrativo. Tal influencia se reconoce con la creación de una legislación sobre el tema, donde se abren nuevas formas para que los ciudadanos estén involucrados con sus

¹²⁰Alberto J. Olvera, “La participación ciudadana y sus restos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática”[en línea], diciembre 2009, Dirección URL: [www.gobernacion.gob.mx/work/.../SEGOB/.../b\)Olvera_Entregable_2.p...](http://www.gobernacion.gob.mx/work/.../SEGOB/.../b)Olvera_Entregable_2.p...)[consulta: 24 marzo 2013],p.4

¹²¹Norberto Lechner, *Op. Cit.*, p. 144

gobernantes y la evaluación de aquellos no se vea reflejado como acotado únicamente en las elecciones de aquellos, si no que puedan influir en cualquier momento de la toma de decisiones.

No obstante, se entiende que la creación de una Ley de Participación Ciudadana aún no ésta exenta de que sus objetivos puedan cambiar el rumbo institucional como el fortalecimiento de la ciudadanía ya que existe a la par de la utilización de aquellas condiciones políticas como sociales de nuestro país que determinaran también sus efectos. Así mismo, los retos que enfrenta la Participación Ciudadana Institucionalizada estará encaminado a reforzar su actuación ante consecuencias de cambios políticos; desarrollar mecanismos de participación más allá de una consulta accediendo una mayor práctica ciudadanía en lo que implica todo el proceso de decisión.

Incluso es pertinente reconsiderar una profunda preparación en la ciudadanía para contar con mayor conocimiento acerca de la práctica de los instrumentos participativos y construir verdaderas decisiones en beneficio de la sociedad. Más aún, capacitar en el plano gubernamental como administrativo tanto para la aplicación de la ley, seguimiento e incorporación de resultados sobre aquellos.

2.3 Participación ciudadana para una Administración Pública Democrática.

El impulso, desarrollo o práctica de la participación ciudadana además de constituirse en el compromiso social de los ciudadanos con su entorno público, debe ser complementado con el adecuado funcionamiento de Instituciones que den respuesta y concreten esa actividad. Es así que la Administración Pública cobra un papel importante porque dependiendo de su estructura organizacional y capacidades será como podrá incentivar o desalentar una actitud participativa.

Si bien el tema participativo suele centrarse en la ampliación de un sistema representativo democrático, consiste en la elección de representantes con la participación

activa del ciudadano y dependiendo de su opinión, encaminará su elección a la persona que considere la más adecuada. Usualmente, el papel de la Administración Pública tiende hacer subalterno, a consecuencia, de pensar que su funcionamiento como resultados dependerá invariablemente de la estructura política y no por ella misma.

La administración se ha mantenido alejada de la política democrática porque se supone que no debe tomar las grandes decisiones que afectan a las opciones políticas dominantes en cada momento. En una sociedad democrática, éstas opciones se constituyen a partir del voto de los ciudadanos y sería una perversión inadmisible que los administradores pudieran distorsionarlas.¹²²

Sin embargo para Joaquim Brugué y Raquel Gallego considerar a la Administración Pública bajo esta premisa es dejar de pensar que de ella depende también la legitimidad del sistema político¹²³. A consecuencia del crecimiento en las funciones del Estado, la Administración Pública ha dado paso a contribuir en la legitimación del sistema político a través de su rendimiento. Además Ricardo Uvalle apoya la idea de difundir en ésta disciplina una nueva revisión para no encasillarla en la función estatal y burocrática sino debe constituir la responsabilidad de acercarse a los gobernados.¹²⁴

Ahora bien, considerando que la Administración Pública “se enlaza con los proyectos de la vida colectiva; es autora, coautora y realizadora de los mismos, porque sus atribuciones se extienden a todas las partes de la vida comunitaria, entendida como la vida de los espacios públicos.”¹²⁵ Es pertinente, tomar a ésta, en la nueva ola del proceso democratizador para contribuir al sistema de gobierno como generar al interior de la Institución eficiencia y eficacia administrativa como la obligación de un mayor rendimiento Institucional.¹²⁶ “La savia de la democracia es el camino para evitar que la administración

¹²²Joaquim Brugué y Raquel Gallego, “¿Una administración Pública democrática?”, en Joan Font, *Op. Cit.*, p. 47

¹²³ *Ibid.*, p.45

¹²⁴Ricardo Uvalle Berrones, “Condiciones, procesos y tendencias de la Administración Pública Contemporánea”, [en línea], *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, Vol. 16, Núm. 49, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración, 17 mayo 2013, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352009000100004&script=sci_arttext, [consulta: 30 junio 2013].

¹²⁵*Ibid.*, s/p

¹²⁶*Ibid.*, s/p

pública se constituya en un cuerpo insensible y auto referencial, situación que lo desfavorece porque se aleja de los ciudadanos y las organizaciones”¹²⁷

Es así que el proceso de democratización en la Administración Pública se impulsa para favorecer canales de comunicación, contribuyendo al flujo de información además de ponerla al alcance de los ciudadanos que les permita obtener mayor conocimiento de las funciones que realizan sus administraciones, a la vez, éstas al estar condicionadas a la comunicación continúa con la sociedad, se podrá obtener de sí y por ella misma aprendizajes que puedan estimular acciones de lo que debe hacerse y de los cuales deberán ser reformulados para el beneficio de la sociedad. Bajo este sentido, la democratización de la Administración Pública se finca en la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la corresponsabilidad.”¹²⁸

Adviértase que las expectativas señaladas anteriormente, dependerán de los medios reales que se proporcionen a la ciudadanía para influir en la Administración Pública. Resuelto lo anterior se podrá enfocar un reequilibrio del poder, establecer un mayor control en ella así como incentiven la eficiencia.¹²⁹

Por otro lado, Brugué y Gallego proponen que la democratización de la Administración Pública deberá funcionar con una participación de diálogo que “implica una conversación estructurada a partir de espacios de conflicto específicos y de la participación de actores informados e interesados (...)El diálogo focaliza la atención de cada uno de ellos y, a través de escuchar y rebatir, se compromete a alcanzar conclusiones operativas”¹³⁰ Donde las

¹²⁷Ricardo Uvalle Berrones, “La democratización de la Administración Pública”, [en línea], pp. 1-11, Panamá, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre 2003, Dirección URL: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0047104.pdf, [consulta 20 febrero 2013], p. 1.

¹²⁸*Ibid.*, s/p

¹²⁹Nuria Cunill Grau, “La democratización de la Administración Pública los mitos a vencer”, [en línea], Croqueta Digital, Dirección URL: http://www.croquetadigital.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=556&Itemid=60, [consulta: 22 enero 2013]

¹³⁰Brugué y Gallego realiza una diferenciación a través de las aportaciones de Fox y Miller entre diálogo, clase magistral y parloteo ubicando a estas dos últimas como medios de comunicación que no logran concretar acciones. Señalando así a la

Administraciones deberán proveer a los ciudadanos de la información fundamental, clara y entendible resaltando las opciones para la realización de políticas, ello ayudará al ciudadano, a discrepar las viabilidades o dificultades del tema en cuestión, aunado a su posición. Además se propone, que la apertura del diálogo, deben estar involucrados las personas más interesados en el tema, estableciendo una selección entre tantos ciudadanos que puedan existir, e implementando una participación focalizada. Si bien esto podría significar una contradicción donde “todo tiene que ver con todo y, en realidad, en este razonamiento simple el que explica la negativa de la democracia representativa a aceptar cualquier mecanismo de participación que no se dirija a todos los ciudadanos. En caso contrario, el proceso participativo queda deslegitimado, no sirve, es una perversión inadmisibles.”¹³¹ Con la propuesta de los estos autores, lo anterior se contrapone al recordar la posible existencia de individuos no interesados en el tema, incluso defiende la idea de establecer un diálogo con ciudadanos que tengan mayor relación con el problema, tendría mayores efectos.

Posteriormente, el diálogo con los ciudadanos permitiría un aumento en la eficiencia y eficacia de la Administración porque su funcionamiento fungirá en base a elementos que preocupan en la vida de los ciudadanos y que fueron sometidos a un consenso para buscar posibles soluciones, quedando en primera instancia, aceptada la decisión por los involucrados. Únicamente quedará esperar las consecuencias de tal acto. Lo anterior no supone que las Administraciones actuarán en función de la petición ciudadana, será un trabajo en conjunto donde cada cual exponga sus observaciones respecto a un tema, así abrirán espacios para exponer la posición de la Administración como de los ciudadanos interesados para discernir juntos la situación a tratar.

clase magistral un discurso dominado y manipulado por una elite quien en algunos casos diseña instrumentos de participación ciudadana en base a la apatía, poca accesibilidad e incapacidad para incorporar opiniones externas. Bajo esta cuestión la forma de dirigirse a la ciudadanía no incentiva su participación. Por otro lado el parloteo se caracteriza donde los actores interesados o involucrados exponen sus opiniones sin que exista alguien para canalizarlas y concretarlas. “Este suele ser el resultado de la participación a través de redes informáticas”. Debido a lo anterior el diálogo establece el compromiso de los actores además de la operación de la deliberación. *Vid.* Brugué Joaquim y Gallego Raquel, *Op. Cit.*, p. 47

¹³¹*Ibid.*, p. 48

Nuevamente, Brugué y Gallego plantean el cambio de una Administración segmentada por responsabilidades a una Administración interactiva donde los actores tengan una relación y comunicación entre sí, proporcionando un entendimiento de las distintas situaciones que deban dar solución y por conducto de sus labores comprometerse con las mismas. Se añade, la posibilidad de crear una estructura organizacional de compañerismo y discusión que permita vislumbrar en la inclusión de la actividades, una cadena de consecuencias y resultados, donde cada cual tendrá su función pero generando en la interacción una responsabilidad como adaptación a las circunstancias. Además se recomienda el uso de tecnologías que ayuden a establecer mayor comunicación como manejo de información oportuna en la estructura organizacional, con la finalidad, por un lado de evitar la duplicidad de un proceso administrativo y por el otro que los niveles operativos generen la capacidad para focalizar información en una mejor toma de decisiones. Para ello, Brugué y Gallego aconsejan diseñar una “ventanilla única” para concentrar las peticiones ciudadanos en un único punto y de ahí establecer un flujo de comunicación que se dirija a dar su atención en las correspondientes unidades administrativas.¹³²Erradicando así la Administración que funciona como máquina y ajena a las exterioridades sociales.

Por consiguiente una Administración interactiva tanto en su interior como con los ciudadanos se convierte en un proceso de explicación de problemas, discusión, deliberación y negociación para la realización de acuerdos. Ello, contribuiría en la legitimidad de la Administración Pública bajo dos vertientes: una legitimación Institucional que implica adaptar el comportamiento de la Institución a los valores aceptados de la sociedad como: legalidad, imparcialidad, sometimiento del poder político. Por otro lado la legitimidad en base a rendimiento involucra que los bienes y servicios funcionen bajo los criterios aceptados en la sociedad como equidad, eficiencia, eficacia, efectividad y calidad. Éste último es más funcional para el ámbito local debido a la percepción próxima que tendrán los individuos con

¹³²*Ibid.*, p. 50.

el rendimiento de los servicios públicos.¹³³

Por último, se reitera que el proceso democratizador de la Administración Pública incluye un cambio en su estructura interna como la utilización de mecanismos que permitan la comunicación con los ciudadanos. Así, se recomienda estimular un aparato administrativo interactivo que involucre la comunicación entre personal como fomentar en ellos, un cambio de actitud, tanto para estimular un mayor interés en su desempeño laboral como sus resultados.

A la par, la comunicación de la Administración Pública con los ciudadanos a través del diálogo, implicará la exposición de problemáticas así como sus posibles soluciones. Si bien cada problema tendrá su particularidad y se presentarán dificultades para dar solución, ello podría enfrentarse con mayor habilidad, en una participación focalizada de Brugué y Gallego, para ubicar de mejor forma a los involucrados cuestionándose de quien, en qué, y a efectos de qué existirá el diálogo.¹³⁴ Así los responsables del aparato administrativo podrán canalizar o dirigirse a los ciudadanos interesados en hacerse escuchar para demandar su bienestar.

Ahora bien, no se debe olvidar, que si la apuesta es impulsar una participación en función del diálogo, debe tomarse en cuenta que éste debe llegar a concretarse en resultados, para ello se requerirá un proceso en donde se orienten estos esfuerzos. Ante esto, deberá realizar una sistematización de la opinión pública que ayude a la formulación e implementación de resultados. De ésta forma podrá ser de utilidad la aplicación de una planeación estratégica que implica “la aplicación de valores, misiones, estándares de comportamiento. Estrategias y calendarización de actuación y responsabilidades y la obtención de resultados en función de los objetivos medibles”¹³⁵

¹³³*Ibid.*, p. 52

¹³⁴*Ibid.*, p. 57

¹³⁵*Ibid.*, p. 51

2.4 Participación Ciudadana con el enfoque de la Nueva Gestión Pública.

La Nueva Gestión Pública propone acciones que van encaminadas a la utilización de propuestas generadas desde el ámbito privado para permitir su aplicación en el ámbito público, esto implica efectuar cambios en la racionalización de las estructuras y procedimientos, revisión de la toma de decisiones así como el aumento de la productividad de los empleados en la organización.

Ahora bien la síntesis del pensamiento de la Nueva Gestión Pública es ubicada en el pensamiento de Osborne y Gaebles que proponen los criterios de las “cinco-R” (Reestructuración, Reingeniería, Realineación y Reconceptualización) donde buscan enfocar cambios en la Administración Pública, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 5. LAS “CINCO- R” DE OSBORNE Y GAEBLES.

| PRINCIPIO | ES... |
|----------------------------|---|
| <i>Reestructuración</i> | Realizar una revisión de aquellas acciones que no contribuyen en ofrecer un buen servicio. Además este, debe estar sujeto a un estudio de planeación y selección de prioridades. |
| <i>Reingeniería</i> | Apuesta por la utilización de la tecnología para desechar un papeleo innecesario y permitir la elaboración de un trabajo más inteligente |
| <i>Reinventar</i> | Retomando el espíritu empresarial, lograr que las organizaciones públicas operen con una planeación estratégica a largo plazo y con resultados. Considerando las perspectivas del cliente-ciudadano para satisfacer sus demandas. |
| <i>Realineación</i> | Realizar actitudes que se centren en la estrategia de la organización |
| <i>Reconceptualización</i> | Establece el aprendizaje en las organizaciones públicas para contar con la capacidad de adaptarse a una determinada situación a través del conocimiento. Promueve una relación entre los actores para crear visiones compartidas. |

*Fuente: Andrea López, “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual”, [en línea], Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento No. 68, pp. 3-26, México, INAP: Dirección de Estudios e Información, Dirección URL: www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento...y.../ngpfinal.PDF, [consulta: 28 enero 2013], pp. 10-11

No obstante, los principios de adaptabilidad, innovación, representación, y participación son considerados como las ideas fuerza de la Nueva Gestión Pública a

consecuencia del auge del neoliberalismo y las presiones en la reducción del gasto público.¹³⁶

Cabe señalar que la relación entre participación de ciudadanos y Nueva Gestión Pública contribuye a la modernización y adecuación de las organizaciones públicas introducida en la flexibilidad organizacional, donde éstas atiendan demandas de la sociedad así como el desarrollo de actividades orientadas al bienestar de los ciudadanos. En concordancia, el ciudadano será de provecho, a través de su colaboración u opinión, forjará el impulso para que las organizaciones públicas establezcan su adaptabilidad en función de estos.

Además la Nueva Gestión Pública establece técnicas de cálculo, cuantificación y elaboración de indicadores como herramientas que permitirán establecer un diagnóstico del rumbo de la función organizacional que resaltan logros, fallas y posibles estudios de las próximas modificaciones. Las técnicas van enfocadas a:

CUADRO 6. TÉCNICAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

| Dirección General de la Organización | Las funciones de la organización | Desarrollo de habilidades directivas para la toma de decisiones. |
|--|---|---|
| Ubica a la organización en su conjunto para impulsar capacidades que posibiliten la adaptación de su entorno (perspectiva estratégica). Además de garantizar el desarrollo de las actividades como el cumplimiento de sus metas (perspectiva operativa). Todo ello a través herramientas de: planeación estratégica, gestión de los procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos y dirección de proyectos. | Preocupa por la dirección de operaciones, diseño organizativo, dirección de recursos humanos, gestión de servicios, gestión financiera, gestión de sistema de información y control de gestión. | Implementa la negociación, gestión de conflicto, liderazgo, trabajo en equipo, creatividad e innovación y capacidad de sumir la complejidad y la incertidumbre. |

*Fuente: Andrea López, *op. cit.*, p. 13

¹³⁶ Andrea López, *Op. Cit.*, p. 12

Por otro lado, es justo decir, que el pensamiento de la Nueva Gestión Pública al haberse adoptado desde las experiencias del sector privado aún existen ciertas restricciones para su aplicación, teniendo en claro, que el desarrollo del ámbito privado responde a intereses de mercado e individuales, mientras que el sector público debe inclinarse a las expectativas sociales, culturales, jurídicas, económicas, etc. que caracterizan a una sociedad.

Incluso, se advierte de la viabilidad de la Nueva Gestión Pública en Administraciones Públicas que responden a un sistema clientelar y patrimonialista que se caracterizan por “la falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa-”¹³⁷ Considerando por ello, que “La aplicación de la Nueva Gestión Pública en sistemas administrativos inmaduros no es recomendable debido a la ganancia potencial de eficiencia, será casi con seguridad opacada por los mayores costes que resultan de los problemas de coordinación y gran estabilidad”¹³⁸

También se insiste, el desarrollo del sector público a diferencia del sector privado impera bajo condiciones del pluralismo de la sociedad, la fragmentación de la autoridad, la existencia de disensos, presencia de conflictos. A parte, lo público cuenta con una Administración que efectúa su funcionamiento desde actividades permitidas por la Constitución, leyes, reglamentos, acuerdos, etc. o algún proceso político.¹³⁹ Ya sea para su modificación interna como para la prestación de algún servicio, provocando, baja flexibilidad para su modificación o adecuación ante alguna situación. Se incluye que la función pública se ubica en un entorno de “macrogestión” donde se involucra con múltiples factores que se relacionan entre sí, mientras que, el sector privado se desenvuelve en un ámbito de microgestión respondiendo al cumplimiento de una particularidad.

Otra crítica al modelo gerencial para su aplicación en lo público, es considerar al

¹³⁷*Ibid.*, p. 8

¹³⁸*Ibid.*, p. 24

¹³⁹*Ibid.*, p. 13

ciudadano como cliente con una idea entre la relación de proveedores y consumidores para la prestación de algún servicio, teniendo la preocupación de establecer una constante relación entre estos para contribuir en la satisfacción del cliente. Sin embargo se cuestiona la idea de reducir al individuo en consumidor de un servicio, pensando así que se “convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, ignorando el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación, consecución de valores constitucionales y objetivos políticos.”¹⁴⁰

No obstante se fomenta retomar ésta inquietud al sector público para tener acceso a la opinión de los ciudadanos que coadyuguen en los parámetros a ser evaluados y se aprenda como adecue la forma en que se soluciona sus necesidades, ya que son ellos, quienes por el uso de los servicios en su vida diaria, conocerán adecuadamente las deficiencias o logros de la función pública y así encontrar los caminos más convenientes para mantener su bienestar.

Asimismo, Carlos de la Cruz propone una metodología a utilizar; a fin de canalizar, atender y solucionar demandas ciudadanas bajo el propósito de que su durabilidad sea de largo plazo. La metodología es una visión prospectiva a través de la planeación estratégica que busca aportar una herramienta científica para controlar las consecuencias de una decisión y adelantarse a sus efectos; posteriormente conducir y concretar con ello, la solución deseada. Del mismo modo la aplicación de esta metodología pretende evitar la aplicación de una decisión en beneficio de un grupo de interés además de apartar a ésta, de su aplicación reactiva y a corto plazo.

Surgimiento de la democracia participativa, y su inherente pretensión colegitimadora respecto de la actuación de la autoridad obliga a ésta, así como a los propios líderes mediadores, identificar puntualmente las necesidades reales de la sociedad mediante la utilización de instrumentos metodológicos que le ayuden a ubicar de forma científica las necesidades sociales en su justa dimensión.¹⁴¹

¹⁴⁰*Ibid.*, p. 20

¹⁴¹Carlos De la Cruz, “La Nueva Gestión Pública en México: Un enfoque prospectivo para la toma de decisiones y la planeación estratégica del Gobierno”, [en línea], Revista de Administración Pública: “La agenda actual de la Administración Pública; una visión iberoamericana”, Vol. XXXIX, No. 1, pp. 245- 277, México, INAP, 2004, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=110>, [consulta: 20 mayo 2013], p. 247

Por consiguiente esta herramienta científica sirve para identificar necesidades reales, actores, y variables en la presencia de una demanda ciudadana. En base a este enfoque se aporta a las autoridades la apuesta por incrementar beneficios después de una toma de decisión y donde su durabilidad sea de mediano o largo plazo. Es así que “se pregunta dos cuestionamientos básicos: ¿Cuál es la demanda ciudadana a resolver? ¿Cuáles son los objetivos que busca alcanzar? Para posteriormente identificar a los actores involucrados, recursos y estrategias necesarias para cumplir en un futuro con objetivos proyectados en el contexto de los diversos escenarios posibles.”¹⁴²

Entonces, inicialmente se considera que la demanda ciudadana aparece desde los “Inputs societales” de las relaciones de los individuos, posteriormente se presentarán a través de mecanismos de participación que el gobierno conduzca. La ubicación de las demandas ciudadanas entrarán en un proceso de aplicación de metodología cuantitativa, cualitativa y comparativa. De las cuales se debe observar su funcionamiento como lo explica el siguiente cuadro:

CUADRO 6. APLICACIÓN CUALITATIVA, CUANTATIVA Y COMPARATIVA EN DEMANDAS CIUDADANAS.

| METODOLOGÍA | CONSISTE EN... | FORMA DE APLICACIÓN |
|--------------|---|---|
| Cuantitativa | Definir en los actores ¿Qué piensan? ¿Quiénes piensan que? ¿En qué parte de la ciudad lo piensan? | Podrán realizar sondeos, encuestas de opinión representativos. |
| Cualitativa | Detectar los factores que influyen en la forma de pensar de los actores. | Realizar encuestas de mayor profundidad. |
| Comparativa | Promueve el estudio de los problemas con experiencias de otros gobiernos. | Estudio de diversidad de proyectos ya sea a nivel local, regional o global. |

FINALIDAD: Localizar los criterios de: ¿El qué?, ¿El quien?, ¿El dónde?, ¿Por qué?, y el ¿Cómo? De la demanda ciudadana que determine y valore su viabilidad ya sea política o administrativa en función del bienestar social.

*Fuente: Elaboración Propia.

¹⁴²De la cruz Carlos, *Op. Cit.*,p. 246

Posteriormente a un análisis de la demanda ciudadana como se hizo ver en el cuadro anterior. En seguida, se deberá analizar la viabilidad de los proyectos previamente definidos, desde la identificación de actores involucrados para anticipar consecuencias de implementar la decisión. De este modo, habrá actores principales, secundarios, testigos y no protagónicos¹⁴³ quienes permitan o menoscaben el desarrollo de toma de decisiones en función de su fuerza de organización y propósitos. Véase Diagrama 3 para ubicar en base a sus características la identificación de estos actores que influyen en el diseño de las decisiones.

Ahora bien, ubicando la presencia de actores y haciendo un previo análisis que resalta su grado de influencia. Con lo anterior, se describen algunos escenarios que darán una idea, acerca de quién tendrá el mayor poder de dirección para elaborar como conducir soluciones que den solución a la demanda ciudadana.

Entonces, si existe:

- ✦ Baja presión política y baja movilidad por parte de los actores, las decisiones se circunscribirán dentro de la organización gubernamental.
- ✦ Si hay alta presión política y se detecta alta capacidad de movilidad de los actores. Las decisiones se expondrá en relación con actores principales y secundarios en la medida de fuerza y capacidad de movilización.
- ✦ Pero si la presión política es baja y la capacidad de movilización de los actores principales y secundarios es alta o si la presión política es alta pero la movilización baja esto significará un conflicto potencial al darse cuenta de las decisiones. Ante esta situación se recomienda relacionar a los actores para generar una decisión colegitimadora¹⁴⁴

Sin embargo el análisis no hace mención, únicamente de los actores y sus

¹⁴³Carlos de la Cruz realiza una clasificación de estos actores a partir de un instrumento post-estructuralista, denominado "Agency", que identifica estructuras formales como: Sindicatos, Partidos Políticos, Funcionarios Públicos o Ciudadanos etc. y estructuras informales como: ONG's, Asociaciones, Iglesia, Grupos de Presión etc. Los primeros van relacionados en función del marco legal dado, mientras que los segundos son identificados a partir de su lucha y que les dio lugar a su posición actual. Lo anterior tiene como fin identificar al actor y su nivel de presión política en la aplicación de la decisión. Carlos De la Cruz, Op. cit., pp. 249-251

¹⁴⁴*Ibid.*, p. 252

particularidades para actuar. Para complementar el panorama se propone ubicar los factores con los que cuenta el gobierno y su administración en la atención de la demanda ciudadana. Es así, que dentro de la organización gubernamental como administrativa es pertinente ubicar las debilidades y fortalezas así vincularlo con la parte exterior que resalte las amenazas y oportunidades al enfrentarse al tomar una decisión.

Posteriormente, Carlos de la Cruz propone poner en práctica la Investigación de Acción Participativa (IAP) es un enfoque y metodología que le da valor a la praxis (proceso de síntesis entre la teoría y la práctica) en relación con la comunidad, para asegurar que determinada resolución sea en beneficio de ésta y no de intereses grupales y políticos. IAP “orienta un proceso de estudio de la realidad o de aspectos determinados de ella, con rigor científico, correlacionando además a la ciudadanía mediante la acción participativa, que está preocupado por una acción que conduce al cambio social y estructural de fondo.”¹⁴⁵

Para su aplicación debe empezar con la creación de una Investigación de Acción Prospectiva en base a objetivos y después establecer un plan de trabajo que signifique logros a mediano y largo plazo. Las fases técnicas del IAP son:

CUADRO 7. FASES TÉCNICAS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA INVESTIGACIÓN DE ACCIÓN PROSPECTIVA.

| FASE TÉCNICA | PROCESOS | |
|-----------------|---|---|
| AUTODIAGNÓSTICO | 1) Proyección Mediática de la Demanda Ciudadana | Previamente se debe haber ubicado el tipo de actores en relación a la demanda ciudadana. |
| | | Hacen públicas las demandas y se solicita a los interesados para abrir el espacio discursivo. |
| | 2) Comisión de Seguimiento | Integrará la Comisión con actores principales y secundarios |
| | | Expondrá los trabajos a realizar en conjunto. |

¹⁴⁵*Ibid.*, p. 253

| FASE TÉCNICA | PROCESOS | |
|-------------------------------------|--|--|
| | 3) Grupo de IAP | Se integrará con ciudadanos (no líderes) para permitir la representación plural. Evitar en este grupo la integración de actores principales y secundarios que podrán ser parte únicamente de la anterior Comisión. |
| | 4) Elementos analizadores | Plantea la investigación de estudios cualitativos, cuantitativos y comparativos por parte del personal del gobierno y ciudadanos |
| | 5) Trabajo de Campo | |
| | 6) Primer Informe | Se expone las finalidades buscadas en la investigación, los objetivos generales y los específicos definidos por la ciudadanía. |
| TRABAJO DE CAMPO | 1) Trabajo de Campo | Definirán finalmente los objetivos mediante talleres en colaboración con la Comisión de Seguimiento. Aclara que es necesario nutrir los talleres con información relevante para la discusión como estudios jurídicos, financieros, capital humano, tiempos, recursos asignables etc. |
| | 2) Análisis del Discurso | |
| | 3) Segundo Informe | |
| CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE ACCIÓN | 1) Construcción el Programa de acción integral | Se planifican las acciones, recursos y tiempos para poner en marcha el proyecto, introduciendo indicadores que permitan medir los avances |
| | 2) Informe Final | Será presentado a la ciudadanía, y los grupos que hayan colaborado. Deberá ser un informe dinámico y no estático para que realice sus adecuaciones para lograr mayor eficiencia, transparencia y calidad. |

*Fuente: Elaboración propia.

Derivado de lo anterior, debemos recordar que las ideas de la Nueva Gestión Pública pueden ayudar como una herramienta para la construcción en la toma de decisiones en el ámbito público, siempre que éste surja de un análisis, que resalte las características que condicionan su actuar o movilidad. Es así, se ha propuesto la utilización de planeación estratégica en base a un estudio prospectivo para valorar actores, su colaboración con el gobierno y capacidad de respuesta ante la formulación de decisiones públicas, anticipando

las consecuencias en el plano político, administrativo, social etc. Incluso ésta herramienta tiene como finalidad generar resultados con durabilidad. Evitar obtener efectos que se desprendan de decisiones reactivas y carentes de resultados duraderos. Es así, que este estudio proporciona una metodología que vincula al Gobierno su aparato administrativo y sociedad para discernir en la aplicación de soluciones que signifiquen durabilidad y mejores resultados.

Finalmente, el presente capítulo ha tenido como objetivo abordar el tema de participación ciudadana describiendo los factores favorables como los adversos que se podría obtener de su práctica, los cuales pueden responder al ámbito político como administrativo, donde el primero busca la ampliación del régimen mientras que el segundo tiene el propósito de impactar en el funcionamiento administrativo. Además, es en el espacio local el contexto para seguir desarrollando la investigación, ya que aunado al actuar de una participación ciudadana sus resultados permitirían establecer un análisis concreto debido a que tienen un menor cúmulo de factores que se pueden detectar como controlar, estableciendo así una evaluación del impacto. Observando de inicio, la existencia de una Gobernanza jerárquica y centralizada, donde el actor principal es el Gobierno al ser él quien guíe la actuación de la ciudadanía caracterizada por su baja participación.

Cabe señalar, que entre las diversas tipologías de participación ciudadana, se aborda la Institucionalizada la cual se concreta en una legislación y que derivado de sus efectos es responsabilidad del Gobierno como de su Administración Pública concretarlos. Asimismo, se piensa que de las acciones derivadas de la práctica de la participación ciudadana sus efectos pueden estar encaminadas a generar cambios en la estructura organizacional de la Administración Pública y que a su vez, esta debe aprender de sus habilidades como dificultades para la gestión de las decisiones ciudadanas. Para ello, se habló de planeación estratégica que deriva de las propuestas de la Nueva Gestión Pública, para aplicar en la gestión pública una metodología que permita detectar los factores que obstaculizan el trabajo administrativo y generar resultados que se plantean con el proceso establecido en una

legislación de participación ciudadana. Es así, como se parte a la exposición del siguiente capítulo considerando el desarrollo teórico ya expuesto, para enfocarlo a los sucesos que ocurren en la práctica, del cual se eligió el Gobierno del Distrito Federal en cuyo territorio el desarrollo de la participación Ciudadana Institucionalizada ha estado presente y de la cual nos ocuparemos en el siguiente apartado.

CAPÍTULO III

EL DISTRITO FEDERAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA.

3.1 Organización del Distrito Federal.

El Gobierno Mexicano se constituye como Federal y estará integrado por 31 estados y el Distrito Federal como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en sus artículos 40 y 43.

A partir de mencionada característica es como el Distrito Federal responderá a una organización política, jurídica como administrativa distinta a la de los demás estados que integran el Gobierno Mexicano, la cual también influye que su territorio por sea sede de los Poderes Federales designado así desde la Constitución de 1824.

Debido a que el Distrito Federal refleja las ideas federalistas, aquel se enfrenta al conflicto de:

Combinar la organización de la forma de gobierno que es Federalista y su propia organización, en virtud de lo anterior, no sólo aloja a los Poderes Federales, si no que por elemental lógica, debe albergar a sus propios poderes locales, lo que implica *per se* un conflicto de coexistencia de poderes, por cuanto hace a los niveles de gobierno que se involucran.¹⁴⁶

Por consiguiente, el territorio del Distrito Federal estará organizado de la siguiente manera:

1) Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso Federal que a diferencia de una Constitución, aquel “ es un conjunto de leyes que se hacen públicas dentro de una sociedad para reglamentar jurídicamente a los ciudadanos que habitan en una circunscripción en específico y que a su vez se encuentra supeditada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” ¹⁴⁷ Es así como en este documento jurídico se establece la estructura y

¹⁴⁶Adrián Joaquín Miranda Camarena y Rocío Alejandra Torreblanca Figueroa, “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, pp. 86-118, en Luis Antonio Corona Nakamura, Adrián Joaquín Miranda Camarena, *Derecho Electoral Mexicano. Una visión local: Distrito Federal*, Madrid, Marcial Pons, ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 2011, p. 86

¹⁴⁷*Ibid.*, p. 98

funcionamiento del Distrito Federal sin ir más allá de lo que señala el artículo 122 de la CPEUM.

2) Cuenta con una Asamblea Legislativa formada por diputados pero con menos facultades que un Congreso Local, las cuales estarán enfocadas: a) Legislar su Ley orgánica, b) Examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de Ingresos y lo relativo al presupuesto de egresos, c) Revisar la cuenta pública del año anterior, d) Expedir leyes para garantizar elecciones, e) Legislar en materia de Administración Pública local, civil, penal, planeación del desarrollo, prestación y concesión de servicios públicos, f) Expedir normas de fomento económico y protección al empleo, g) Expedir la ley orgánica de los tribunales de la función judicial y lo relativo al Tribunal del Contencioso Administrativo, h) Presentar leyes o decretos en materia del Distrito Federal al Congreso de la Unión.¹⁴⁸

3) El titular del poder ejecutivo como de la Administración Pública del Distrito Federal será el Jefe de Gobierno, quien durará seis años en el cargo. Entre sus facultades y obligaciones está: a) Cumplir y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa así como presentar sus iniciativas de leyes o decretos ante este. c) Nombrar y remover a los servidores públicos cuya designación o destitución no estén previstas en la Constitución, d) Ejercer funciones en la dirección de seguridad pública.

4) El poder judicial se integrará por el Tribunal Superior de Justicia, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Contencioso Administrativo y Procurador General de Justicia del Distrito Federal los cuales tendrán la función de: a) Administrar e impartir Justicia en el Distrito Federal, b) Vigilan los órganos jurisdiccionales, c) Dirimen controversias entre particulares y autoridades administrativas del Distrito Federal.¹⁴⁹

¹⁴⁸Artículo 122, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁹Adrián Joaquín Miranda Camarena y Rocío Alejandra Torreblanca Figueroa, "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", pp. 86-118, en Luis Antonio Corona Nakamura, Adrián Joaquín Miranda Camarena, *Derecho Electoral Mexicano. Una*

5) El Distrito Federal estará integrado por Órganos Políticos-administrativos las cuales se llaman Delegaciones y no municipios como en los 31 estados de la República.

Aún en nuestros días dicha organización genera una serie de debates para la conducción del gobierno del Distrito Federal. Para, el Doctor David Arellano Gault, menciona una necesaria reordenación de la Ciudad Capital para establecer con mayor claridad el status de este ante la Federación porque observa la presencia de un marco institucional extraño y complejo que dificulta la ejecución de una administración descentralizada y clara. De igual forma, las responsabilidades y relaciones intergubernamentales ante aquel esquema, dificultan implementar mecanismos de rendición de cuentas como definir facultades y responsabilidades que permitan la toma de decisiones informada en políticas públicas tanto en autoridades centrales como en las delegaciones.¹⁵⁰ De forma similar, el Doctor Héctor Castillo Berthier, señala que la indefinición de un estatuto jurídico en la Ciudad no ha beneficiado a “la consolidación de mecanismos Institucionalizados y Universales para el conjunto de la ciudadanía que se gobierna”¹⁵¹

No obstante, el Profesor José Antonio Rosique, reconoce que en los últimos años, el Distrito Federal ha trascendido de una forma de gobierno autoritaria y centralista hacia una descentralizada y democrática a través de una serie de reformas. Sin embargo, no deja de lado que los cambios realizados en la Ciudad han sido cuestionadas en diferentes sectores de la sociedad y una de ellas está relacionada con “La ausencia de una reforma política de fondo a las demandas de democracia para la participación ciudadana y elección de gobernantes”¹⁵²

visión local: Distrito Federal, Madrid, Marcial Pons, ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 2011, p. 100

¹⁵⁰César Buenrostro Hernández, “Algunas consideraciones en torno a la coordinación del sector central y las delegaciones del gobierno del Distrito Federal.”[en línea], *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, pp. 485-494, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2006, Dirección URL: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num...II.../Cesar_Buenrostro.pdf, [consulta: 12 de mayo 2013], p. 485.

¹⁵¹Héctor Castillo Berthier, *Op. Cit.*, p. 8

¹⁵²José Antonio Rosique, “Ciudad de México: Evolución y perspectiva de la forma de gobierno”[en línea], *Veredas*, núm. 1, Año 1, pp. 83-106, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Segundo Semestre de 2000, Dirección URL: http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_fasciculo.php?id_fasciculo=257, [consulta: 18 de mayo 2013] p. 5

Ante ello, el profesor, persiste que para tener una forma de gobierno futurable¹⁵³ que incluya una estructura y funcionamiento basado en un modelo democrático que se combine con la participación ciudadana, debemos aprender que ello no llegará de una generación espontánea por el contrario se debe tomar en cuenta las formas pasadas y aquellas que han persistido a lo largo del tiempo y las que han sido de utilidad para los ciudadanos.¹⁵⁴

Por consiguiente el Profesor José Antonio Rosique, observa al Distrito Federal entra las siguientes situaciones de las que se espera como a las que se enfrenta la capital¹⁵⁵ como son:

- a) La forma de gobierno del Distrito Federal dependerá del proyecto de sociedad logre establecer a través de un mayor consenso entre diferentes actores sociales y grupos políticos que buscan el control del Estado y Capital.
- b) Existen etapas pendientes que hay que superar en relación con el marco jurídico de la Capital. No obstante si ello llegará a pasar a corto plazo, lo concerniente a la legalización e implementación de un cuarto orden de gobierno sería más sencillo. Situación que no se espera de igual forma en el plano político y organizacional, del cual quedaría mucho trabajo por hacer, al considerar la apatía y conflictos de grupos vecinales influidos por sus propias militancias.
- c) La democratización y remunicipalización requiere de la preparación de los servidores públicos de carrera para modernizar, desconcentrar y descentralizar la administración como de una participación ciudadana activa en todos los ámbitos de la sociedad.

Al respecto se entiende, que si bien se espera de las transformaciones jurídicas como organizacionales de la Ciudad contribuyan a la calidad de vida democrática como en la participación ciudadana. Es de advertirse, que tales cambios se fundamenten no sólo en anhelos ante las presentes temas a impulsar, si no que existan las vías para que se vuelva una práctica a favor de las necesidades de la sociedad.

¹⁵³El autor, entiende por futurable: “ el futuro deseable y por futurible el futuro posible” Vid. José Antonio Rosique Cañas, *Op. Cit.*, p. 88

¹⁵⁴*Ibid.*, p. 89

¹⁵⁵*Ibid.*, pp. 103-104

3.1.1 Administración Pública en el Distrito Federal.

La Administración Pública del Distrito Federal es considerada: central, desconcentrada y paraestatal de acuerdo al 2° artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

En relación al ámbito central estará integrado por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 16 Secretarías, Oficialía Mayor, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Contraloría General del Distrito Federal, Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Que en conjunto tendrán atribuciones relativas a la planeación del desarrollo del Distrito Federal, formulación y conducción de políticas públicas en sus respectivos ramos; regulación interna de la Administración Pública; hacienda pública; adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la Ciudad; prestación o concesión de servicios públicos; desarrollo de obras en las delegaciones; sanciones administrativas por infracciones a leyes y reglamentos; determinación de participación y coordinación con delegaciones sobre servicios públicos.¹⁵⁶

Para la Administración Pública desconcentrada estará integrada por aquellos órganos administrativos que hayan sido constituidos por el Jefe de Gobierno y estén subordinados a éste o a la dependencia que se determine. En este caso el Distrito Federal cuenta con cuatro órganos desconcentrados que son: 1) Instituto de Formación Policial, 2) Instituto Técnico de Formación Policial, 3) Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, 4) Sistema de Radio y Televisión Digital del Gobierno del Distrito Federal.¹⁵⁷

Finalmente el sector paraestatal estará integrado por: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos las cuales contarán con

¹⁵⁶Ma. De los Ángeles Hernández Sánchez, Coor., Manual de Autoformación: Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2009, p. 78-81

¹⁵⁷*Ibid*, p. 112.

personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión.

3.1.1.1 Órganos Políticos-administrativos del Distrito Federal.

A partir de 1928 fecha en que se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene el antecedente de la eliminación de los municipios en el Distrito Federal (antes Departamento del Distrito Federal) para reconocer la división de su territorio en delegaciones.¹⁵⁸ Es así, que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 11 menciona que para la organización política como administrativa de esta circunscripción estará determinado “II. La unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales [delegaciones] que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas.”

Desde el artículo 104 de la citada legislación, se establece que la Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada delegación. A su vez el 2° artículo de Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal organizará a las delegaciones en su forma centralizada, quienes contarán con autonomía en acciones de gobierno. Cabe señalar, que el mismo artículo reconoce a las Delegaciones como “Órganos político-administrativos desconcentrados”, situación que implica la carencia de una personalidad jurídica y patrimonio propio, tienen una autonomía de gestión, técnica y financiera limitada.

Asimismo existen 16 Delegaciones en el Distrito Federal quienes contarán con un titular elegido de forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, cuyo periodo inicia el primero de octubre del año de la elección. Además estas tendrán competencias en “materia de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva” entre otras,

¹⁵⁸ Vid. “Distrito Federal” [en línea], Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2010, Dirección URL: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/index.html>

señalado en el artículo 117 del EGDF.

Como se ha mencionado anteriormente, el Distrito Federal es sede de los Poderes de la Unión, por tal situación su gobierno pierde determinadas funciones que son delegadas al ámbito Federal cuestión que ha sido un conflicto entre el Distrito Federal y la Federación. No obstante, tal situación se puede ver reflejada ahora, entre el gobierno de la Ciudad y los Órganos Políticos-Administrativos denominados Delegaciones respecto a la libertad de gestión, que además en opinión de José Antonio Rosique Cañas son los “entes públicos más rezagados del sistema político mexicano”¹⁵⁹, ejemplo de ello fue la apertura de establecer elecciones políticas para elegir a sus representantes políticos en dichos órganos a partir del año 2000. Cuyo cambio consistió en eliminar las formas verticales y autoritarias de selección de los titulares de la administración en las delegaciones y aunado al proceso de desconcentración de las funciones de la Administración Pública Central a estos órganos, son los elementos que pudieron dar un redimensionamiento a la estructura Administrativa de las Delegaciones.

Sin embargo, el Doctor Héctor Castillo Berthier menciona que al interior de la Administración Pública de las Delegaciones se constituyen intereses, luchas individuales y de grupos económicos como políticos aspectos que bajo este esquema se llevaran a cabo la toma de decisiones así como la ejecución de programas.

Estamos hablando de una tradición en el ejercicio de gobierno y desarrollo de las políticas públicas cargadas hasta hoy de un fuerte sesgo clientelar, corporativo y partidista, que históricamente ha apuntado en primera instancia a consolidar mercados electorales para mantener privilegios y el uso discrecional del aparato gubernamental y sólo al final el fortalecimiento de la ciudad y sus habitantes.¹⁶⁰

Además, el mismo autor analiza que el marco jurídico del Distrito Federal permite al

¹⁵⁹José Antonio Rosique Cañas, “Delegaciones del Distrito Federal: reforma política pendiente” [en línea] Veredas, No. 13, pp. 121-143, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Segundo Semestre 2006 Dirección URL: http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_fasciculo.php?id_fasciculo=269 [consulta: 19 de mayo 2013] p.121

¹⁶⁰Dr. Héctor Castillo Berthier, “Prácticas políticas y Administración Pública en la Ciudad de México: Reflexiones a partir de un proyecto de investigación en la Delegación Tlalpa” [en línea], México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección URL: <http://www.unesjuv.org/UNESJUV.swf> p. 14-15.

Jefe Delegacional asumir discrecionalmente las decisiones sobre la vida de los habitantes prevaleciendo la toma de decisiones atada a relaciones personalizadas y generando con ello que “no hay un sólo proyecto más allá de la actividad de gestión común y corriente (...) que no quede truncada con la salida del personaje en turno que ocupa el cargo de Jefe Delegacional.”¹⁶¹

Entonces, tenemos que las Delegaciones del Distrito Federal podrán actuar en función:

- a) Una estructura orgánica que determine su Titular con guía en lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- b) Acatar y hacer cumplir las decisiones y directrices de las Autoridades Centrales. Ello implica la imposibilidad de ajustar la conducción de su gestión aunado a que no posee la capacidad de emitir ningún tipo de reglamento, circular o decreto que se ajuste a las necesidades de su comunidad.
- c) Ajustarse a un presupuesto que determina la Cámara de Diputados del Distrito Federal, que si bien cuenta con autonomía de gestión deben de sujetarse a las Directrices de Autoridades Centrales.

Por consiguiente, se observa que la capacidad de gestión que tienen las Delegaciones es limitada debido a que están supeditadas a las decisiones y presupuesto que les asigne el gobierno central. Además de que las Delegaciones son operadores de programas centrales que son regulados por éste, asimismo operan los Jefes Delegacionales en función de decisiones del centro.

3.2 Antecedentes de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

A lo largo de éste capítulo se ha desarrollado la organización política-administrativa del Distrito Federal y la situación a la que se enfrenta. Ahora bien, es necesario ubicar a la capital desde sus antecedentes, los cuales han sido retomados hasta este punto al

¹⁶¹*Ibid.*, p. 22

considerar la estrecha relación entre las modificaciones organizacionales del gobierno de la Ciudad y las vías por las que se reconoce la acción ciudadana. Aspectos que han venido actuando paralelamente como causa-efecto; si bien no son los únicos elementos en escenarios como el político, jurídico, administrativo y social; se observa a lo largo de los años en la Ciudad de México, la razón de varios de sus cambios, han sido motivados para fortalecer la práctica democrática del territorio. Ante ello, es pertinente referirse a los antecedentes de los cambios organizacionales de la Ciudad para entender el desarrollo de la acción ciudadana.

A partir de 1928 el Distrito Federal perdió su carácter municipal para ser ubicado como un departamento, dirigido por el Presidente de la República quien además elegiría a su titular o lo removería. El Doctor Héctor Castillo señala, durante los primeros años de este departamento, la representatividad como legitimidad de las decisiones y acciones descansaban principalmente en el Consejo Consultivo del Distrito Federal cuya conformación fue integrado por diversos sectores sociales, por ejemplo: provenientes de Cámaras de Comercio, Asociaciones de madres de familia, Campesinos, Asociaciones profesionales entre otras¹⁶², además podían proponer reformas a reglamentos, medidas para mejorar servicios públicos como denunciar sus deficiencias y faltas, también podían opinar y revisar los ingresos como egresos del Departamento del Distrito Federal (DDF). Fue así como se canalizaban las demandas de diversos sectores sociales.¹⁶³ Sin embargo, con el paso de los años y el aumento demográfico en la capital, estas estructuras dejaron de ser funcionales.

Posteriormente, la década de los 80's fue marcada por una serie de cambios que caracterizaron a la capital al replantearse su forma de organización. Para este periodo coincidieron los cuestionamientos en torno a los Órganos de Administración Pública para

¹⁶²Dr. Héctor Castillo Berthier, *Op. Cit.*, p. 5

¹⁶³Mario Espinosa, "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico", [en línea], Andamios. Revista de Investigación Social, núm. 1, pp. 9-50, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2004, Dirección URL: www.redalyc.org/articulo.oa?id=62800101, [consulta: 21 de marzo 2013].

responder a demandas, el sistema político nacional y la exigencia de democratización¹⁶⁴siendo entre ellos un punto en común, sus incipientes resultados. De ahí el inicio de una serie de reformas para el funcionamiento del Distrito Federal, las cuales han sido motivadas por la exigencia de la vida democrática en la capital y formas de representación. “Sin más argumento que la consigna de la democracia significaba mejor calidad y condiciones de vida para la Ciudad. Quedaba entendido que los males que aquejaban a la capital estarían en camino de resolverse luego de que fueran recuperados los mecanismos de representación política...”¹⁶⁵

Es así que desde 1985 inicia una nueva oleada de reformas políticas en el Distrito Federal, cambios que han sido puestos en práctica a la par de mecanismos de participación ciudadana como consulta ciudadana y plebiscito.

En 1985, por iniciativa del entonces Presidente Miguel de la Madrid se comienza la consulta sobre el estatuto de Gobierno de la capital, que dio pie a la creación de la Asamblea Representativa del Distrito Federal (ARDF) concretándose hasta 1988. Al respecto, Mario Espinosa considera que dicha decisión fue motivada por las constantes confrontaciones y movilizaciones entre actores sociales que daban lugar a un ambiente de creciente tensión política y social, motivos que influyeron en la decisión del en turno Presidente para iniciar las reformas en la localidad, la que tuvo carácter de urgente con el fin de mantener la gobernabilidad y garantizar espacios de participación ciudadana.¹⁶⁶

Si bien, la Asamblea Representativa del Distrito Federal significó el primer paso en la creación de órganos de representación para los capitalinos y permitió de esta forma Institucionalizar la gestión como atención de las demandas ciudadanas. En su práctica careció de facultades sustanciales debido a que sus capacidades de decisión y ejecución seguían subordinadas al Congreso de la Unión y las disposiciones del Poder Ejecutivo

¹⁶⁴Héctor Francisco Castillo Berthier, *Op. Cit.*, p. 6

¹⁶⁵*Ibid.*,s/p

¹⁶⁶Mario Espinosa, *Op. Cit.*, p.12

aunado a que la mayoría de su estructura, era constituida por políticos pertenecientes a la burocracia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), grupos gremiales o sindicales controlados por aquel.¹⁶⁷ Bajo estas vicisitudes era como se iba diseñando la organización y representatividad del Distrito Federal.

Más adelante, en 1993 a través de un plebiscito se pone a discusión temas como: la elección democrática de las autoridades, constitución de un Congreso Local y el cambio del Distrito Federal a la creación de un estado de la Federación. Los cuales han sido exigencias constantes en la capital, como se refleja en la propuesta del regente Manuel Camacho Solís presentada a la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que mencionaba:

La realidad reclama diseñar Instituciones en el marco de la Constitución y de nuestros principios fundamentales, para así mejorar la vida y la convivencia, para que la ciudad funcione y la democracia avance. Necesitamos una organización política que asegure libertades, participación, democracia y estabilidad, que acerque el gobierno a los ciudadanos y que facilite la cooperación de sus habitantes en la superación de sus grandes retos.¹⁶⁸

No obstante, los resultados se reflejaron hasta 1994 fecha en la que se expidió un nuevo Estatuto de Gobierno además de constituir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) quien sustituiría a la ARDF, ampliando las facultades de la primera en materia de iniciativa, legislación y contraloría significando con ello, un contrapeso en las decisiones emitidas por el Poder Ejecutivo de la Federación.¹⁶⁹

Pero fue en 1997 la fecha más significativa para la capital ya que se reconoció la representatividad de los capitalinos a través de la elección libre y secreta de su Jefe de Gobierno. Incluso que haya ganado la titularidad de este cargo, un representante del partido ajeno al PRI, como fue el Licenciado Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, obtuvo con ello, un mayor margen de legitimidad. Es así que a partir de esa fecha, se da inicio al ascenso de otra estructura política ajena al Partido de la Revolución Institucional, donde además de ser

¹⁶⁷*Ibid.*, s/p

¹⁶⁸Adrián Joaquín Miranda Camarena y Rocío Alejandra Torreblanca Figueroa, "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", pp. 86-118, en Luis Antonio Corona Nakamura, Adrián Joaquín Miranda Camarena, *Derecho Electoral Mexicano. Una visión local: Distrito Federal*, Madrid, Marcial Pons, ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 2011, p. 92

¹⁶⁹Héctor Francisco Castillo Berthier, *Op. Cit.*, p. 10

un cambio político, se abrirían nuevos debates para impulsar el enfoque organizacional de la capital, así como la definición de otra relación con el gobierno Federal e incluir a nuevos grupos sociales que ante los principios u objetivos del PRD se sentían identificados para dar solución a sus demandas.

Hasta el momento y con la descripción de la fechas más sobresalientes que dan pie a la conformación del Distrito Federal, de ello se observa dos demandas constantes que sustentan los cambios en su organización, como son: una mayor independencia de la capital en relación con el Poder Ejecutivo de la Federación y la constitución de órganos de representación política. Precisamente bajo esta última es como se han ido apoyando y debatiendo espacios para el desarrollo de la acción ciudadana más allá de su participación en materia electoral debido que a la par de la apertura de canales de representación política se impulsan cambios para conformar vías para la acción ciudadana.

Por consiguiente, desde la reforma de 1994 que dio lugar a la ALDF, un año después se promulga la primera Ley de Participación Ciudadana en 1995 (LPCDF95), siendo su mayor fortaleza la constitución como elección de los Consejos Ciudadanos reconocidos como órganos de representación vecinal y participación ciudadana elegidos por sufragio en cada una de las Delegaciones. Además les fueron reconocidos una serie de facultades para influir en el desempeño de la Administración Pública Local y sus programas en los que podían gestionar, supervisar, evaluar y aprobar. Mario Espinosa indica de los Consejos Ciudadanos eran pensados ante una “fórmula promisorio para incentivar la participación ciudadana y sobre todo, como un efectivo organismo para la fiscalización de las autoridades ejecutivas”.¹⁷⁰

No obstante la LPCDF95 estuvo vigente un año y medio después que fue derogada por la ALDF. Sin embargo aprovechando el entusiasmo de la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, momento que construía nuevas expectativas para el rumbo de

¹⁷⁰Mario Espinosa, *Op. Cit.*, p. 18

la ciudad pensando en una “reforma democrática integral, avanzar en mecanismos de participación ciudadana, descentralizar la toma de decisiones y promover el diálogo permanente con los diferentes sectores de la sociedad representaban una apuesta a favor de la sociedad civil y una novedad dentro del gobierno del Distrito Federal.”¹⁷¹

En 1998 se formula la segunda Ley de Participación Ciudadana (LPCDF98)¹⁷², donde su objetivo estuvo relacionado con los instrumentos de participación ciudadana como: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencias públicas, consulta ciudadana, recorridos del Jefe Delegacional, colaboración Vecinal en los cuales se determinó su forma de organización como funcionamiento, espacios que se reconocieron para gestionar la participación ciudadana y la manera de relacionarse con los órganos de gobierno de la capital.

Además la LPCDF98 sustituyó los Consejos Ciudadanos por los Comités Vecinales estos se volvieron un vínculo o intermediario entre el gobierno y ciudadanos principalmente en la parte de las Delegaciones ya que podrían vigilar como opinar acerca de su actividad, a la vez deberían informar sobre esto a quienes eligieron su conformación a través de elecciones. De esto basaba la función de los Comités Vecinales, relacionar a los habitantes de cada parte del Distrito Federal con sus órganos políticos-administrativos.

Para el 2004 la legislación sobre participación ciudadana continuó estableciendo modificaciones ya que en este año se sustituyó la LPCDF98. Una vez más se establecieron cambios a los organismos de representación ciudadana que anteriormente eran Comités Vecinales pasaban a ser Comités Ciudadanos además de la creación de los Consejos de

¹⁷¹Cristina Sánchez Mejorada, Lucía Álvarez Enríquez, “Participación y cambios reciente en la relación Gobierno- Sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la ciudad de México (1997- 2003)”, [en línea], pp., 1-47, Dirección URL: www.sds.df.gob.mx/pdf/Articulo_Libro_UAM.pdf [consulta: 5 febrero 2013], p. 3

¹⁷²Desde la conformación de la ALDF y teniendo como sustento el artículo 122 (fracción V) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta aquella para legislar en materia de participación ciudadana. Además en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal artículos 21 y 42 fracción XII se le da la capacidad a este órgano de representación como para crear los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana para que los ciudadanos puedan participar en asuntos públicos de la ciudad. Vid., Instituto Electoral del Distrito Federal, “Sistema Electoral del DF”, [en línea] Dirección URL: <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es01.php?cadena=content/es/0103.php>, [consulta: 26 junio 2013]

Pueblos quienes constituían una organización en voz de los pueblos originarios del DF. También se introdujeron nuevos instrumentos de participación ciudadana como: Rendición de Cuentas, Red de Contralorías Ciudadanas y Asamblea Ciudadana que ampliaban los espacios de participación.¹⁷³

En relación a los resultados, tanto de la exigencia de una reforma política para el Distrito Federal como la apertura de espacios de participación ciudadana se ha visto más como un proceso inconcluso que verdaderas transformaciones sobre estos temas.

Para Mario Espinosa explica de la participación ciudadana Institucionalizada en la capital se ha desarrollado a la par de un modelo paternalista en los que introdujo una cierta complicidad de distintos sectores sociales quienes al obtener la satisfacción parcial de sus necesidades básicas llego a caracterizar una relación entre autoridades y ciudadanos de interés político-individuo o ciudadano-individuo.¹⁷⁴ Además se entiende que abordar el tema de participación ciudadana ha estado presente en la mirada de un gobierno de izquierda ya que aquel ha funcionado para un proceso de legitimidad.

Así mismo, María Cristina Sánchez Mejorada, analiza que los cambios políticos y administrativos que se efectuaron en el Distrito Federal no han sido integrales y radicales generando grandes costos políticos, económicos y sociales tanto para el gobierno como a la ciudadanía en general. Por otro lado, señala que si bien la participación ciudadana constituye un tema de gobernabilidad y ejercicio en las acciones del gobierno Perredista, aún falta una política coherente y articulada en la materia que involucre a diversos actores, articule espacios y estrategias participativos para obtener un marco normativo congruente y que de viabilidad al tema participativo.¹⁷⁵

¹⁷³Gabriela Dolores Ruvalcaba García, Bernardo Valle Monroy, “ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”, pp., 155-190, en Luis Antonio Corona Nakamura, Adrián Joaquín Miranda Camarena, *Derecho Electoral Mexicano. Una visión local: Distrito Federal*, Madrid, Marcial Pons, ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 2011, p. 173

¹⁷⁴Mario Espinosa, p., 18- 25

¹⁷⁵Cristina Sánchez Mejorada, Lucía Álvarez Enríquez, *Op. Cit.*, p., 5 y 44

Por consiguiente, a primera vista se podría inferir del tema de participación ciudadana en la capital ha tenido ciertos avances a través del reconocimiento y diseño de su legislación que podría dar cabida al fortalecimiento como consolidación de aquel además de contribuir al diseño de las decisiones que opten por una mayor satisfacción. No obstante al momento de llegar a la práctica se resaltan diversas complejidades ubicando su funcionamiento como un mecanismo de control por parte del gobierno convirtiendo al tema en una cuestión de apariencia. Asunto que se ahondara en el siguiente apartado.

3.2.1 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

El Distrito Federal conforma el grupo de las 17 entidades Federativas en México que cuenta con una legislación de participación ciudadana¹⁷⁶. Su legislación vigente fue promulgada desde el año 2004.

Ahora bien, la ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) se conforma por 262 artículos divididos en 12 títulos. Dentro de los tres primeros podemos encontrar tanto el objeto de la ley, principios que se siguen, los instrumentos de participación ciudadana, órganos de representación ciudadana, derechos y obligaciones de los habitantes, vecinos como ciudadanos del Distrito Federal además las autoridades de la capital que estarán involucradas ante el objeto de esta ley (Artículos 1 al 16).

En tanto a este primer apartado se destaca que el objeto de la LPCDF (Artículo 1) estipula las vías que podrán utilizar los ciudadanos para relacionarse con el gobierno de la capital incluso llega a determinar la forma como se deben organizar para ser atendidos, especificando que el objeto de ésta legislación será:

¹⁷⁶Cornelio Martínez López , “Las propuestas de participación en el Marco de la Reforma política en la LXI legislatura”, [en línea], Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública , Documento de Trabajo, núm. 130, pp., 1-61, Cámara de Diputados LX Legislatura, junio 2012, Dirección URL: www3.diputados.gob.mx/.../Propuestas-participacion-ciudadana-LXI-leg., [consulta: 30 enero 2013.]

Instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana.¹⁷⁷

Además, tomando en cuenta que la participación ciudadana es un derecho y quienes harán uso de ello específicamente para la capital, serán sus ciudadanos¹⁷⁸ quienes podrán intervenir en decisiones públicas, formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. En los cuales se utilizarán medios de comunicación que permitan informar, difundir, capacitar y educar en torno al tema (Artículo 2).

También está previsto que las Autoridades del DF como el Jefe de Gobierno, Instituto Electoral, Jefes Delegacionales, Tribunal Electoral y Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia; para garantizar el derecho a participar, desarrollarán actividades que relacionen a sus servidores públicos con el tema, a su vez establecerán campañas informativas para que los ciudadanos también se involucren (Art.15).

Existen instrumentos de participación ciudadana y Órganos de Representación ciudadana en las colonias. En tanto a los primeros se pueden ubicar en el 4° artículo, donde se estipula la existencia de 12 instrumentos como: 1) Plebiscito, 2) Referéndum, 3) Iniciativa Popular, 4) Consulta Ciudadana, 5) Colaboración Ciudadana, 6) Rendición de Cuentas, 7) Difusión Pública, 8) Red de Contralorías Ciudadanas, 9) Audiencia Pública, 10) Recorridos del Jefe Delegacional, 11) Organizaciones ciudadanas y 12) Asamblea Ciudadana. Mientras que los segundos, se ubican en 5° artículo mencionando los Comités Ciudadanos, Consejos Ciudadanos y del Pueblo además de Representante de Manzana.¹⁷⁹

A partir del Título Cuarto se desarrolla el funcionamiento de los Instrumentos de Participación Ciudadana (Artículos 17 al 90). De los que se ahondará en el siguiente

¹⁷⁷Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, última modificación 26/08/2011.

¹⁷⁸Cabe señalar, en el artículo 9 de la ley reconocen como ciudadanos aquellos que cumplan con los requisitos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 34, son ciudadanos hayan cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir), se añade como requisito ser habitantes de la localidad (residan en el DF) y vecinos (residan en el DF por más de seis meses). Esto se estipula como requisito para poder tener el derecho a participar.

¹⁷⁹Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

apartado. En cuando a los Títulos restantes se relacionan con los Órganos de Representación Ciudadana (Artículo 91 al 262).

En resumen, existe un constante debate en cuanto a la conformación de la legislación de participación ciudadana en la capital. Tan sólo hay que observar, desde el 2004 fecha en que se publicó la más reciente ley, se han hecho ya nueve modificaciones ubicando en el 2011 la última. Sin embargo pese a los constantes debates, su problemática aún se centra en la aplicación y continuidad. En un artículo publicado por la revista Contralínea desde el 25 de abril del 2010, expuso algunas opiniones de ex-legisladores locales que hacen constatar lo anterior, resumiendo en el encabezado de la revista la situación:

Los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal han fallado, reconocen legisladores locales. Los órganos de representación se han diseminado con el paso del tiempo; el plebiscito y la consulta popular son instrumentos poco recurridos por la población. Sin un vínculo real con las autoridades, los ciudadanos optan por organizarse al margen de las instituciones, señalan especialistas.¹⁸⁰

En el artículo “Instrumentos de Participación Ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo” publicado por el Instituto Electoral del Distrito Federal nos muestra una cronología de los instrumentos de participación ciudadana realizados en la capital, lo que hace aseverar lo anterior, ya que podemos observar que la Consulta Ciudadana, es el mecanismo utilizado con mayor frecuencia en siete ocasiones, pese a ello, su participación no va en aumento, pensando que por su frecuencia podría obtener una mayor atención de los ciudadanos como involucramiento. En tanto, el plebiscito es segundo instrumento más recurrido así como la elección de los Consejos Ciudadanos utilizado en dos ocasiones. Sin embargo de los demás instrumentos únicamente se hace referencia de algunos ejemplos donde se puede apreciar la funcionalidad de los mecanismos de participación ciudadana. Véase el siguiente cuadro:

¹⁸⁰Mayela Sánchez, “Participación Ciudadana del DF, un engaño”, [en línea], Revista Contralínea, 25 abril 2010, Dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/04/25/participacion-ciudadana-del-df-un-engano/>, [consulta 24 de marzo 2013]

CUADRO 8: "EJERCICIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL"

| PROCESO | INSTRUMENTO | INSTANCIA ORGANIZADORA | FECHA | LISTA NOMINAL | PARTICIPACIÓN | % |
|--|---------------------------------|---|---------------|---------------|---------------|------|
| Reforma Política del DF | Plebiscito | ARDF y Consejos Ciudadanos | 2/III/ 1993 | 4,415,403 | 321,837 | 7.2 |
| Consejos Ciudadanos | Elección | Instituto Federal Electoral (IFE) | 12/XI/ 1995 | 5,439,687 | 1,155,455 | 21.2 |
| Comités Vecinales | Elección | Instituto Electoral del DF (IEDF) | 4 /VII/ 1999 | 6,036,486 | 573,521 | 9.5 |
| Aplicación del Horario de Verano | Consulta Ciudadana (telefónica) | Gobierno del Distrito Federal (GDF) | 25 /III/ 2001 | 6,352,203 | 318,204 | 5.0 |
| Aumento a la tarifa del Metro | Consulta ciudadana (telefónica) | GDF | 25 /XI/ 2001 | 6,352,203 | 47 835 | 0.75 |
| Construcción de segundos pisos | Plebiscito | Convocó el GDF y organizó el IEDF | 22 /IX/ 2002 | 6,336,261 | 420,536 | 6.6 |
| Permanencia en el cargo de Jefe de Gobierno | Consulta ciudadana (telefónica) | GDF | 8/XII/ 2002 | 6,500,000 | 691,619 | 10.6 |
| Consulta Verde | Consulta Ciudadana | GDF (IEDF sólo brindó asesoría técnica) | 29/VII/2007 | 7,199,000 | 274,500 | 3.8 |
| Consulta Energética | Consulta ciudadana | GDF (el IEDF sólo brindó asesoría técnica) | 27/VII/2008 | 7,320,170 | 826,028 | 11 |
| Comités ciudadanos y consejos de los pueblos | Elección | GDF e IEDF | 10/VII/ 2010 | 7,332,507 | 650,428 | 8.9 |
| Presupuesto participativo | Consulta ciudadana | IEDF, GDF, Asamblea Legislativa del Distrito Federal y delegaciones | 27 /III/ 2011 | 6,570,932 | 142,332 | 2.1 |
| Presupuesto participativo | Consulta ciudadana | IEDF, con apoyo del GDF | 13/XII/ 2011 | 6,570,932 | 143,177 | 2.1 |

*Fuente: s/a, Instrumentos de Participación Ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012, 1° ed., pp. 16-17.

Si bien podríamos inferir que a consecuencia de las diversas modificaciones establecidas en la legislación de Participación Ciudadana (tomando en cuenta la de 1995, 1998 y 2004, (Véase cuadro 9) ha ocasionado que no todos sus mecanismos hayan tenido la misma durabilidad a lo largo del tiempo ya que algunos de ellos han permanecido desde la primera ley hasta la actual como son: Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Difusión Pública, Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional. En tanto, otros han sido añadidos desde la segunda ley como: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular. Finalmente otros pertenecen a las modificaciones de la última legislación como: Rendición de Cuentas, Red de Contralorías Ciudadanas, Asamblea Ciudadana y Organizaciones Ciudadanas. Cuestión que podría influir en la recurrencia de su aplicación como sus avances.

CUADRO 9
 RECORRIDO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
 A PARTIR DE SU LEGISLACIÓN.

| MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA | LPC. QUE HAN SIDO RECONOCIDOS. | | |
|---------------------------------------|-----------------------------------|-------|---------|
| | LPC95, | LPC98 | LPC2004 |
| Consulta Ciudadana | ■ | ■ | ■ |
| Colaboración Ciudadana | ■ | ■ | ■ |
| Difusión Pública | ■ | ■ | ■ |
| Audiencia Pública | ■ | ■ | ■ |
| Recorridos del Jefe Delegacional | ■ | ■ | ■ |
| Plebiscito | | ■ | ■ |
| Referéndum | | ■ | ■ |
| Iniciativa Popular | | ■ | ■ |
| Rendición de Cuentas | | | ■ |
| Red de Contralorías Ciudadanas | | | ■ |
| Asamblea Ciudadana | | | ■ |
| Organizaciones Ciudadanas | | | ■ |

*Fuente: Elaboración Propia con información de s/a, "Modalidades de la participación ciudadana en la Ciudad de México"[en línea], Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), Dirección URL: <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralIDF/es03.php?cadena=content/es/0303.php>, [consulta: 25 mayo 2013].

Ahora bien, si tomamos en cuenta las constantes modificaciones en la legislación y la frecuencia en las que se han aplicado los instrumentos. Da a notar el distanciamiento que existe entre el debate y la práctica del tema, incurriendo con ello en la dificultad de llevar un camino paralelo entre estos dos factores donde uno con el otro sirva de aprendizaje para futuros ejercicios participativos, es decir, tan sólo ubicar que existen constantes modificaciones para el diseño de la LPCDF hace resaltar la presencia del tema en los debates políticos sin embargo se aprecia un posible olvido en tanto a su práctica o resultados ya que hablar de la aplicación de tres mecanismos de participación ciudadana de 12 que están reglamentados por la ley, en un periodo de 11 años hace cuestionarse tanto de la funcionalidad como de sus avances.

Brevemente el Doctor Dionisio Zabaleta Solís expone que si bien existe un avance en cuento a la forma Institucional de Participación Ciudadana en el Distrito Federal al hablar de sus experiencias no podría referirse de igual forma, ante esta perspectiva el Doctor expone tres tipos de resultados que podrían calificar sus prácticas.¹⁸¹

- 1) Participación con bajo involucramiento ciudadano: Caracterizada por una limitada participación en la toma de decisiones como en su ejecución y seguimiento de programas. Utiliza como ejemplo los casos de Recorridos Delegacionales.
- 2) Participación Ciudadana Segmentada: Es considerada la experiencia más practicada en la capital, en la que tiene que ver con el interés de implementar determinados proyectos diseñados por el gobierno al cual se busca el fomento de la participación. Sin embargo no se llega a ver una continuidad de la participación ciudadana en el proceso, sólo se ubica en alguna parte como en la toma de decisión, ejecución o seguimiento del programa.
- 3) Participación con alta Intensidad: Como su nombre lo indica es aquella presencia

¹⁸¹Dionisio Zabaleta Solís, "Gobernanza democrática y participación ciudadana en el Distrito Federal 2002-2008. Análisis a partir de las experiencias participantes en el premio 'Gobierno y Gestión Local' del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México", [en línea], Cuaderno: Reconceptualizando el espacio público local en América Latina, Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza, París, 15 de julio 2009, Dirección URL: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-439.html>, [consulta: 20 mayo 2013].

favorable de la ciudadanía en el proceso de diseño, prioridad de alternativas, ejecución, seguimiento de proyectos y resultados. No obstante llega a señalar como caso exitoso la consulta ciudadana, tan bien conocida como Presupuesto Participativo como fue el caso de la Delegación Tlalpan (2002) la cual tuvo relevancia en sus dos primeros años, quedando inactiva para los siguientes.

Por consiguiente, tomando en cuenta que dentro de este apartado se hizo referencia a la estructura de la LPCDF ante un previo análisis, se observa de estos, la baja frecuencia por los que son utilizados. En seguida se abordará el análisis desde sus actores y los temas a través de los cuales se recurre a los instrumentos de participación para finalizar con el impacto de sus resultados. Con ello permitirá ampliar el tema tomando en cuenta los casos más sobresalientes.

3.2.1.1 Instrumentos de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En el 4° artículo de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se reconocen 12 instrumentos de los cuales se desarrollan sus conceptos, forma de aplicación y quienes podrán utilizarlos. A partir del Título cuarto es donde podemos apreciar la siguiente estructura.

CUADRO 10
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS ARTÍCULOS.

| INSTRUMENTO DE P.C. | ARTÍCULO |
|---|-----------------|
| Plebiscito | <i>17 al 27</i> |
| Referéndum | <i>28 al 38</i> |
| Iniciativa Popular | <i>39 al 46</i> |
| Consulta Ciudadana | <i>47 al 50</i> |
| Colaboración Ciudadana | <i>51 al 53</i> |
| Rendición de Cuentas | <i>54 al 55</i> |
| Difusión Pública | <i>56 al 60</i> |
| Red de Contralorías Ciudadanas | <i>61 al 66</i> |
| Audiencia Pública | <i>67 al 73</i> |
| Recorridos del Jefe Delegacional | <i>74 al 76</i> |
| Organizaciones Ciudadanas | <i>77 al 79</i> |
| Asambleas Ciudadanas | <i>80 al 90</i> |

*Fuente: Elaboración Propia con información de la LPCDF2004

Ahora bien, entre el plebiscito y el referéndum en ocasiones suele referirse a estos de igual forma sin embargo se ubica como una diferencia importante al iniciador¹⁸² y tema que se someta a la utilización de estos mecanismos participativos. A partir de la definición del Diccionario Electoral refiere al primero desde su término latino “*plebiscitum* (llamado o convocatoria a la “plebe”, esto es, el pueblo llano”¹⁸³ Por otro lado, la acepción de la Real Academia de la Lengua se entiende por plebiscito la “consulta de los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta”¹⁸⁴ En tanto el referéndum “refiere a la Institución Política mediante el cual el pueblo, el cuerpo electoral, opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas”¹⁸⁵ La diferencia entre estos puede residir, en que el primero consulta al electorado en materia de gobierno y su ejercicio mientras que el segundo pone a decisión una cuestión legislativa.

Retomando la LPCDF tal diferencia se vuelve menos difusa, especificando en ella que el plebiscito es un instrumento donde el Jefe de Gobierno somete aprobación o rechazo de los ciudadanos asuntos trascendentes para la vida pública, previo a su ejecución. En tanto al referéndum es un instrumento “mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.”¹⁸⁶ Además, esta tendrá la facultad exclusiva de decidir por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes, si se somete o no a referéndum.

Cabe señalar que la petición para la ejecución de estos instrumentos también puede ser impulsado por los ciudadanos siempre y cuando cubran determinadas características de

¹⁸²Se entiende como el sujeto que inicia el proceso. Puede ser Jefe de Gobierno, Legislatura o ciudadanos.

¹⁸³Manuel Aragón Reyes, José Luis López González, “Plebiscito” en s/a Diccionario Electoral, México, D.F, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Elecciones y Democracia, 2003, 3° ed., p. 980

¹⁸⁴*Ibid.*, p. 980

¹⁸⁵José García Laguardia, “Referéndum” en en s/a Diccionario Electoral, México, D.F, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Elecciones y Democracia, 2003, 3° ed., p. 1058

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 8

las que se destaca como requisito el 0.4% de la lista nominal electoral¹⁸⁷, es decir, tomando en cuenta que esta corresponde a 7,217,943¹⁸⁸ electores por consiguiente se necesitarían 28,872 ciudadanos (nombre, firma y clave de credencial electoral) para que pueda ser considerado por el Jefe de Gobierno y pueda proceder a convocatoria, en el plebiscito y la Asamblea Legislativa para el referéndum.

No obstante, existen determinados temas a los que se restringe la aplicación de estos instrumentos. En el plebiscito, prohíbe que se somete a discusión por este mecanismo temas en materia Tributaria, fiscal o de egresos en el Distrito Federal y la organización Interna de la Administración Pública local. Si bien, el referéndum menciona aquellos, incluye la regulación interna de la Asamblea Legislativa, Contaduría Mayor de Hacienda y los órganos de función judicial del DF. Inclusive no podrá efectuarse los instrumentos en el año que se efectúen elecciones de representantes populares y en el caso del segundo sólo podrá efectuarse uno por año.

En tanto a sus resultados, sólo el plebiscito “tendrá carácter vinculatorio para el Jefe de Gobierno cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda cuando menos a la décima parte del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Distrito Federal”¹⁸⁹, es decir, la decisión de los ciudadanos expresada en este instrumento deberá efectuarse obligatoriamente por el Jefe de Gobierno siempre y cuando se cumpla con el porcentaje estipulado en la ley. Cuestión que no sucede en el referéndum debido a que este es considera para efectos únicamente de valoración.

Referente a su aplicación como se hizo mención en el capítulo anterior existe la preocupación de que estos mecanismos sean manipulados por los iniciadores además

¹⁸⁷En la lista nominal “Contiene todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al Padrón y cuentan ya con su credencial para votar con fotografía vigente”, *Vid.*, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/.

Cabe mencionar que la legislación también incluye a los Consejos Ciudadanos y Comités Ciudadanos.

¹⁸⁸*Vid.*, “Lista Nominal por entidad federativa según sexo, 2012”, INEGI, [en línea], 5 junio 2011, Dirección URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mgob11&s=est&c=22195> [consulta: 27 julio 2013]

¹⁸⁹*Vid.*, Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

observan a los medios masivos de comunicación un factor que influye notablemente en la opinión de los ciudadanos. Así el Doctor en Ciencia Política, David Altman, señala que “los peligros más evidentes se encuentran en el diseño institucional sobre un mecanismo de democracia directa y la forma en que se determina un resultado” donde resalta que las probabilidades en marcha y éxito depende de los detalles ya que “las ambigüedades en la formulación de las preguntas, así como procedimientos, muchas veces actúan en contra de intereses democratizadores”¹⁹⁰.

Con una visión un tanto más pesimista y cuestionando el diseño de los mecanismos participativos además considerando que la interacción podría encontrarse inmersa en un escenario donde todo se desvirtúa, se obtendría como resultado una decisión que termina siendo intrascendente para los fines positivos por los que se apelan estos mecanismos, por lo cual Grosman expone que:

Si las cuestiones individuales que solo requieren votos a favor o en contra pasan a ser el objeto de mayor atención, las iniciativas debilitan el proceso de compromiso (...) cancelan la oportunidad de que expertos y legisladores experimentados deliberen con cuidado y discutan con ponderación. Aumentan en gran medida el papel y la influencia de medios masivos de comunicación al traducir las cuestiones de las iniciativas a formas que la ciudadanía puede entender. Ocasionalmente dejar que se filtren esquemas mal pensados imprudentes o penosamente formulados y los ponen a consideración del electorado en general (...) ofrecen escasa protección contra las campañas fuertemente financiadas, unilaterales y los esfuerzos de propaganda con intereses especiales. Y los principales asuntos políticos con frecuencia se deciden con una bajísima participación de electores.¹⁹¹

Continuando con el escepticismo de los mecanismos se suma la idea que cuando los gobiernos recurren a ellos tienden a usarlos cuando esperan resultados positivos, es decir de aprobación.

En cuanto a otra de sus críticas va relacionado por el costo monetario que sufre por su aplicación, como fue el caso del plebiscito del segundo piso del periférico cuyo costo significó

¹⁹⁰David Altman, “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?, [en línea], Perfiles Latinoamericanos, vol. 18, núm. 35, México, enero-junio 2010, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001, [consulta: 24 julio 2013]

¹⁹¹Ray James Kennedy, *Democracia Directa y la tercera ola en América Latina: efectos de la toma de decisiones*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, p. 40.

48 millones de pesos además su inconformidad se basó en relacionar dicho financiamiento con el presupuesto de otras Instituciones Públicas como el caso de la Universidad de la Ciudad de México representaba 44% a su presupuesto anual , el 37% de la Comisión de Derechos Humanos del DF, el 88% de los recursos asignados a la Procuraduría Ambiental de la capital. Además en relación a la participación obtenida en este proceso con 417,002 electores su costo equivalió a 115 pesos por voto¹⁹². Sin embargo se espera que la disminución del valor ocurra con la utilización de medios electrónicos.

Si bien estos son algunas de las preocupaciones expuestas en la literatura. Se añaden otras perspectivas derivadas de las conclusiones de foros realizados por la Asamblea Legislativa enfocadas al Distrito Federal, los cuales demandan mayor peso a las decisiones de los ciudadanos en las políticas públicas; mayor participación en el ejercicio del gasto como presupuestación; eliminar la restricción de la aplicación de los instrumentos en procesos electorales¹⁹³. Si bien algunas conclusiones podrían dar paso a que las decisiones sujetas a estos instrumentos tengan mayor viabilidad de aceptación por parte de los gobernantes. Otras podrían ser vistas, más como deseos que propuestas ya que se ha observado de aquellas tienden a enfocarse en una mayor apertura para la participación reconocida en ley y no en los resultados de la aplicación de los instrumentos quienes son los que mayor enfoque debería tener los discursos, para conocer el impacto de estos en la calidad de las decisiones. Es decir, se exige mayor apertura en la legislación ciudadana para que se utilicen los instrumentos sin antes haber resuelto la problemática de su poca aplicación como impacto en sus resultados.

El autor Carlos Piñeyro Nelson, observa más como un dilema la cuestión de que los gobernantes acepten o no la decisión demostrada por los instrumentos de participación (si

¹⁹²Carlos Javier Vilalta Perdomo, "El voto de oposición al segundo piso del Périferico. Una contribución empírica sobre su geografía y posibles mecanismos causales", [en línea], Gestión y Política Pública, vol. XVI, núm. 2, pp. 381-420, México, II semestre 2007, Dirección URL: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num.../Vilalta_y_Perdomo.pdf, [consulta: 4 agosto 20013], p. 391.

¹⁹³S/a, "Conclusiones del 2° foro de la Participación Ciudadana en el Distrito Federal", [en línea], Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura, Instituto Electoral del Distrito Federal, Dirección URL: www.aldf.gob.mx/archivo-6e0efb01ce1c010adca9c687ac42dd7d.pdf, [consulta: 20 julio 2013], p.1

es o no vinculante). Al respecto crítica el porcentaje requerido por la legislación, para que las decisiones sean obligatorias por aquellos.¹⁹⁴ Dicha consideración se muestra interesante si ubicamos en el ejercicio de los instrumentos participativos para la capital sus porcentajes de participación tienden a ser bajos (Ver cuadro 10) y de las cuales se observa un tanto complicado llegar a dicho porcentaje conforme las tendencias de la participación o ni siquiera cubrir los parámetros estipulados por la ley. Por ejemplo, en el caso del plebiscito del 2002 sólo se obtuvo el 6.6% de participación equivalente a 420,536 votos, en este año se solicitaban para efectos vinculantes del plebiscito, la tercera parte de los votos, cifra que previamente consideraban inalcanzable, ya que al comparar la participación obtenida en el 2000 para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y cuyo candidato era Andrés Manuel López Obrador, se obtuvo una participación de un millón 600 mil votos y para el plebiscito se requerían dos millones 200 mil votos para ser una decisión obligatoria.¹⁹⁵ Pese a la mayoría de las posturas en contra y medios de impugnación interpuestos, se aprobó la construcción, con el 65% de la opinión a favor de los votos efectuados pero sin haber alcanzado el porcentaje de una decisión vinculante.

Para el referéndum, Piñeyro, crítica que su aplicación este sujeto a emplearse una vez por año de la cual menciona que si aquel fuera bien establecido “es decir, donde la ciudadanía pueda mandar a la Asamblea Legislativa a lo que considera necesario, no debe de tener como límite una vez por año, sencillamente porque existen dos periodos de sesiones ordinarios, donde se discuten la agenda de reformas a las leyes o la inclusión de nuevas, más los extraordinarios que se necesiten”¹⁹⁶. No obstante, se piensa prescindible hacer uso de este instrumento antes de continuar con un extenso debate, cuestión que aún no ocurre en la capital.

¹⁹⁴Carlos Piñeyro Nelson, “Ilusión Democrática. Los espejismos de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México”, [en línea], Instituto de Investigación y debate sobre la Gobernanza, 15 agosto 2007, Dirección URL: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-354.html>, [consulta: 15 enero 2013]

¹⁹⁵Elba Mónica Bravo, “El plebiscito resultará un ejercicio ocioso: Huchim”, [en línea], Crónica, México, 13 agosto 2002, Dirección URL: <http://www.cronica.com.mx/notas/2002/24299.html>, [7 agosto 2013].

¹⁹⁶Carlos Piñeyro Nelson, *Op. Cit.*

Situación semejante ocurre con la Iniciativa Popular. Por consiguiente este estudio se acota en mencionar a esta como el “instrumento mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.”¹⁹⁷

El instrumento con mayor frecuencia de aplicación fue la Consulta Ciudadana cuyo instrumento consiste en la participación tanto del Jefe de Gobierno, Asamblea Ciudadana, Consejos Ciudadanos y de pueblos, incluso de forma individual en la que se puede someter a “consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal”¹⁹⁸, la cual podrá ser aplicada a toda, una o varias partes del territorio de la capital y sus resultados serán utilizados como juicio en el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante, en el caso de que la decisión no sea similar a la toma de decisiones los responsables deberán justificar sus acciones.

Si bien para este instrumento es casi nula la existencia de restricciones, dando la oportunidad a la participación de un mayor número de actores sin la necesidad de requisitos para su utilización, ampliación como mayor focalización en los temas, a consecuencia de la admisibilidad de que el instrumento se dirija a diversas partes de la capital. Sin embargo, ha sido el Gobierno del Distrito quien ha recurrido a la aplicación de aquel dejando ver poca presencia de otros actores a nivel del Distrito Federal (Véase cuadro 10).

Entre los siete casos de Consulta Ciudadana efectuados en la capital, han sido tres los que han obtenido una mayor participación en correspondencia con su lista nominal, de las cuales están: 2001 la aplicación del horario de verano representando el 5%; 2002 permanencia del Jefe de Gobierno con el 10.6%; 2008 Consulta Energética con el 11%. Entre el primer y último caso se observa que los temas sometidos a este instrumento

¹⁹⁷Vid. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Artículo 39

¹⁹⁸Vid., Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

estuvieron relacionados por decisiones tomadas a nivel Federal lo cual hace observar que el gobierno de la capital ha recurrido a este instrumento para incidir sobre decisiones de impacto Federal.

En tanto, la primer consulta y dentro del margen de su participación se obtuvo como resultado el 25% a favor del horario de verano y el 75% en contra, pese a la consulta realizada a los capitalinos y la oposición del Partido de la Revolución Democrática, el dictamen fue aprobado ya que las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional y Acción Nacional votaron a favor del huso horario¹⁹⁹. Para el segundo caso, significó más una prueba moral que electoral teniendo como objetivo conocer la opinión ciudadana acerca de la forma de gobernar del pasado Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador y se concentró en la pregunta sobre su permanencia en este cargo, obteniendo de tal proceso el 93.5% de aprobación. No obstante, la consulta no dejó de lado los escándalos, debido a que miembros del Partido Revolucionario Institucional consideraron como un gasto inútil en tal proceso, al considerar que el Senado es el único órgano para tomar tal decisión. En tanto el costo se calcula que equivalió aproximadamente a 5,200,000 pesos considerando que cada llamada costo 80 centavos.²⁰⁰ Finalmente, en 2008, Marcelo Ebrad Casaubon utilizó este instrumento para convocar a los ciudadanos a opinar acerca de la reforma energética propuesta por el entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Para este proceso el costo ascendió aproximadamente a 70 millones de pesos debido a la utilización de urnas electrónicas, aplicación de diversos recursos para la promoción de la consulta como gorras, playeras, mantas, etc.²⁰¹. Si bien la negativa equiparó un 80% para no

¹⁹⁹S/a, "Regresan a comisiones el dictamen sobre el Horario de Verano", [en línea], PROCESO, México, D.F, 13 diciembre de 2001, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=238848>, [8 agosto 2013]; Ángel Bolaños Sánchez, "Votación sobre la permanencia del jefe de Gobierno", [en línea], La Jornada, México, D.F, 18 noviembre 2004, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2004/11/18/047n3cap.php>, [18 noviembre 2004]

²⁰⁰Ella Grajeda, "Arrasa AMLO en su plebiscito", [en línea], Universal, 9 de diciembre 2002, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/13581.html>, [consulta: 8 agosto 2013]; Yetlaneci Alcaraz, "Fue un gasto inútil: PRI", [en línea], Universal, 9 diciembre 2002, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/48051.html>, [consulta: 8 agosto 2013].

²⁰¹S/a, "Costará 2 mdp consulta sobre reforma energética", [en línea], Universal, 1 junio de 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/511292.html>, [consulta: 8 agosto 2013]; Alberto Cuenca, "Apoyan en 15 estados plan de consulta energética: Ebrard", [en línea], Universal, 30 mayo de 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/510952.html>, [consulta: 8 agosto 2013]; Edith Martínez, "Pide PAN a GDF informe de

ser aprobado la reforma energética de Calderón, no obstante la decisión quedó a nivel Federal.

Por consiguiente, ante estos tres casos de Consulta podríamos inferir que dicho proceso ha repercutido más en los recursos financieros que en la toma de decisiones. Ya que sólo en la consulta respecto a la permanencia de Andrés Manuel López Obrador se dio continuidad a la decisión resuelta en dicho mecanismo pero tomando en cuenta que ello fue permitido por ser una decisión que le correspondía decidir directamente a los capitalinos además fue el representante del Gobierno del Distrito Federal quien llevó a cabo la promoción de la convocatoria permitiendo así dar continuidad.

Sin embargo, no hay que olvidar que dicho instrumento también se aplica al tema de los Presupuestos Participativos cuya durabilidad va para dos años de continuidad, de 2011 al 2013 siendo esta última la más reciente. Para el Instituto Electoral del Distrito Federal califica al proceso como un mecanismo innovador de gestión local donde su ingrediente principal es la apertura de canales y mecanismos de participación ciudadana en relación con el presupuesto²⁰²En tanto, su utilización se ubica como proyecto innovador en la capital al permitir a los ciudadanos incidir en el presupuesto asignado a las Delegaciones. Además se reconoce que no limita a los ciudadanos en la votación porque influyen en las decisiones. Así mismo se enfatiza que se entiende por aquel como:

Un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se debate la aplicación de recursos públicos de los gobiernos para resolver prioridades públicas, concretamente problemáticas urbanas (servicios, equipamientos e infraestructura). Dicho proceso conecta la acción del gobierno con demandas ciudadanas.²⁰³

Si bien este proyecto es ubicado como una consulta ciudadana no existe algún artículo

gastos por consulta energética”, [en línea], 30 julio de 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/526353.html>, [consulta: 8 agosto 2013]; s/a, “ Estiman panistas en 70 mdp costo de consulta energética”, en línea], 17 julio 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/523291.html>, [consulta: 8 agosto 2013]

²⁰²Vid. S/a, “Presupuesto Participativo”, [en línea], Ciudad de México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2011, Dirección URL: www.iedf.org.mx/sites/consulta20120120/docs/Gaceta/gaceta1111.pdf[consulta: 14 agosto 2013]

²⁰³Gabriela Dolores Ruvalcaba García , Bernardo Valle Monroy, *Op. Cit.*,p.181

que mencione de su existencia en este apartado, si no a partir del artículo 83 perteneciente a la sección primera de la organización y la Asamblea Ciudadana de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, entendiéndose que ello ocurre porque el Presupuesto participativo incluye la celebración de reuniones y asambleas periódicas en las cuales la población debate y decide cuáles son las prioridades en la aplicación de recursos. Las decisiones tomadas en las asambleas tendrán carácter obligatorio para con los órganos de Representación. Incluso en tal apartado se desarrolla la creación de Comisiones que de manera general fungen como organizaciones de vigilancia a la par de la ejecución de los proyectos.²⁰⁴

Ahora bien, el proyecto influirá en el 3% del presupuesto anual de las Delegaciones cuyos recursos se destinarán a cuatro rubros: 1) Obras y servicios, 2) equipamiento, 3) infraestructura urbana, y 4) prevención del delito. Será el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa el responsable de aprobar tal presupuesto. Pero es el Instituto Electoral del Distrito Federal quien realizará la convocatoria para el instrumento, el segundo noviembre de cada año cuya decisión influirá en el ejercicio fiscal inmediato también le corresponderá organizar, desarrollar, vigilar y emitir los resultados computados.

Del proyecto se llega a reconocer que su diseño incentiva la participación ciudadana en los asuntos públicos, ante una relación gobierno-ciudadano se definen metas y se enfocan la forma de alcanzarlas e influir en un cambio de la administración pública forzando a una ejecución más colaborativa que jerárquica y construye ciudadanía porque de lo contrario sin su colaboración no llegaría a concretarse esta política urbana.²⁰⁵

En el caso del Distrito Federal sus experiencias se ubican en tres Delegaciones uno previo a ser legislado y los demás posterior a las primeras elecciones delegacionales como

²⁰⁴ *Vid.* Artículo 87, Ley de participación ciudadana del Distrito Federal.

²⁰⁵ María de Lourdes Marquina Sánchez, “Capital Social y desarrollo territorial en el DF. Una reflexión a partir de los presupuestos participativos”, [en línea], Belo Horizonte, XII Seminario Internacional RII, 1-5 octubre, 2012, [consulta: 12 agosto 2013].

son:Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo de las cuales tuvieron sus propios procedimientos estableciendo diferencia entre cada una. Sin embargo fue la primera quien logro resolver mayores obstáculos en relación a su práctica además de significar una promesa del Partido de la Revolución Democrática al margen de una plataforma electoral en las primeras elecciones delegacionales comprometiéndose a dotar a la ciudadanía de mayor poder de decisión en el presupuesto. Incluso se llegó a utilizar dicho proyecto como lema para el primer gobierno perredista en Tlalpan identificándolo como: “Hacia un presupuesto participativo ¡Juntos gobernando! Más aún se considera que este daba la posibilidad de impulsar la reforma política del Distrito Federal hacia la consecución de su autonomía.

Por lo que poner a debate público la reflexión sobre la necesidad de que las 16 Delegaciones Políticas (...) pudieran decidir sobre sus propios recursos, era una estrategia política del PRD para avanzar en la democratización y autonomía del Distrito Federal pues en gran medida los logros que se han alcanzado han estado liderado por este partido político que ha venido trabajando estrechamente con organizaciones de la sociedad civil desde su creación.²⁰⁶

Este proyecto daba pausa a contrarrestar la asignación de los recursos en base a su utilización a través del tiempo, ocasionando de ello inequidad en su distribución para con las delegaciones al mantener algunas de ellas con poco presupuesto por un largo periodo, sin pensar en la posibilidad de realizar inversiones de servicios e infraestructura como responder a la demanda demográfica. De ahí que el presupuesto participativo es utilizado para “conocer las necesidades reales de la población pues son los ciudadanos quienes priorizan sus necesidades mediante un proceso de consulta y votación”²⁰⁷

En tanto al aprendizaje de la aplicación, su diagnóstico y continuidad dependió de pugnas personales como competencia política en el caso de los “militantes perredistas pues los líderes políticos buscan siempre innovar en detrimento de la continuidad de los programas políticos cuyos resultados se pueden observar de mejor con el paso del

²⁰⁶*Ibid.*, p. 7

²⁰⁷*Ibid.*, p. 6

tiempo”²⁰⁸. Pese a ello se logró llamar la atención, considerando la necesidad de volver a este proyecto como una práctica continua que permitiría abordar otras formas de gestión.

Si bien el presupuesto participativo es aún, una práctica reciente en la capital ya han existido problemas en su utilización que dan a notar la necesidad de ahondar en el tema para realizar pertinentes modificaciones y alejar a este proyecto de manipulaciones o vicios en su acción ya que se le ha relacionado con casos de corrupción. Tan sólo en el 2011 la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal detectó que la partida presupuestal destinada a este proyecto fue detectada con grandes irregularidades diagnosticando fuga de recursos públicos, tardanza en su ejercicio, opacidad sobre el destino del presupuesto así como aplicación de proyectos distintos a los elegidos por la ciudadanía²⁰⁹. Cabe mencionar que si bien el monto del presupuesto participativo es etiquetado en el Decreto de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal cada año, y cuyos montos pueden observarse en ésta legislación, con los resultados observados de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se resalta que el problema no es la asignación del recurso si no el control para su utilización y ejecución de proyectos.

Por tanto, la Doctora María de Lourdes Marquina Sánchez recomienda incorporar en la legislación un apartado de sanciones sobre el incumplimiento de las autoridades en acatar la decisión de los ciudadanos en base al presupuesto participativo ya que de lo contrario se reforzaría la mala imagen que en general se tienen de los gobiernos al provocar falta de credibilidad en sus acciones.

²⁰⁸*Ibid.*, p. 11

²⁰⁹Vanessa Alemán, “Fracasa presupuesto participativo en el DF”, [en línea], Diario de México, México, D.F, 18 de julio 2013, Dirección URL: <http://www.diariodemexico.com.mx/fracasa-presupuesto-participativo-en-el-df/>, [consulta: 2 septiembre 2013].

Véase “Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio de 2011” Tomo II, Resultados de Auditoría y Recomendaciones Preventivas, Volumen 5/14, 6/14, 7/14, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Contaduría Mayor de Hacienda.

En la legislación de Participación Ciudadana se enfocan dos mecanismos para proporcionar información a los ciudadanos sobre temas públicos. Estos se ubican en el capítulo VI “De la rendición de cuentas” y VII “Difusión Pública”, respecto al primero se reconoce el derecho de los ciudadanos para recibir información acerca de la gestión de las Autoridades del Gobierno del Distrito Federal como también obligar a estas a realizar informes por lo menos una vez al año y al final de su gestión. Además se permite que los ciudadanos hagan saber a las autoridades competentes de posibles delitos o irregularidades administrativas derivadas de la evaluación de la información proporcionada. De forma similar funciona el mecanismo de Difusión Pública, ya que ésta debe presentarse como un proyecto de forma semestral donde se dará a conocer planes, programas, proyectos a cargo de la Administración Pública. Al respecto el Instituto Electoral del Distrito Federal señala que a pesar de la obligación de utilizar éste mecanismo por parte de las autoridades del DF, su ejecución depende de la voluntad política como de la exigencia de los ciudadanos.²¹⁰

En tanto, el mecanismo participativo de la colaboración ciudadana puede observarse el trabajo en conjunto entre Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, Delegaciones y ciudadanía para la ejecución de una obra o prestación de un servicio público de forma colectiva o comunitaria, aportando en ello la realización de recursos económicos, materiales o trabajo personal. Dicho mecanismo inicia con la petición por escrito, firmada por los interesados y aclarando el bien o las tareas que se proponen realizar. Pero serán las mismas dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal quienes tengan la última decisión respecto a la procedencia de la petición, considerando en ella disponibilidad financiera como capacidad operativa. Un ejemplo de la aplicación de éste instrumento fue aplicado en diversas zonas escolares del Distrito Federal, donde el trabajo en conjunto entre padres de familia y la Secretaría de Seguridad Pública del DF permitió disminuir el congestionamiento vehicular alrededor de éstas zonas, debido a que hubo una organización para agilizar y vigilar que los vehículos no hicieran doble fila, quedarán

²¹⁰s/a, Instrumentos de Participación Ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012, 1° ed., p. 48

estacionados por largo tiempo y promover que un vehículo pudiera recoger a dos o más niños.²¹¹

Para la red de contralorías ciudadanas es un instrumento enfocado en permitir la participación de los ciudadanos “para vigilar, supervisar, y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.”²¹² Los ciudadanos que están interesados en formar parte de ésta red, serán acreditados por el Jefe de Gobierno, sus funciones durarán dos años y habrá dos contralores ciudadanos por cada órgano colegiado²¹³ a su vez formarán parte del Programa de Contralores Ciudadanos que tiene a su cargo la Contraloría General del Distrito Federal. Al utilizar este mecanismo de participación se obtendrán como derechos: a) recibir formación, capacitación, información y asesoría sobre el desempeño de su cargo; b) asistir a las sesiones de los órganos colegiados de los cuales formen parte y tener voz y voto en ellas; c) denunciar posibles irregularidades que afecten al presupuesto ante las autoridades competentes.

Respecto a sus resultados la Dirección Ejecutiva de la Contraloría Ciudadana del DF informa que en el 2004 debido a la actividad de los contralores ciudadanos se pudo identificar la extracción y venta clandestina de gasolina de vehículos públicos, por funcionarios de la Dirección General de Servicios Urbanos, lo cual fue objeto de la detención de cuatro servidores públicos implicados y 20 sujetos a proceso judicial. Dicho ejemplo hace ver el funcionamiento de éste mecanismo para garantizar la transparencia y rendición de cuentas²¹⁴.

En relación con la Audiencia pública es un instrumento de participación que permite

²¹¹*ibid.*, p. 46.

²¹²Véase artículo 61 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

²¹³En el Distrito Federal existen 18 Secretarías, 46 Entidades y 16 Delegaciones que en suma hacen un total de 80 Entes de la Administración Pública del Distrito Federal y dentro de estos se existen 225 órganos colegiados: 67 en Adquisiciones, 34 Obras y 124 Otros. Vid s/n, “La Contraloría Ciudadana en el Distrito Federal Dirección

URL:http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1773/2/10p_mc_perez.pdf

[Consulta: 7 de enero de 2014],

²¹⁴*Op. Cit.*, p. 50

fomentar un diálogo directo entre ciudadanos o sus formas de organización, con el Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y titulares de la Administración Pública local para realizar acuerdos u actos determinados, recibir información, presentar peticiones, propuestas o quejas así como evaluar en conjunto programas y actos de gobierno. La Audiencia Pública podrá formularse por escrito o de manera verbal y deberá efectuarse en los lugares más concurridos, donde la población tenga fácil acceso. Asimismo deberá levantarse un registro acerca del tiempo a que se sujetará, un análisis del asunto a debatir, las acciones que se desarrollarán, como los responsables de llevar a cabo lo anterior. Finalmente deberá hacerse mención de los compromisos a realizar para evitar problemática e instrumentar lo necesario para su solución. De forma similar funcionan los Recorridos Delegacionales, cubren la función anterior pero en caminado a presentar opiniones o propuestas de mejora para la prestación de servicios públicos, sitios, obras e instalaciones de una demarcación específica. Además serán los servidores públicos los que acudan a las zonas donde requieran una solución.

También se reconoce la participación de las organizaciones ciudadanas quienes cuenten con un registro a través del Instituto Electoral del Distrito Federal. Además serán reconocidas como tal, siempre y cuando en sus estatutos mencionen que sus actividades están vinculadas con intereses de algunas de las colonias del Distrito Federal y que estimulen la participación ciudadana en la vida pública, como promuevan acciones cívicas o sociales para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, a su vez fortalezcan la cultura de estos.

En tanto las Asambleas Ciudadanas como instrumento de participación ciudadana tendrán la característica de ser expedida por el coordinador interno de los comités ciudadanos o podrá convocarse a solicitud de 100 ciudadanos residentes. El propósito de las Asambleas Ciudadanas se emite para opinar o evaluar sobre programas, políticas o servicios públicos que correspondan a la Demarcación territorial.

Hasta este momento, se ha realizado la descripción del espacio del cual analizaremos los efectos de la participación ciudadana, en donde fue necesario comenzar por una descripción breve acerca de la conformación del Gobierno del Distrito Federal que está integrado por una administración pública centralizada y dentro de ella están reglamentados los órganos políticos administrativos comúnmente llamados delegaciones.

Asimismo, los cuestionamientos que surgen alrededor del Distrito Federal han estado encaminados a reconsiderar su marco normativo exponiendo que es necesario aclarar como descentralizar funciones en relación con el Gobierno Federal, aspecto que no se vuelve ajeno al nivel de las Delegaciones, como se mencionó han sido la parte más olvidada del sistema mexicano. A la par, los cambios organizacionales en el Distrito Federal han tenido apoyo desde los mecanismos de participación ciudadana, lo cual demuestra que la incursión del tema ha estado presente con el paso de los años, infiriendo que ha sido parte desde el proceso de creación del Distrito Federal y aún en nuestros días sigue estando latente. Así se dio lugar a explicar los 12 instrumentos participativos establecidos en su respectiva legislación como los resultados obtenidos al respecto, destacando su precaria utilización, ya que del total de los instrumentos sólo de dos se han puesto en práctica a lo largo del tiempo, como el plebiscito y la consulta ciudadana. Considerando tales características en el Distrito Federal, es preciso retomarlo desde las postulaciones desarrolladas en los dos primeros capítulos, para analizar el impacto de la participación ciudadana en el Distrito Federal y abordar las propuestas hacia el ámbito de la Administración Pública a partir de considerar la participación ciudadana como un elemento en su gestión, encaminándolo a encontrar los caminos que ayude a mejorar su organización y ofrezcan a la vez un servicio como se expone a continuación.

CAPÍTULO IV

IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.

4.1 La Participación Ciudadana Institucionalizada en el Distrito Federal.

A lo largo de esta investigación se ha visto que el tema de participación ciudadana en el Distrito Federal ha estado presente, aún más, en relación con la Participación Ciudadana Institucionalizada a la cual se han elaborado al respecto ya tres legislaciones la de 1994, 1995 y 2004, además se han incluido ya nueve reformas, conocidas hasta el 2011.

Por lo cual, la Participación Ciudadana Institucionalizada en el Distrito Federal se ha visto entorno a incorporar una legislación sobre el diseño de mecanismos de participación ciudadana, para que estos puedan tener espacios reconocidos por las autoridades del Distrito Federal y permitan una comunicación entre ellos.

No obstante, pese a la continua presencia sobre creación o modificación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en tanto a su práctica, y derivado del análisis de los “Instrumentos de Participación Ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo” realizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal en 2012, se observa que ha sido el plebiscito y la Consulta Ciudadana los mecanismos de participación más utilizados en el Distrito Federal durante el periodo de 1993 al 2011. En relación a estos dos mecanismos se puede apreciar que están caracterizados por ser el Gobierno del Distrito Federal quien promueve su práctica pero su ejecución no representa una constante a lo largo de los años ya que suelen ser utilizados en forma esporádica. Además sus niveles de participación han figurado en un rango del 11% al .75% en relación a su lista nominal, los cuales a lo largo de los años no sigue un parámetro de menor a mayor o viceversa, por lo cual hace notar, que derivado del tema al que se decide utilizar los mecanismos participativos es un factor que influye para que los ciudadanos deseen asociarse con tales instrumentos.

Ahora bien, la Consulta Ciudadana en el Distrito Federal, se ha utilizado en siete

ocasiones. Derivado del análisis de tres de ellas, las cuales tuvieron un mayor número de participación correspondiendo al 11%, 10.6% y 5% en relación con su lista nominal, los temas estuvieron enfocados a la Consulta Energética, Permanencia en el cargo de Jefe de Gobierno y aplicación del horario de verano, respectivamente. Las características de estas tres Consultas Ciudadanas fueron que el Gobierno del Distrito Federal preguntó a los ciudadanos su aprobación o rechazo sobre estos temas, donde los resultados en relación con el porcentaje de su participación ciudadana, estuvieron relacionados de la siguiente manera: 80% estaba en contra de la Reforma Energética que proponía el Ex-Presidente Felipe Calderón Hinojosa; 93.5% aprobaron la permanencia del Jefe de Gobierno y finalmente el 75% estaba en contra del horario de verano. No obstante, las decisiones en relación con la Reforma Energética y el horario de verano no tuvieron continuidad por estar sujeta a una decisión de nivel Federal. Fue así como la Permanencia del Jefe de Gobierno fue la única opinión derivada de los ciudadanos que se le dio continuidad.

En relación, a la ejecución de la Consulta Ciudadana en los tres casos señalados, se infiere que la práctica de este mecanismo de participación obtuvo como resultado una decisión aparentemente intrascendente al no haber influenciado en el tema por el cual fue utilizado ya que a nivel Federal se continuó con la decisión contraria, a la tomada por la ciudadanía del Distrito Federal, aspecto que también podría haberse tomado de forma arbitraria debido a que tendría que haberse establecido otras consultas ciudadanas alrededor de la Federación, a su vez se confirma como el Gobierno del Distrito Federal ha encontrado en el tema participativo como una herramienta, en este caso para no apoyar las decisiones del Gobierno Federal, situación que invariablemente impactará en la opinión de los ciudadanos adelantando con ello, la actuación de la Federación ignora los deseos o peticiones de sus ciudadanos.

Además, en la investigación se conoció que para la elaboración de las preguntas de las Consultas Ciudadanas estuvieron relacionadas con un sí o un no, resaltando así el análisis realizado por David Altman, quien observa como peligro el diseño y la forma en que se

obtienen los resultados de los mecanismos de democracia directa. Asimismo, se analiza que si bien se realizó todo un proceso para movilizar la consulta de los ciudadanos es de cuestionarse que dicho proceso haya permitido a la población dirigida tener un conocimiento más amplio acerca de los temas, ya que desde el diseño de las preguntas para obtener un punto de vista a favor o en contra, se limita a reconocer que tan involucrado puede estar el ciudadano para que haya emitido tal decisión. A consecuencia, el resultado fue obtener una opinión así como una determinada cifra, que como lo mencionaba Grosman, con ello permite la influencia de los medios de comunicación para dejar que se filtren determinados esquemas en la ciudadanía, que está relacionado con la forma de actuar del Gobierno Federal.

Entonces, el mecanismo participativo como bien lo indica su propio nombre fue para consultar a la ciudadanía permitiendo a su vez establecer una fuente de información para la autoridad, en la que se permite realizar un análisis de como podría conducir sus acciones. A la par, entre la primera y tercer consulta un factor en común estuvo relacionado entre el Gobierno del Distrito Federal y el Federal, observando que la utilización del mecanismo participativo estuvo enfocado en legitimar decisiones u obtener el apoyo de la ciudadanía para aprobar o desaprobar proyectos.

Además, se permite aprender la forma en que se ha establecido la relación entre el Gobierno local con el Federal, donde para aquel, la Consulta Ciudadana se ha convertido en un apoyo para confrontar las decisiones del Gobierno a nivel Federal y a su vez un apoyo para con el local. Dejando ver así, la acciones que se utilizan para tener una influencia en las decisiones que son parte de la Federación.

En tanto, a los demás instrumentos de participación ciudadana se deja ver que en el caso del plebiscito estuvo relacionado con la aprobación del segundo piso del periférico, sin embargo se aprobó dar seguimiento a la decisión de los ciudadanos sin alcanzar una decisión que sobrepasará la mitad de los electores que conforman la lista nominal, es decir se dio continuidad del proceso únicamente con la aprobación del 6.6% del total de los

electores inscritos en la lista nominal. Resultado contrario a lo ocurrido con las Consultas Ciudadanas resaltando con ello que la decisión en discusión estaba caracterizada por ser un asunto local.

Respecto a los 10 mecanismos de participación ciudadana restantes, existe la problemática en primera instancia de que carecen de información que permita establecer un mayor análisis en tanto a sus avances o en el mejor de los casos sólo existen prácticas aisladas, mientras que otras han sido incorporadas en cierto sentido de forma reciente a la Legislación, por lo cual es aparente que si de aquellos mecanismos participativos longevos se ha observado su complejidad para obtener una serie de estudios que marquen avances como retrocesos de su práctica, los recientes instrumentos democráticos vuelven aún más latente dicha adversidad.

Sin embargo, se puede observar que en relación con el referéndum como la Iniciativa Popular su diseño impacta en las decisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal donde podemos ubicar que suele ser nula la relación entre este órgano de Gobierno con los ciudadanos, al tomar en cuenta que tanto el referéndum como la iniciativa popular no han sido puestos en práctica durante todo el tiempo que ha estado en vigor la legislación de Participación Ciudadana; para la Colaboración Ciudadana como su nombre lo indica busca el trabajo en conjunto entre autoridades y ciudadanos donde se llegó un caso de su práctica como fue la participación de los padres de una Delegación para dirigir el tránsito de una escuela; Rendición de Cuentas, Difusión Pública y Red de Contralorías Ciudadanas tienen la característica de funcionar como un mecanismo de vigilancia sobre las actividades tanto del Gobierno como de la Administración Pública del Distrito Federal, empero las dos primeras se ha confirmado que no suelen practicarse a pesar de que está establecido en la Legislación como obligación del Gobierno utilizar este mecanismo para informar de forma anual, semestral o al final de la gestión sobre sus actividades, si bien tal situación demuestra incumplimiento suele ser aminorado con la aplicación de otras leyes que han abordado el tema por su trascendencia, para el Gobierno del Distrito Federal es la Ley de Transparencia y

Acceso a la Información Pública.

Finalmente la Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional, Organizaciones Ciudadanas y Asambleas Ciudadanas permiten que los ciudadanos se acerquen con sus autoridades para establecer comunicación directa así como exponer sus opiniones referente a su actuar, entre ellos el primero y segundo instrumento se abordará en el siguiente capítulo.

De lo anterior se destaca que es el Gobierno del Distrito Federal quien inicia el proceso participativo y no por los ciudadanos. Aspecto que a su vez, resalta el protagonismo o apertura que se da por parte de éste, para acercar a sus gobernados a participar o involucrarse en la toma de decisiones. Además, se afirma la existencia de una gobernanza jerárquica en el Distrito Federal, donde su singularidad radica en establecer una relación con la ciudadanía para legitimar decisiones como fue el caso de la Consulta Ciudadana para la permanencia de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o los espacios participativos se convierten en una forma de comunicar decisiones de gobierno cuestión que está relacionada con las dos restantes Consultas Ciudadanas analizadas así como el plebiscito.

Por consiguiente, derivado de las características como la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana más recurridos en el Distrito Federal a lo largo del tiempo, se observa que el Gobierno de la Capital está aprovechando el tema, para avanzar en el reconocimiento a la descentralización de sus funciones políticas como administrativas, así como ejercer un mecanismo de control con el sistema Federal. Tan sólo hay que recordar, que el diseño de la organización del Distrito Federal se ha visto ligada a través de la exigencia de una apertura de mecanismos de representación política, de los cuales se ha utilizado la Consulta Ciudadana como el plebiscito y a su vez se han obtenido cambios como la creación de la ARDF que más adelante se convirtió en la ALDF o la elección del Jefe de Gobierno de la Capital. Así mismo, este mantiene la discusión sobre la participación ciudadana como se puede observar en las modificaciones en la legislación, sin embargo sus

resultados han tenido mayor repercusión en cambios en su organización que en incluir a los ciudadanos en torno a la toma de decisiones relacionadas con su gestión. Así mismo, la participación ciudadana en el Distrito Federal funciona como elemento que apoya el desacuerdo político con el Gobierno Federal. Incluso mencionado factor ha sido utilizado con niveles bajos de participación que no llegan ni a la mitad de los electores. Aspectos que caracterizan la participación ciudadana en la capital como de bajo involucramiento ciudadano y segmentada, haciendo referencia al Doctor Dionisio Zabaleta Solís, que ubica aquellas, en base a una limitada participación en la toma de decisiones o como la forma de implementar determinados proyectos por el gobierno con el fomento de la ciudadanía, sin embargo, no se llega a ver una continuidad de estos en el proceso si no sólo en una parte.

Por tales características, el Distrito Federal está obteniendo de la participación ciudadana las consecuencias ya anticipadas por Joan Subirats como: Aumento de costos en la toma de decisiones ya que el proceso participativo implica que se destine mayor tiempo y recursos; No incorpora un valor añadido a la decisión debido a que la autoridad será quien determine su aprobación o rechazo; Sólo se tiene en cuenta el corto plazo al considerar soluciones o decisiones que impacten de forma inmediata; está en posibilidad de que se erosionen las Instituciones debido a debilitar la confianza entre ciudadanos si la Institución no llega a cumplir con sus objetivos.

Además, al tomar en cuenta que el mecanismo de participación ciudadana en realidad ha sido la consulta ciudadana, tal aspecto da a notar las dificultades que el Distrito Federal está teniendo al recurrir a ésta práctica que durante tanto tiempo ha sido impulsado pero sin obtener resultados concretos. No obstante, poner en práctica éste mecanismo deriva que tanto su diseño en sí y su aplicación, permite dar solución a diversas limitaciones, como puede ser su organización, captación y ejecución de la participación ciudadana en un espacio como es la Capital.

Por consiguiente, fuera de la consulta ciudadana, los instrumentos de participación

ciudadana dificultan su ejecución en el Distrito Federal al estar inmersos en cualquiera de las siguientes problemáticas, ya señaladas en capítulos anteriores como son: a) Implementación se dificulta más allá de un nivel microlocal, b) Aprobación y delimitación de los temas a debatir y consultar; c) la poca capacidad e incidencia de los actores; d) Representatividad de los ciudadanos, e) Sus efectos son coyunturales debido a que tienen poca incidencia a largo plazo, c) Dificultad por impulsar la participación de la población.

4.2 Impacto de la Participación Ciudadana Institucionalizada en el Gobierno y la Administración Pública del Distrito Federal.

En apartados anteriores, se hizo referencia en la teoría que la participación ciudadana por medio de su Institucionalización establece un acercamiento de los gobernantes con sus gobernados, que va más allá de un proceso democratizador de representación, es decir, abrir espacios ajenos a la de una elección de gobernantes para dar cabida a que los ciudadanos se relacionen con el proceso administrativo de aquellos, donde posteriormente deberá servir como un mecanismo de control y evaluación en la toma de decisiones. En suma, esto debería servir para que los gobernantes tengan un mayor conocimiento sobre la problemática que aqueja a la ciudadanía, disminuir la toma de decisiones de un determinado partido político y acercar a aquellos al proceso administrativo de su gobierno.

No obstante, de los resultados obtenidos a través de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal se asevera que esta se encuentra condicionada a un entorno político debido a que suele encaminarse en base a la voluntad del gobierno para ser utilizados o no, además su práctica suele utilizarse para enfrentar al Gobierno Federal. Resaltando con ello, que la participación ciudadana estará en función de condiciones políticas específicas.

Si bien, se ha impulsado la presencia de la ciudadanía como un factor protagónico o iniciador de la utilización de la participación ciudadana en la Capital no se ha visto su alta

presencia a lo largo de los años, cuestión que estaría relacionada con una ciudadanía poco participativa.

Pero partiendo desde la reflexión de Kymlica, el análisis que ha estado relacionada con impulsar a la ciudadanía podría haberse enfocado a un tipo de ciudadanía que no tiene cabida o considerar su inexistencia, es decir, se busca cuestionar el estudio que parte obtener resultados a partir de sus altos niveles de involucramiento. Sin embargo, se propone realizar un estudio con una perspectiva distinta, al no partir o considerar la existencia de una ciudadanía activa si no por el contrario partir del bajo involucramiento y del cual las decisiones no se perciben en primera instancia como un beneficio para el que se relaciona con estos procesos. Podríamos advertir en omitir el desarrollo de un estudio de ese tipo de ciudadanía por aquella caracterizada por la conducción de acciones que promuevan la satisfacción personal y no pública. Un factor que debe ser retomado al momento de seguir utilizando los mecanismos participativos para reconsiderar la viabilidad del proceso que implica tiempo, esfuerzo y recurso, ya que los resultados tienen a diseminarse a lo largo del proceso.

No obstante, no se puede dejar de lado que cuando el gobierno utiliza estos mecanismos existe participación, de la cual no se podría considerar como alentadora pero existe, cuestión que invariablemente emitirá consecuencias y la acción gubernamental debe anticipar conducir su respuesta o tener el conocimiento de cómo introducirlas en sus actividades. Además es de preguntarse que si bien en estos mecanismos no se obtiene un alto nivel de participación partiendo de que existe el descontento de la ciudadanía, tan sólo hay que recordar las estadísticas realizadas por Parametría donde muestran que los ciudadanos consideran más conveniente otras formas de gobernar que las vías de la democracia resaltando así el descrédito por sus resultados. No obstante, surge la pregunta de porque en un proceso electoral relacionado con los representantes políticos de la ciudadanía se obtiene mayor presencia, si ambos están inmersos en la misma problemática y a su vez su proceso es similar al someter una decisión para ser elegida. En primera instancia

se resalta que en un proceso electoral los esfuerzos por acercar el tema a la ciudadanía tienen mayor cobertura que un proceso participativo.

Entonces, el protagonismo de la ciudadanía involucrada en los procesos participativos de la capital se observa truncada para los fines de una democracia participativa, convirtiendo a este proceso como irrelevante en la vida cotidiana de los ciudadanos, donde se expone la dificultad de esperar propuestas emanadas desde los ciudadanos para que después puedan ser presentadas hacia sus gobernantes utilizando los mecanismos participativos aunado a que la ejecución de estos instrumentos puede llegar a ser desconocida por los mismos ciudadanos.

Asimismo se mantiene latente el protagonismo que tiene el Gobierno de la Capital como iniciador para utilizar los mecanismos participativos, que si bien deriva de alguna de las formas de gobernar como patrimonialista, clientelar, oscurantista o estilo decisionista que se práctica en nuestro país, donde la existencia de una relación con la ciudadanía ha surgido o funcionado para manejar el conflicto social como político, es pertinente reconocer las oportunidades que debe aprovechar aquel de estos procesos para no agotarlos, porque si bien no han respondido a los anhelos ya expuestos a lo largo de la investigación no se puede diseminar la idea de que establecen la modificación de factores, como se puede observar en los antecedentes del Distrito Federal cuyo modificación en su estructura organizacional estuvo a la par de utilizar mecanismos participativos.

Además, no se puede negar que la experiencia de una participación ciudadana Institucionalizada en la capital, ha permitido que el Gobierno del Distrito Federal no se acote a un proceso de selección en base a una democracia representativa si no que ha incluido otros espacios para evaluar su gestión. Iniciando de esta forma, la apertura de nuevas actividades que den cabida al involucramiento ciudadano con la gestión del gobierno.

Por consiguiente, si los canales participativos ya existen, es momento de analizar los

caminos por los cuales se podría optar, para obtener los beneficios del tema, el cual se retoma la idea de Sonia Fleury, donde propone que en relación con la democracia se debe observar desde un análisis más amplio que al de una inclusión ciudadana, enfocado el estudio hacia las prácticas políticas como sociales y la dimensión pública del Estado. Aspecto que va de acuerdo con el rumbo de esta investigación, ya que se ha explicado que la movilización de la ciudadanía en el Distrito Federal funciona en base a la convocatoria que realiza el Gobierno, debido a una gobernanza jerárquica, partiendo de esta idea, se da a notar que el rumbo que posteriormente se lleve a través de los mecanismos participativos dependerá inicialmente de aquel, considerando que el tema en cuestión aún se encuentra en una parte del camino a la que se quiere llegar, de lo cual es necesario aprender de sus resultados para corregir y avanzar.

Ahora bien, si el Gobierno del Distrito Federal es el que ha tenido mayor presencia en relación al tema. De él, se ha analizado que sus acciones funcionan para establecer una relación con las decisiones del Gobierno Federal, lo cual, los mecanismos de participación ciudadana han influenciado en un entorno político. Sin embargo, dicha relación suele establecerse para efectuar una confrontación, práctica que se ha observado a lo largo del tiempo en la Capital, ya que podrían significar una oportunidad de crecimiento y búsqueda de legitimación del partido que dirige la iniciativa, como lo exponía Yaninal Welp y Cecilia Schneider.

Es así, que la experiencia participativa resalta en primera instancia la forma en cómo se relaciona el Distrito Federal con la Federación, situación que ha estado inmerso en el tema Federalista de nuestro país. Porque como se desarrolló en apartados anteriores, el Distrito Federal es característico de una concepción sui generis debido al dilema de definir la situación de aquel considerando que jurídicamente es sede de los Poderes de la Unión, al respecto se anticipa un conflicto constante al establecer una relación de los anteriores poderes con locales en un espacio común.

Si bien, el Distrito Federal cuenta con: un Estatuto de Gobierno que define su estructura como funcionamiento; una Asamblea Legislativa que tendrán funciones relacionadas sobre el control del presupuesto de la capital, elaboración de leyes en relación a temas electorales, de administración pública local, civil, penal, planeación de desarrollo, prestación y concesión de servicios públicos entre otros; su máximo representante en lo local es el Jefe de Gobierno que es elegido por la ciudadanía cada seis años y una estructura Judicial. De ello, podría observarse que su diseño aparentemente cumple con una División de Poderes definidos, pero aspectos como someter a consideración del Congreso de la Unión las leyes o decretos en materia del Distrito Federal limitan al ámbito local para su normatividad interna.

Asimismo es frecuente la preocupación por direccionar los esfuerzos de la Capital que permitan modificar las adversidades que tiene ésta, en relación con el tema de la descentralización, que si bien el Distrito Federal ha trazado un camino, lento, pero que ha permitido el reconocimiento del Gobierno Federal para aquel, de mayores atribuciones en su organización, pero aún, se considera necesario establecer una mayor claridad entre su relación.

Sin embargo, es prescindible tener un cuidado respecto a la forma en que la Capital exige le sean redefinidas como reconocidas en el ámbito legal sus atribuciones, porque finalmente pertenece a un sistema Federalista que al final de todo proceso es ésta quien controla las decisiones de cómo podrían conducirse u obstaculizarse los caminos para el desarrollo de cada una de sus partes Federalistas. Por lo cual, si el Gobierno del Distrito Federal insiste en que su relación se base por la vía de la confrontación y conducida por los mecanismos participativos aumentaría las probabilidades de aseverar el desprestigio de la política agotando a su vez la utilización de estos mecanismos tanto en el interior como al exterior. A la par, dicha práctica asemeja a lo señalado por Constant en relación a un sistema Federalista que se encuentra inmerso en un despotismo en el interior y una anarquía hacia su exterior, observando de ello la parálisis para la elaboración de acuerdos.

Es así, que se considera pertinente que el Gobierno del Distrito Federal encauce su relación con el Federal, ajeno a la de una práctica democrática participativa, en tanto desee influir en las decisiones Federales y desee avanzar en el reconocimiento de su práctica descentralizada, como lo señala el Profesor José Antonio Rosique ello puede estar caracterizada por una forma de gobierno que establezca un mayor consenso entre diferentes actores sociales y grupos políticos que buscan el control del Estado y la Capital. Lo anterior, se presenta al analizar que el Gobierno del Distrito Federal presenta pocas probabilidades de influir en las decisiones Federales en colaboración de una participación ciudadana caracterizada por una constante desconfianza hacia los resultados democráticos aunado a la dificultad que ha venido presentando el Gobierno por impulsar su participación como lo demuestran justamente las cifras de participación en relación con sus instrumentos.

Entonces, si la descentralización de la Capital es el objetivo a cumplir, se observa como otra posibilidad que aquel desarrolle la capacidad por establecer redes como sinergias, es decir, realice un análisis profundo sobre las reglas del juego político que implique reconocer la forma de operación del ámbito Federal, que si bien los resultados de mecanismos participativos pudieran entenderse como parte de aquel pensamiento, porque derivado del estudio de los antecedentes del Distrito Federal la aplicación de estos mecanismos influenciaron en el reconocimiento de determinadas atribuciones, permitiendo así, que el Gobierno Local haya avanzado en la definición de su marco legal, por el contrario no significa que a lo largo del tiempo ésta forma de actuar se obtengan los mismos resultados porque como se aprendió de la ejecución de las Consultas Ciudadanas, no hubo alguna injerencia para que el Gobierno Federal haya modificado su decisión. Hay que reconocer que los avances que se obtuvieron en el Distrito Federal con la ayuda de los mecanismos participativos estuvieron beneficiados en su tiempo, sobre el pensamiento de encontrar en la vida democrática la solución que permitiría una mejor calidad de vida entendiendo que los “males” de la Capital serían resueltos luego de fueran reconocidos los mecanismos de representación política, sin embargo en nuestros días nos encontramos en

un escenario totalmente distinto incluso adverso a lo anterior, actualmente los factores han cambiado y se han añadido otros, ya que no se habla únicamente de los descontentos de la democracia sino también de la conducción del Estado, el impacto de la globalización en sectores como la economía, política, social y cultural que a su vez han llegado a fragmentar a la sociedad cuestionando en todo momento los elementos que permiten reconocer la unidad o rumbo de un país.

Lo que hace advertir, que el Gobierno local, por el momento, deberá alejarse de la utilización de mencionada práctica democrática que actualmente se encuentra inmersa en un ambiente de desilusión y vulnerable ante las influencias de un ambiente globalizado, si su fin es abordar el tema de la descentralización, de lo contrario los escenarios estarían encaminados a afirmar el clima desconfianza y a su vez no avanzar en ampliar las atribuciones de la Capital en relación con la Federación.

De lo anterior, el Gobierno del Distrito Federal debería optar por encauzar esfuerzos en su interior y desarrollar la capacidad de obtener una coordinación entre la Federación y Gobierno local, situación que implicaría la modificación de sus actitudes administrativas como institucionales diseñado a través de una profesionalización de sus funcionarios que puedan responder ante un ambiente político en constante cambio pero fortaleciendo acuerdos cuyo objetivo sea dotar al Gobierno del Distrito Federal de mayor independencia con el Gobierno Federal. Al respecto, es pertinente que la Capital conduzca su papel activamente político hacia el exterior sin la utilización de una Participación Ciudadana Institucionalizada, si no en base a una estructura interna que responda a los cambios exigidos por la Federación para que posteriormente se tracen los caminos para fortalecer el desarrollo del Gobierno local, como lo se mencionaba deberá encontrarse un punto idóneo en la gestión local donde puedan resolver sus problemas sin esperar la dirección del gobierno central pero establecer una conexión con este para obtener los apoyos necesarios que beneficien a la localidad.

Si bien, se ha planteado la idea de alejar al Gobierno de la Capital en base a una práctica de Participación Ciudadana Institucionalizada esto no significa que debe aplicarse en tanto se planteen otros objetivos que tengan relación con su gestión al interior y a su vez exista la posibilidad que del Gobierno local, dependa que se concrete o no una decisión tomada a través de los instrumentos participativos, ya que considerando que la ciudadanía aún responde a la iniciativa que le del Gobierno, debido a que su relación ha surgido en base a una Gobernanza jerárquica, aquel podrá fortalecer lo anterior en tanto siga teniendo el control de darle seguimiento a las decisiones ciudadanas, cuidando a su vez, que los resultados del proceso participativo sea respetado y concretado por los poderes públicos para modificar la incredulidad de su ejecución.

Incluso, si centramos el interés por establecer una modificación al interior del Gobierno del Distrito Federal derivadas de una participación ciudadana, se observa que las probabilidades de que se concrete la hipótesis estará en función de continuar con su práctica a lo largo del tiempo y en tanto la Capital establezca un cuidado de como se da atención a las inquietudes ciudadanas. Ya que, de los resultados de la Institucionalización de la participación es de reconocerse que emprenden el inicio de una serie de cambios de los cuales invariablemente tanto el Gobierno como su administración deben atender.

Además del análisis de la Institucionalización participativa en el Distrito Federal, se ha observado como su práctica ha influenciado para que la Administración Pública del Distrito Federal esté obligada a impulsar canales de comunicación con la ciudadanía, fomentando un flujo de información sobre la actividad de aquella y ponerla al alcance de la sociedad. Si bien, la participación ciudadana en el Distrito Federal es considerada con bajo involucramiento o segmentada, establecer acciones que obliguen a la Administración Pública a proporcionar información accesible a la sociedad, permite con ello, ir generando en el ciudadano una práctica de discusión, al preguntar sobre determinados temas. Es decir, hasta el momento los mecanismos participativos hacen direccionar la atención ciudadana sobre acciones en las que el Gobierno como su Administración concentran su actuar,

ocasionando por un lado que aquel se cuestione acerca de los beneficios o daños en función de una determinada decisión, mientras que en el campo del Gobierno como de su Administración Pública, genera una relación interactiva con los ciudadanos al exponer los problemas y generar discusión.

De esta manera, se incentiva en la Administración Pública adopte valores aceptados por la sociedad al momento de que vaya incluyendo en su gestión los mecanismos participativos tomando en cuenta que estos estarán en función de obtener la legitimidad sobre las decisiones y por lo cual su actuar podrá dirigirse para demostrar que los bienes y servicios funcionan bajo la perspectiva ciudadana, es decir, se genera una legitimidad Institucional en base a su rendimiento.

Por esta razón, se infiere que a consecuencia de empezar con una práctica democrática en el Distrito Federal, donde no se deja de lado que incluya intereses políticos, podemos aprovechar de ello, el comienzo de una Administración Pública encaminada a una reestructuración y reconceptualización, en términos de la Nueva Gestión Pública, donde la primera implica una revisión de las acciones que no contribuyen en ofrecer un servicio que sea evaluado por la ciudadanía como adecuado mientras que la segunda generara un aprendizaje para adaptarse a una determinada situación, considerando que los esfuerzos por buscar la aprobación del ciudadano, beneficia a la Administración Pública de la Ciudad para resaltar sus capacidades en atender las necesidades como solicitudes de los ciudadanos apoyado de una gestión que se cuestione todo producto y proceso en función de su aptitud por conservar la organización dentro de sus particularidades, como lo anticipó el Doctor Ricardo Uvalle, todo ello en función de que los cambios administrativos influirán en las consecuencias de cuotas de poder.

Entonces, la participación ciudadana en el Distrito Federal puede ser retomada como una estrategia tanto gubernamental como administrativa para la distribución del poder, basándose en dirigir la atención del ciudadano hacia las actividades que emprenden sus

representantes y a su vez permite establecer una evaluación sobre su desempeño como generar una comunicación entre gobernantes y gobernados. Además, de dicha relación podría aprovecharse en función de modificar aquellas estructuras que no han dado paso a atender al ciudadano y que podría ser desconocidas por los mismos gobernantes.

En el momento, en que la clase política se ha dado cuenta, que su permanencia o avance sobre la distribución del poder ha funcionado a través de incentivar la opinión de los ciudadanos se infiere que ello ha beneficiado para establecer cambios en la forma de actuar de la Administración Pública para presentar ante la ciudadanía resultados sobre su conducción.

Por consiguiente, se observa que debido a las circunstancias en la forma de gobernar del Distrito Federal el impacto de la participación ciudadana está funcionando como una consecuencia que fomenta el cambio en el gobierno como en la Administración Pública de la capital que implica mostrarle al ciudadano las acciones que se están llevando a cabo en este campo, es decir, establece una nueva forma de hacer política. Entonces, se prevé que la continuidad de esta práctica generara una opinión en el ciudadano como conocimiento, acerca de las acciones que el gobierno y su Administración Pública busca implementar. Donde posteriormente, permitirá que aquel se familiarice de manera paulatina sobre la existencia de los mecanismos de participación ciudadana y que más adelante observe en la apertura de estos espacios una oportunidad para exponer sus demandas e inconformidades, en tanto el Gobierno, al ser quien da inicio a que se utilicen los mecanismos de participación ciudadana, establezca un cuidado en las circunstancias por las que se va optar por esta vía, ya que de lo contrario estaría contribuyendo a generar el distanciamiento que hoy en día se tiene presente entre los ciudadanos y sus gobernantes.

Es así, como se vislumbra que la ciudadanía se involucre con sus gobernantes a futuro, cuestión que aún depende de la continuidad de su práctica que le del aparato gubernamental e implemente las modificaciones necesarias en su Administración para que

puede responder a lo anterior.

4.3 Propuestas del enfoque de la Nueva Gestión Pública a partir del impacto de la Participación Ciudadana Institucionalizada en el Distrito Federal.

Durante el desarrollo de ésta investigación se observó que la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana siguen respondiendo al ámbito político en tanto que son los gobernantes de la Capital quienes han dirigido esta iniciativa, cuestión que incluso podría observarse del tema participativo dentro de un panorama de estancamiento al observar que su práctica no ha tenido continuidad, además se comenzó con el planteamiento de que su ejecución permitiría la ampliación de la esfera pública para que los ciudadanos tuvieran a su alcance otros mecanismos de acercamiento con sus gobernantes para establecer un control sobre estos y que no se tuviera que esperar un proceso electoral. Sin embargo, podría advertirse que dichos planteamientos iniciaron de suponer un determinado nivel de participación pero en el caso del Distrito Federal si bien todo mecanismo participativo en el que se llamó a la ciudadanía tuvo presencia de aquella pero caracterizada por debajo de la mitad de su lista nominal, aspecto que invariablemente estaría relacionada con las problemáticas de una democracia representativa acerca de la forma en la que se considera oportuna una decisión. Sin embargo correspondería a otra investigación abordar tal complejidad ya que en lo que respecta a la presente su fundamento es describir la forma en como el Gobierno como su gestión incorporan en su actuar los resultados de los mecanismos participativos. Además, se advertía que para generar un avance en la investigación no se debe partir de una sobrevalorización del tema si no encauzar un análisis en los actores que lo promueven como sus causas, el ámbito donde se desarrolla, así como la concepción teórica, diseño institucional y el contexto de aplicación.

Ante ello, se propone abordar el tema participativo desde un enfoque de la Nueva Gestión Pública donde se ha encontrado en sus estudios planteamientos que permitirían abordar el proceso de cambio al que se enfrenta el Estado como es la reconstrucción de una

comunidad política que responda a un entorno globalizado, factores que han ocasionado cuestionarse la capacidad de este por asegurar su propia existencia y reproducción como organización que evite el desorden de la comunidad y garantice una convivencia pacífica por las vías jurídicas, aunado a la observación de su paulatino debilitamiento como referente de unidad con una pérdida de dimensión de la vida política. Ante adverso panorama, se ha relacionado en el Estado Mexicano la problemática en diseñar, elaborar e implementar soluciones pero inmerso en un desarrollo democratizador no le es ajeno considerar que sus ineficiencias pueden ser atendidas en el momento que se incluyan a sus ciudadanos en la formulación de proyectos atendiendo el objetivo de un espacio en común así como reconociendo la responsabilidad de cada una de las partes.

Es así, como se ha encontrado un punto en común entre el enfoque de la Nueva Gestión Pública con las planteamientos antes expuestos, los cuales están involucrados en generar cambios en las decisiones del aparato Gubernamental como en su gestión administrativa partiendo desde la mirada ciudadana, con este enfoque se piensa en concretar tal percepción en un proceso que involucre análisis, diagnósticos como evaluaciones para posteriormente seguir diseñando o rediseñando alternativas que consideren la eficacia y eficiencia de las soluciones buscando en sí demostrar la legitimidad, confiabilidad como efectividad del aparato gubernamental y administrativo. Por tal motivo, implicó que existiera un estudio a partir de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que derivado de su revisión se expuso las consecuencias plasmadas en la convivencia social así como las implicaciones que ha generado en la relación del gobierno local con el Federal para posteriormente detectar en qué forma aquel como su administración se han comprometido para dar continuidad y cumplimiento derivado de los preceptos legales.

Asimismo, partiendo del análisis de la participación Institucionalizada en el Distrito Federal teóricamente podría verse a ésta como un proyecto para abordar las problemáticas de la ciudadanía lo cual implicaría referirnos a que su diseño se encuentra estipulado en la Legislación de Participación Ciudadana del Distrito Federal en la cual se encuentran los 12

instrumentos participativos, pero tomando en cuenta los más representativos como fueron la Consulta Ciudadana y Plebiscito encontramos entre ellos que se caracterizaron por estar inmersos entre mecanismos de consulta como deliberativos en relación con la explicación señalada por Joan Font, debido a que podemos ubicar como los representantes más reconocibles de la Capital iniciaron un proceso que se convirtió como su nombre lo indica de consulta en su territorio, que a su vez permite recurrir a ella con mayor periodicidad debido a que aparentemente su diseño suele ser el más sencillo donde se formulan preguntas para posteriormente exponerlas a la opinión, a su vez podemos señalarlos como deliberativos porque al utilizar estos mecanismos se proporcionó a la ciudadanía determinada información en un tiempo y un lugar generando la reflexión y diálogo para aquellos ciudadanos que quizás no estaban involucrados con las actividades de sus autoridades.

Ahora bien, retomando el diseño de los mecanismos participativos entre sus observaciones se destacan la forma en que se aborda el tema para someterlo a consideración de la ciudadanía, el tema en sí, los porcentajes de participación, si es o no vinculante, la influencia que tienen los medios de comunicación sobre el proceso, la destinación de los recursos para poner en práctica los instrumentos participativos o la periodicidad. Si bien algunos de los planteamientos estarían inmersos en otros campos de estudio mientras que otros se observa que podrían tener cabida partiendo de la elaboración de un plan en donde se pueda dimensionar los factores que lo influirán.

Considerando que en el Distrito Federal el desarrollo de la participación Ciudadana Institucionalizada estuvo caracterizada por ser un mecanismo de control para aquel, en lugar de haber funcionado de forma contraria, es decir, por parte de la ciudadanía. No obstante, mencionado planteamiento se ha tenido presente a lo largo de la investigación debido a que desde un inicio, se ha observado que el tema participativo funciona en un determinado contexto o condiciones políticas específicas, lo que nos lleva a considerar la preocupación para que el Gobierno justamente ubique esas condiciones políticas para conocer si existe o no la viabilidad del tema, es importante recalcar la elaboración de un plan porque al analizar

los instrumentos participativos se pudo percibir que en su aplicación genera todo un proceso que involucra tiempo y recursos obteniendo de sí resultados únicamente de opinión pero no de acciones que impacten a lo largo del tiempo, incluso podría mencionarse que si el objetivo político es influir en la opinión ciudadana podrían optar por otras acciones donde necesitarían de menos esfuerzos sin recurrir a la Ley de Participación Ciudadana Institucionalizada y sin enfrentarse a la problemática de los bajos porcentajes de participación en relación con su lista nominal.

Por consiguiente, el Gobierno del Distrito Federal debe mantener un cuidado riguroso en el momento de recurrir a los mecanismos participativos que hoy en día se enfrentan a un constante desprestigio de la acción gubernamental como administrativa y que podría impactar incluso en la conservación de la organización, ya que al momento de utilizar estos mecanismos de forma, aparentemente caprichosa por los gobernantes para influir en las decisiones este proceso se encamina a convertirse en una manipulación más de los dirigentes, porque como se observó en el Distrito Federal en el momento que se consultó a la ciudadanía, sus resultados no fueron más allá de la elección, además se invirtieron recursos que derivado de su falta de resultados ocasionaron la falta de rendimiento y peor aún, hayan sido desperdiciados, como lo demostró las notas periodísticas haciendo referencia que el recurso monetario invertido en el proceso de Consulta Ciudadana es equiparable a financiar una estructura organizacional en la Administración Pública que podría dar paso a lo largo del tiempo ofrecer un servicio a la ciudadanía.

Asimismo, es indispensable recordar que si la participación ciudadana responde a las teorías de una democracia participativa y cuyo enfoque busca resolver problemáticas que se han observado ante la evolución de una democracia representativa, es prescindible no llevar aquella en la dirección de ésta última, por lo cual si de un proceso representativo se ha criticado fuertemente la cuestión de la representatividad de la mayoría, para el caso participativo debe aprovechar la presencia de un tema en específico para debatir, ello implica la probabilidad de que exista un determinado grupo de ciudadanos que no estén

interesados en el tema por lo cual se debería enfocar los mecanismos participativos para aquellos que si tengan mayor relación, previendo, cuidar que la decisión no se convierta intrascendente para generar resultados al incluir ciudadanos desinformados, donde probablemente sean objeto de manipulación para elegir. En cambio, si derivado del tema es necesario incluir a un mayor número de ciudadanos, el Gobierno del Distrito Federal deberá tener cuidado en la forma en cómo proporciona o difunde información para generar su opinión, que deberá ser completa, clara y entendible.

Por consiguiente, se propone que el Gobierno del Distrito Federal introduzca en sus actividades una metodología para discernir en un contexto determinado, la probabilidad de aprovechar los resultados de un procedimiento participativo y aquellos no signifiquen una decisión reactiva o caprichosa. De esta forma, es como se habla de una Participación Ciudadana Institucionalizada con el enfoque de la Nueva Gestión Pública, siendo este último donde se abordan acciones para buscar cambios en la racionalización de las estructuras como procedimientos, revisión de la toma de decisiones así como el aumento de productividad de sus empleados. Además, la presente investigación ha mantenido presente analizar el desarrollo participativo desde los criterios de la “Cinco-R” característicos de la Nueva Gestión Pública en comparación con la anterior, se han retomado la parte de la reestructuración en donde se revisó los factores que influyeron en los mecanismos participativos como se expuso en líneas anteriores; reingeniería apuesta por la utilización de la tecnología para desechar el papeleo innecesario; reinventar basada en una planeación estratégica que implique resultados a largo plazo siendo en el Distrito Federal carente de este; realineación para establecer actitudes que se centren en la estrategia de la organización con ello nos referimos a la atención que se le da al ciudadano por las vías participativas; reconceptualización para aprender de las organizaciones públicas y cuenten con la capacidad de adaptarse a una determinada situación, aspecto donde se permitió observar, que referente al tema participativo en la Capital carece de análisis o recopilación de Información por parte de sus autoridades que permita dar a conocer el proceso o diagnóstico que se ha venido dando desde la aplicación de la ley.

De esta manera, se propone utilizar la metodología de Carlos de la Cruz para canalizar, entender y solucionar demandas ciudadanas con el propósito de que a largo plazo signifiquen resultados para la ciudadanía de la Capital o se anticipe que la vía de la inclusión ciudadana incluso no es necesaria poner en práctica por que su continuidad no depende del Gobierno local, previendo con ello que la participación ciudadana puede traer consigo un aumento la lentitud de las decisiones como costos monetarios, se pierde el valor de la decisión, no existen resultados o los que aparecen pueden ser de corto plazo y erosiona instituciones.

Asimismo, el Gobierno local antes de cualquier procedimiento participativo deberá conocer las respuestas de las preguntas derivadas de un proceso cualitativo, cuantitativo y comparativo de las demandas ciudadanas, como se señaló el Cuadro 6 de la investigación, donde se deberá definir en los actores ¿Qué piensan?¿Quienes piensan qué? Y ¿En qué parte de la Ciudad lo piensan?; detectar los factores que influyen en la forma de pensar y realizar un estudio de los problemas en otros gobiernos. Además, tendrá que tomar en cuenta que si los actores involucrados ya sean principales, secundarios, testigos y no protagónicos permitirán o menoscabaran el desarrollo de la toma de decisiones, situación que llevada a la experiencia participativa del Distrito Federal, en relación con los más representativos, palpablemente se identifica como estos estuvieron inmersos en el rango de una alta presión política con alta capacidad de movilidad de los actores escenario que provocó que las decisiones estuvieran en relación con actores principales y secundarios en la medida de fuerza y capacidad de movilidad. Ante ello, sigue presente la idea de que los mecanismos de participación en el Distrito Federal, fungieron como generadores de opinión con la utilización de un determinado recurso obteniendo nulos beneficios en función de la decisión de los ciudadanos.

Si bien, la metodología incluye, que el Gobierno ubique cuales son los factores Gubernamentales como Administrativos con los que cuenta así como realizar una

comunicación directa con los ciudadanos, tales características no llegan a ser aplicables en el caso del impacto de la Participación Ciudadana Institucionalizada para el Distrito Federal debido a que no existe un proyecto posterior de su aplicación. Sin embargo, al nivel de las Delegaciones debido a sus características el desarrollo de la Participación Ciudadana Institucionalizada tiene resultados distintos los cuales se abordarán en el siguiente apartado.

De esta manera, es como se propone que el Gobierno de la Capital cuente con una herramienta antes de iniciar un proceso participativo, tomando en cuenta que se deben dejar de lado las prácticas donde se afirme a la ciudadanía que su participación es indiferente para sus representantes.

Por otro lado, el enfoque de la Nueva Gestión Pública resalta establecer un aprendizaje de las organizaciones públicas que permita un análisis de su rendimiento, a lo que podría observarse como una sistematización de la información que implique además una evaluación de su desempeño, en este caso y relacionado con la Participación Ciudadana Institucionalizada para el Distrito Federal, la información que versa en relación al tema suele ser dispersa aunado a que la referencia de su temporalidad tiene un gran distanciamiento con la actual, por lo cual la accesibilidad a la información estuvo relacionada con la complejidad de poder acumular casos participativos en el Distrito Federal y poder realizar su análisis. Ante ésta problemática, se traslada al plano de la acción Gubernamental que al momento de no contar con una sistematización de la información donde describa el desarrollo que ha venido dándose en el tema así como sus resultados, ocasionaría que las acciones sean repetitivas, e impidan corregir los factores que en situaciones precedentes se afrontaron, convirtiendo una vez más a este proceso en un momento espontáneo. De ésta manera, es prescindible que la acción Gubernamental como Administrativa comience a dejar evidencia de los resultados derivados de un proceso participativo donde posteriormente permita realizar los análisis correspondientes, de lo contrario, se estaría repitiendo un proceso sin tener previo conocimiento desde donde se debe comenzar para avanzar.

En resumen, el impacto de la Participación Ciudadana Institucionalizada ha estado involucrada en establecer una relación de confrontación con el Gobierno Federal, partiendo del análisis de los mecanismos participativos más representativos, atendiendo esta situación al ser una práctica donde el Distrito Federal a lo largo de los años ha encontrado apoyo para incidir en el reconocimiento de sus atribuciones por parte de la Federación, sin embargo se observó que actualmente, dichos mecanismos deben de utilizarse de manera cuidadosa y no fundada en un capricho, porque antes existía el apoyo al desarrollo de la democracia pero ahora nos encontramos en el contexto de que existe una desconfianza de aquella. Entonces, si la práctica de una democracia participativa es utilizada de manera de confrontación este afirmará la percepción antes mencionada de la ciudadanía, que al mismo tiempo repercutiría en la legitimidad, eficiencia y eficacia del aparato Gubernamental.

Por cual, se propuso que los mecanismos de participación ciudadana incluyan el enfoque de la Nueva Gestión Pública en la cual podremos ubicar una metodología con una aplicación cuantitativa, cualitativa y comparativa para conocer la viabilidad de los instrumentos de participación con el fin de cuidar que la percepción de la ciudadanía no afirma su desconfianza en relación con el aparato Gubernamental como Administrativo. Además es indispensable que aquellos dejen evidencia de los resultados obtenidos de cada práctica participativa, de lo contrario no habría aprendizaje en relación de sus resultados.

Hasta el momento, se realizó un estudio sobre el impacto de la Participación Ciudadana Institucionalizada en el Distrito Federal y se expuso los resultados que derivaron de él. Cabe señalar de la insistencia por establecer un análisis de los factores alrededor del tema, lo cual nos hace tomar en cuenta derivado que se ha observado que el comportamiento del tema suele ser distinto cuando lo enfocamos hacia las Delegaciones, aspecto que llevó a desarrollar el siguiente capítulo.

CAPÍTULO V

ESTUDIO DE CASO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN LA DELEGACIÓN TLALPAN (PERIODO 2009-2011)

5.1 Delegación Tlalpan.

La Delegación Tlalpan es un órgano político- administrativo del Distrito Federal, representa para éste un 20.7% de su territorio. Su ubicación colinda con las Delegaciones Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Coyoacán al Norte; Xochimilco y Milpa Alta al Oriente y con los Estados de Morelos y México al Sur.²¹⁵

En cuanto a su población corresponde a 650, 567 habitantes que corresponde al 7.3% en relación al total del Distrito Federal. Cabe señalar, que la edad con mayor número de habitantes oscila entre los 15 y 29 años que representa el 26. 2% de la demarcación, mientras que la población entre 60 y más edad significa el 10.4%.²¹⁶

En tanto a su gobierno, desde el año 2000 que dio inicio a las elecciones de Jefe Delegacional, en esta demarcación su gobierno ha estado a cargo del PRD. Durante el periodo 2009-2012 Higinio Chávez García quien tras haber tenido una trayectoria política en dicho partido y teniendo una escolaridad básica, fue electo para desempeñar el cargo de Jefe Delegacional en la demarcación.²¹⁷ En cuanto al desempeño de su administración, se ha visto criticada por diversas organizaciones sociales, quienes han acusado de prácticas de privatización, impunidad y represión en contra de la población, al mando del Delegado.²¹⁸

²¹⁵ “Delegación del Distrito Federal”, [en línea] Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones en México, Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2010, Dirección URL: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/index.html>. [consulta: 3 de marzo 2013]

²¹⁶ “México en cifras”, [en línea], Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010, Dirección URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=9>, consulta: 3 de marzo 2013]

²¹⁷ S/a, “Red Política”, [en línea], México, El Universal, Dirección URL: <http://yopolitico.redpolitica.mx/yopolitico/view/4dd46170-2a9c-404c-9fe8-6450c0a802cd>, [consulta: 6 de marzo 2013]

²¹⁸ Cristina Flores, “Denuncian Corrupción en administración de Higinio Chávez”, [en línea], Dirección URL: http://www.informativoweb.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6243:denuncian-corrupcion-en-administracion-de-higinio-chavez&catid=29:df&Itemid=61, [consulta: 6 de marzo 2013]

Por otro lado, la Delegación se integra por cinco zonas territoriales²¹⁹ 1) Centro de Tlalpan, 2) Villa Coapa, 3) Padierna-Miguel Hidalgo, 4) Ajusco Medio, 5) Pueblos Rurales. Conformado así 147 unidades territoriales, 297 colonias, 8 pueblos y 13 barrios. Sin embargo la conformación de la región presenta una variedad de necesidades, expresiones culturales y estilos de vida. Su heterogeneidad puede observarse con una amplia población en condiciones de marginación y extrema pobreza, al tiempo que se observan sectores de clase media y zonas residenciales. No obstante algunas zonas presentan problemas por la falta de canales de información y de participación accesible a la población. Brevemente se puede ubicar en dichas divisiones territoriales:

Zona 1: Se ubica en el centro de la Delegación, ésta y la zona 2 son las más favorecidas en cuestión de infraestructura. Además es la parte territorial donde se concentra el mayor número de pobladores. Considerando los índices de desarrollo humano, ingreso familiar, tipo de vivienda y servicios urbanos, esta zona representa 50% con colonias populares, 24% nivel medio y 26% tipo residencial.

Los principales problemas de esta zona son la prestación de servicios (desazolve, poda de árboles), ambulante, seguridad pública y ordenamiento urbano alterado por fuertes inversiones inmobiliarias.

Zona 2: Desde la década de los 70's en ésta zona se empiezan a construir conjuntos habitacionales de interés social y residencias con todos los equipamientos. La mayoría de su población, al representar el 20% de la demarcación, es de clase media y alta. Además su participación ciudadana se centra en una gestión individual con democracia representativa. Aquí, al concentrarse numerosos comercios formales e informales, sus problemas se vinculan con la inseguridad, falta de higiene, obstrucción de vías vehiculares y peatonales, el uso de espacios públicos por comerciantes ambulantes.

²¹⁹Todo lo relacionado con las zonas territoriales , Véase S/a, *“Modelo de Servicio Social para Gobiernos Locales”*, [en línea], pp. 77, Dirección URL: unesjuv.org/INV_L2_doc4.pdf, [consulta: 6 de marzo 2013]

Zona 3: La población representa el 25% total de la delegación. Su problemática refleja la falta de servicios básicos como agua potable, pavimentación y electrificación.

Zona 4: Dicha zona existe el 10.4% de la población de la demarcación. Es la segunda zona que cuenta con la menor infraestructura. Uno de sus problemas es la invasión de terrenos convirtiéndose en la zona con mayores conflictos en relación con las autoridades. Sus demandas se concentran en la de servicios.

Zona 5: La zona rural de la demarcación, territorialmente es la más extensa siendo la actividad agropecuaria su principal actividad económica. Además su estilo de vida caracterizada por usos y costumbres enfoca una participación ciudadana favorecida por una democracia directa.

Ahora bien, mediante una solicitud de información con número de folio 0414000120812 del día 17 de septiembre de 2012, se preguntó a la Demarcación ¿Cuales fueron las demandas ciudadanas que los habitantes de la Delegación Tlalpan presentaron ante la Jefatura Delegacional durante el periodo 2009-2011? Una vez entregada la información se estableció una relación con las zonas territoriales de la Delegación lo cual se puede observar de la siguiente manera:

| CUADRO 11: Relación de Demandas Ciudadanas con los Principales problemas de las zonas territoriales de la Delegación Tlalpan. | | | |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| ZONA 1 "Centro de Tlalpan" | ZONA 2 "Villa Coapa" | ZONA 3 "Padierna-Miguel Hidalgo" | ZONA 4 "Ajusco Medio" |
| Poda de árboles | Reubicación de comerciantes | Electrificación | Introducción de Red de Drenaje |
| Reparación de Luminarias | Permiso de uso de espacios públicos | | |
| Fugas de Agua | | | |
| Desazolve | | | |

*Fuente: Elaboración Propia con información proporcionada por la Delegación Tlalpan.

Al respecto, podemos observar que las demandas ciudadanas presentadas a la Delegación Tlalpan, están más relacionadas con la problemáticas de la Zona 1 “Centro de Tlalpan” y cuya zona representa el mayor número de pobladores de la Delegación. Además podemos inferir que dicha zona es la que más recurre al Órgano Político Administrativo para exigir la atención a sus demandas, dejando ver que las demás zonas recurren poco o no recurren a estos mecanismos de participación ciudadana a pesar de necesitar de servicios básicos para su vida, como son los casos de las zonas 3 y 4.

También se hizo mención, que se solicitaron apoyos a microempresas, apoyo para fiestas patronales, apoyo para festividades como día del niño o día de las madres, programas sociales para adultos mayores, becas para niños, semanas de salud, cursos de verano, solicitudes de apoyo económico o en especie a escuelas, reuniones y mesas de trabajo con organizaciones.

En relación de la atención que le dio la Delegación a estas demandas, se informó que las demandas ciudadanas durante el periodo 2009-2011, conformaron un total de 4,815, las cuales 2,726 fueron atendidas, 1,252 quedaron pendientes de respuesta y 837 están aún en proceso. Dejando ver, que la Delegación de un total de 4,815 demandas ciudadanas dio atención al 56% de estas.

Por otro lado, estableciendo un análisis sobre los temas por los cuales los ciudadanos de la Delegación Tlalpan acudieron a ésta demarcación, se observa que tuvieron relación sobre competencias que se establece en el Capítulo III “De los Órganos Político Administrativos de las demarcaciones territoriales y demás órganos desconcentrados”, Artículo 39, fracciones XXV, XXXII, XXXVIII, LI, LVII, LXXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que menciona:

Artículo 39.

XXV Prestar los servicios públicos a que se refiere ésta Ley, así como aquellos que las demás determinen, tomando en consideración la previsión de ingresos y Presupuesto de Egresos del Ejercicio Respectivo...

XXXII Prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades ...

XXXVIII. Realizar campañas de salud pública...

LI Realizar ferias, exposiciones y congresos...

LVII Ejecutar, dentro de su demarcación territorial programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión permanente.

LXXIII. Establecer y ejecutar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico, las acciones que permitan coadyugar a la modernización de las micro y pequeñas empresas de la localidad.

Por consiguiente, entre la relación de las solicitudes de demandas ciudadanas, aquellas que fueron atendidas y las atribuciones de la Jefatura Delegacional se hace ver la problemática en la capacidad de respuesta por medio de esta demarcación. Ya que, si la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal le determina ciertas funciones que incluye establecer una distribución de tareas con el propósito de que sean atendidas, con las solicitudes que presentan los ciudadanos y el porcentaje a las que se les pudo dar solución hace ver la insuficiencia de respuesta por éste Órgano Político-Administrativo.

5.2 Estructura Administrativa de la Delegación Tlalpan en relación con la Participación Ciudadana Institucionalizada.

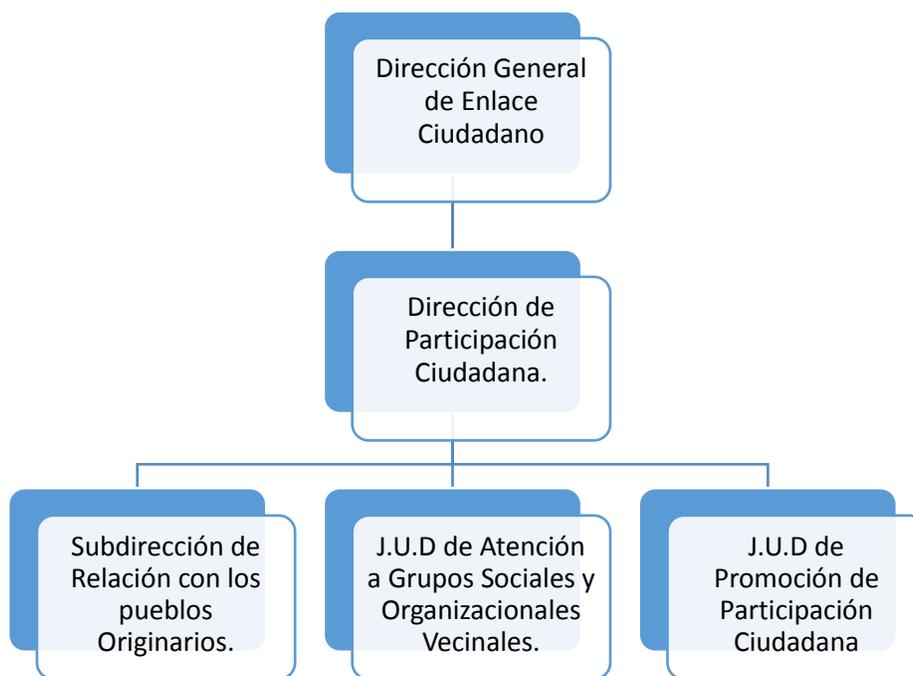
Para cumplir con sus funciones, la Delegación Tlalpan se divide en Jefatura Delegacional y 8 Direcciones Generales como: Jurídica y de Gobierno, Administración, Obras y Desarrollo Urbano, Servicios Urbanos, Desarrollo Social, Ecología y Desarrollo Sustentable, Cultura, Enlace Ciudadano. También existen 20 Direcciones de Área, 4 Homólogos por Norma, 3 Coordinaciones, 33 Subdirecciones, 95 Jefaturas de Unidades Departamental (JUD), 39 Líderes de Coordinaciones de Proyectos, 30 Enlaces. ²²⁰ En

²²⁰Manual Administrativo de la Delegación Tlalpan, p. 18

conjunto sus “obligaciones son iguales o mayor a los municipios, pero en más de los casos con menores recursos que un gobierno municipal”²²¹

En relación con la Participación Ciudadana, se resalta que la Jefatura de Gobierno tendrá a su cargo la Coordinación de Ventanilla Única Delegacional y la Coordinación de Centro de Servicios y Atención Ciudadana. Sin embargo la Dirección que tendrá mayor relación con el tema es la de Enlace Ciudadano, dirección que atiende las demandas ciudadanas o aplica los lineamientos estipulado en la LPCDF.

DIAGRAMA 3
ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN DE ENLACE CIUDADANO.



*Elaboración Propia con información del Manual de Organización de la Delegación Tlalpan.

Por consiguiente, de acuerdo al Manual de Organización de la Delegación Tlalpan las atribuciones de la Dirección General de Enlace Ciudadana como de sus Unidades Administrativas tendrán las siguientes atribuciones:

²²¹ “Modelo de Servicio Social para Gobiernos Locales”, p.65

1) Dirección General de Enlace Ciudadano: coordinara zonas y lugares para las giras y eventos especiales del Jefe Delegacional para mantener relación con la ciudadanía, dirigir las audiencias públicas y recorridos del Delegado, realizar reuniones, llevar el registro y participar en eventos con organizaciones civiles a fin de intercambiar información y brindar asesorías, proponer y supervisar las obras públicas.

2) Dirección de Participación Ciudadana se encarga de promover acuerdos sociales y políticos, coordinar la capacitación y acciones de Promotores de la participación ciudadana, dar apertura a espacios participativos y articular jornadas como acciones en las zonas territoriales, impulsar procesos organizativos para que los ciudadanos participen en el diseño, ejecución, y verificación de las políticas de gobierno, aplicar los instrumentos participativos que establece la LPCDF.

3) Subdirección de Relación con los Pueblos Originarios, planea y coordina campañas, jornadas y eventos con ciudadanos; planifica y colabora en el proceso de capacitación de Promotores de Participación ciudadana; diseña un modelo de planeación ciudadana y gubernamental, coordina los instrumentos de participación y acuerdos con los ciudadanos; instrumenta procesos de formación ciudadana y da seguimiento para convertirse en propuestas.

4) Jefatura de Unidad Departamental de Promoción de Participación Ciudadana diseña propuestas para fortalecer la relación entre gobierno y ciudadanía, incentiva procesos de mejoramiento en la convivencia social y la participación; difunde a través de los Comités Vecinales planes y programas implementados por el Gobierno; canaliza las peticiones de los ciudadanos en los recorridos del Jefe Delegacional, auxilia en la aplicación de los lineamientos de la LPCDF.

5) Jefatura de Unidad Departamental de Atención a Grupos Sociales y Organizaciones

Vecinales se enfoca a mantener un monitoreo de las acciones de los grupos sociales en las zonas territoriales; auxiliar para la elaboración de audiencias públicas; diagnosticar y evaluar la atención a problemas y demandas de organizaciones sociales, partidos políticos; apoyar la aplicación de proyectos Delegacionales como analizar su impacto.

5.3 Instrumentos de Participación Ciudadana en la Delegación Tlalpan.

Por medio de la solicitud de información pública con número de folio 0414000120812 se preguntó a la Delegación Tlalpan ¿Cuáles fueron los instrumentos de participación ciudadana que ésta demarcación utilizó durante el periodo 2009-2011? Respuesta efectuada por la Dirección General de Enlace Ciudadano, de la cual se obtuvo la siguiente información.

5.3.1 Audiencias Públicas y Recorridos del Jefe Delegacional.

Derivado de la información mencionada, la Delegación Tlalpan informó que durante el periodo de 2009-2011 hubo: 50 Audiencias Públicas y 450 recorridos del Jefe Delegacional con o sin su presencia.

Cabe recordar que la utilización de estos dos instrumentos de participación ciudadana se caracteriza por establecer un diálogo directo entre ciudadanos y el Jefe Delegacional o titulares de la Administración Pública local. En tanto al primer mecanismo, de acuerdo a la legislación se utiliza a este, para que el ciudadano pueda realizar acuerdos, recibir información, presentar opiniones, propuestas o quejas. Para con el segundo mecanismo el ciudadano puede presentar opiniones o propuestas de mejora para la prestación de servicios públicos, sitios, obras o instalaciones en la demarcación.

Ahora bien, con el objetivo de conocer los logros obtenidos de la aplicación de estos dos mecanismos de participación ciudadana, se solicitó a la Demarcación, por medio de la solicitud de información con número de folio 0414000039113 de fecha 6 de marzo del 2013, un informe de labores- diagnóstico acerca de las 50 audiencias públicas y de las 450

recorridos con el titular que se realizaron en la delegación Tlalpan durante el periodo 2009-2011. Cuya respuesta fue canalizar la solicitud a la Dirección General de Enlace Ciudadano.

No obstante, previo a lo anterior se efectuó una reunión en la Dirección de Participación Ciudadana, obteniendo así, el Informe Ejecutivo de acciones de mencionada dirección, correspondiente al periodo de octubre 2009 a septiembre 2010 y del mismo mes y año al 2011, proporcionado el día 30 de abril del 2012.

De referida información, se da a notar inconsistencias sobre la coherencia de los datos, debido al resultado de establecer la comparación entre el Informe Ejecutivo de acciones y la solicitud con número de folio 0414000120812 efectuada por medio del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Ya que en el primer documento se habla de haber efectuado 56 Audiencias Públicas y 294 Recorridos con el Jefe Delegacional mientras que en el segundo caso mencionan 50 y 450 de los mecanismos de participación ciudadana señalados.

Además, en el Informe Ejecutivo establece que las acciones realizadas por medio de las Audiencias Públicas fueron para dar atención a la ciudadanía como seguimiento a los compromisos de trabajo generado en las distintas Direcciones Generales de la Demarcación. En tanto, a los Recorridos se señala que se verificó la forma y condiciones en los que se prestan los servicios públicos y/o el estado en que se encuentran los barrios, colonias, y pueblos.

Finalmente, en el apartado de “Perspectiva sobre lo realizado y retos a futuro” del señalado documento, cuyo diagnóstico no es exclusivo de los dos mecanismos de participación ciudadana, analizados, pero si los incluye, la Dirección de Participación Ciudadana reporta:

Sin duda el trabajo realizado de atención a los ciudadanos y sus demandas, en coordinación con las áreas operativas, ha contribuido a mantener un ambiente de colaboración y corresponsabilidad entre éstos y el gobierno. Sin embargo, es mucho lo que falta por hacer para conseguir que los ciudadanos se acerquen a su gobierno con una actitud distinta; esto es, dejar atrás la actitud demandante justificada en un supuesto pago de impuestos, para acercarse al ámbito de la administración pública con un compromiso real de construcción de una mejor Delegación y una mejor Ciudad.

En ese sentido es mucho lo que se tiene que hacer desde las Delegaciones, para lograr un acercamiento a los ciudadanos que supere la visión *clientelar* e inicie un proceso formativo hacia ellos, basado en el involucramiento informado y la búsqueda del bien común.

Además, se informa que esta Delegación como las demás enfrenta un rezago en relación al suministro de los servicios públicos cuestión que provoca la desconfianza de los ciudadanos ante el compromiso de sus autoridades. Incluso se llega a analizar que debido a los conflictos de tipo político, económico y social en la Capital y por ende en la Delegación es prescindible se implemente un programa que permita reducir los costos que se están presentando en el Distrito Federal por falta de capacidad de atención del gobierno Federal. Ya para concluir el informe, la Dirección expone la necesidad de trabajar en la formación de los ciudadanos para fomentar su capacidad de exigir y corresponsabilizarse con sus autoridades.

5.3.2 Consulta Ciudadana.

A través de la solicitud de información con fecha del 17 de septiembre del 2012, la Delegación Tlalpan informó que se practicaron 12 Consultas Ciudadanas durante el periodo 2009-2011 las cuales tuvieron la siguiente relación:

- a) Consulta Ciudadana sobre proyecto de Construcción de la Casa de Salud de la colonia Belvedere en la calle Peloponeso Mz 111 Lt 25 y 26, con fecha del 21 de noviembre del 2010;
- b) Consulta Ciudadana sobre dos presupuestos participativos cuyas fechas correspondieron al del 27 de marzo 2011 para el ejercicio fiscal del mismo año y 13 de noviembre del 2011 con ejercicio fiscal 2012.
- c) Nueve Consultas Ciudadanas distribuidas en el mes de enero, febrero, marzo, abril y mayo del 2010 como junio del 2011, cuyo objetivo fue conocer la voluntad de los ciudadanos para la elección de autoridades tradicionales de los ocho pueblos de ésta demarcación.

Para el objetivo de la presente investigación se tomarán en cuenta la Consulta Ciudadana sobre el proyecto de la Construcción de la Casa de Salud de la colonia Belvedere de fecha 21 de noviembre del 2010 y la Consultas Ciudadanas sobre el Presupuesto Participativo.

5.3.2.1 Consulta Ciudadana: Proyecto de Construcción de la Casa de Salud de la Colonia Belvedere.

Derivado de la revisión del expediente “Proyecto de la Construcción de la Casa de Salud de la Colonia Belvedere”²²², proporcionado por la Delegación Tlalpan se tiene conocimiento que la Demarcación efectuó una consulta ciudadana sobre este tema de la siguiente forma.

Inicialmente se promovió por los vecinos de la colonia Belvedere como por organizaciones sociales, localidad ubicada en la Delegación Tlalpan la petición de efectuar una Consulta Ciudadana en relación al tema, en los cuales se presentaron 158 firmas.

Posteriormente la Delegación elaboró un sondeo a la ciudadanía, con 1,143 encuestas dirigidas a la población de 18 años y más para conocer su opinión. Al igual que se realizaron reuniones para debatir el tema con 50 personas de la localidad así como representantes de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano como con la Dirección de Enlace Ciudadano donde se exponía el proyecto acerca de la Construcción de la Casa de Salud y como se llevaría a cabo su realización. En seguida se dio inicio a la difusión del proceso, foro informativo, invitación a los vecinos de la Colonia Belvedere para que se informaran del proceso.

Al momento de realizar la consulta ciudadana se elaboraron 550 boletas para que los ciudadanos elegirán: aceptar o rechazar el proyecto. De ello se utilizaron únicamente 171

²²²Mencionado expediente fue proporcionado por la Dirección de Participación Ciudadana para fines de consulta , sin embargo no fue permitido obtener copias debido a que contenía datos personales y son protegidos por la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

boletas y quedaron desechables 379 boletas.

Sin embargo el proceso de la consulta ciudadana estuvo caracterizada por algunas inconformidades entre los pobladores de la Demarcación que denunciaban a sus autoridades no haber realizado una mayor difusión de la convocatoria, considerar el proyecto como una imposición de la Delegación, excluir a grupos sociales. Así fue que el instrumento participativo quedó inconcluso por la inconformidad de un pequeño grupo de personas. También su continuidad estuvo en función de la opinión de líderes sociales de la localidad y no por el proceso en sí.

Ahora bien, al preguntar al Órgano Político-Administrativo sobre un informe de labores-diagnóstico en relación con esta consulta ciudadana, se respondió “le comunico que se instaló un paquete de juegos infantiles con el ejercicio fiscal del año 2011 en la Casa de Salud "Belvedere”²²³

En relación a la atención que la Delegación Tlalpan le dio al mecanismo de participación ciudadana se observa de dicho proceso la carencia de un plan o estrategia, que haya encaminado a concentrar los resultados de la decisión de la ciudadanía, quedando inconcluso el proceso. Tanto por la baja participación, que relacionado con las boletas utilizadas sólo se obtuvo una participación del 31% y la presión que se obtuvo de los actores principales. Por lo cual se observa en la demarcación una constante confrontación entre Delegación y ciudadanos, así como su bajo nivel de negociación a pesar de que el tema a debatir estaba relaciona con un servicio básico para la ciudadanía como es la Salud.

²²³Oficina de Información Pública, “Respuesta a su solicitud con número de folio: 0414000039113”, [en línea], 21 de marzo de 2013, Dirección URL: <oiptlalpan@yahoo.com.mx>, [consulta: 21 de marzo de 2013], archivo del mensaje:<nanishka21@gmail.com>

5.3.2.2 Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2011.

De acuerdo con el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011, se asignaron 45, 691.8 miles de pesos al Presupuesto Participativo de la Delegación Tlalpan, los cuales debían ser utilizados para los proyectos elegidos a través de la Consulta Ciudadana que el Instituto Electoral del Distrito Electoral (IEDF) llevó a cabo el 27 de marzo del 2011.

Cabe señalar, que el IEDF emite una convocatoria a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para determinar en qué proyectos se deberán aplicar los recursos públicos referentes al Presupuesto Participativo de las Delegaciones y que fueron aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Además, se señala que las propuestas deben tener relación con los siguientes rubros específicos como genéricos:

| CUADRO 12: DESTINO DEL GASTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. | |
|---|---|
| RUBRO GÉNÉRICO | RUBRO ESPECÍFICO. |
| Obras y Servicios | Pavimentación |
| | Guarniciones y Banquetas |
| | Construcción de Cancha deportiva multifuncional. |
| | Construcción de Muros de contención en zonas de alto riesgo. |
| | Construcción de Muros o rejas perimetrales para delimitar espacios públicos. |
| Equipamiento e Infraestructura Urbana | Paquete de Juegos infantiles |
| | Rehabilitación o mantenimiento de un espacio público, incluyendo áreas comunes en Unidades Habitacionales |
| | Rehabilitación de áreas verdes o camellones |
| | Módulo de seguridad pública |
| Prevención del Delito | Sendero Seguro (luminarias poste corto) |
| | Luminarias |
| | Vehículos de seguridad |
| *Fuente: Convocatoria a la ciudadanía del Distrito Federal, a participar en la Consulta Ciudadana para determinar los proyectos a los que las autoridades Delegacionales habrán de aplicar en sus demarcaciones territoriales, los recursos presupuestales que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal autorizó como presupuesto participativo en el Decreto de Presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011. | |

Todas aquellas propuestas elaboradas por los ciudadanos, de las cuales tengan relación con lo mencionado anteriormente, deberán ser registradas ante sus respectivos Comités Ciudadanos con las siguientes características: Señalar rubro específico, el costo aproximado del proyecto, Población beneficiada y ubicación exacta. Además los Comités serán los responsables de elegir del total de propuestas, un máximo de cinco, para posteriormente hacer de su conocimiento ante su Distrito Electoral.

De acuerdo con el Instituto Electoral del Distrito Federal, los proyectos que con mayor frecuencia fueron presentados por los ciudadanos en la Delegación Tlalpan, entre los primeros cinco se encuentran los siguientes:

| CUADRO 13: PROYECTOS CON MAYOR NÚMERO DE PROPUESTAS. | |
|---|-------------------------|
| PROYECTO | CANTIDAD DE PROPUESTAS. |
| Rehabilitación o mantenimiento de un espacio público. | 36 |
| Vehículos de Seguridad | 30 |
| Luminarias | 27 |
| Pavimentación | 23 |
| Guarniciones y Banquetas | 22 |
| *Fuente: s/a, " Frecuencia de rubros específicos ganadores. Nivel: Delegación", [en línea], Instituto Electoral del Distrito Federal, 2011, Dirección URL: http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2011/index.php , [consulta: 29 marzo 2013]. | |

Ahora bien, a lo largo de esta investigación se mencionó que la ejecución del presupuesto participativo es un proceso que incentiva la participación ciudadana, establece relación gobierno-ciudadanos donde se definen metas y se buscan cumplirlas para establecer una relación colaborativa en lugar de ser jerárquica. No obstante, llegado a este punto y en relación con el proceso que el IEDF realiza para la determinación de los proyectos que son utilizados por el Presupuesto Participativo en conjunto con lo establecido por el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011, se observa desde el inicio, una delimitación acerca de los temas por los cuales la ciudadanía podría proponer, es decir, al momento en que se especifica los rubros en lo que se debe destinar el gasto, obliga así a la ciudadanía a presentar propuestas poco ambiciosas, y

como fue el caso de Tlalpan se centran en temas de servicios. Además hay que considerar que las características que se solicitaron para presentar las propuestas por los ciudadanos, no exige que estas contenga un análisis sobre el ¿Qué?, ¿Quién?, ¿Donde? , ¿Porque?, y ¿Cómo? De la propuesta, las consecuencias ante ello llevarían a no considerar la viabilidad del proyecto, no se establecen criterios de seguimiento para verificar la ejecución de la propuesta que pudieran comprobar los beneficios dirigidos a la población.

Por otro lado, el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio 2011 señala que después de obtener los resultados de la Consulta Ciudadana, los Jefes Delegacionales en colaboración con los Comités Ciudadanos respectivos, deberán:

- 1) Informar sobre el proceso de la Consulta Ciudadana a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como al Jefe de Gobierno.
- 2) Estarán a cargo del ejercicio de los recursos designados al Presupuesto Participativo.

En cuanto a sus resultados, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa (CMHALDF) emitió el “Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al ejercicio fiscal 2011” en el cual se hace referencia el Presupuesto Participativo de la Delegación Tlalpan. En el, se señala que al solicitar al Órgano político-administrativo de Tlalpan que presentara el programa semestral de difusión pública de las acciones y funciones a su cargo en materia de participación ciudadana, la Dirección de Enlace Ciudadano mencionó no contar con tal documentación ni conocimiento de haberse realizado.²²⁴ Así mismo, la CMHALDF emitió una recomendación al respecto para que mencionada Dirección, estableciera medidas para la elaboración y autorización de acciones y funciones a su cargo donde incluya planes, programas, proyectos y acciones.

²²⁴S/a, “ Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 2011”, [USB], Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, Tomo II, Resultados de Auditoría y Recomendaciones Preventivas, Volumen 7/14, pp. 299, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2011, p. 390

De forma similar, el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para ejercicio fiscal 2011, menciona que debe presentarse informes trimestrales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal los avances sobre la ejecución y cumplimiento del presupuesto participativo. Cuestión que se solicitó a la Demarcación a través de la solicitud de información con número de folio 0414000039113 requiriendo un informe de labores-diagnóstico sobre la Consulta Ciudadana de 2011 cuya respuesta fue, que no contaban con las atribuciones para informar sobre el Presupuesto Participativo²²⁵. De la cual se hace notar su falta de conocimiento por las funciones señaladas en la legislación.

Por tanto, se infiere que la Delegación Tlalpan no lleva un control, seguimiento ni análisis sobre los resultados que deriven de la aplicación de los proyectos aplicados por medio del Presupuesto Participativo. Por consecuencia, se carece de una evaluación que permita diseñar, implementar y aplicar nuevos proyectos en busca del beneficio de la población y que sea derivado del aprendizaje de anteriores propuestas, como en este caso fue la Consulta Ciudadana de 2011. Aspecto que hace ver, la opacidad, irresponsabilidad e improvisación por parte de la Demarcación para llevar a cabo la decisión de los ciudadanos producido por la ineficiencia en la ejecución de sus funciones.

1) Finalmente, al describir el proceso de la Consulta Ciudadana de 2011 sobre Presupuesto Participativo efectuado en la Delegación, se resaltan las siguientes limitantes: Los proyectos presentados por los ciudadanos son supeditados a temáticas de servicios, obstaculizando así, la presentación de propuestas que impliquen intereses distintos a los permitidos por el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

2) En la Delegación Tlalpan se carece de una visión que permita observar la existencia de resultados derivados de los proyectos elegidos por la Consulta Ciudadana, dejando a estos en el abandono.

3)

²²⁵Oficina de Información Pública, *Op. Cit.*, s/p.

5.4 Participación Ciudadana Institucionalizada en la Delegación Tlalpan.

Anteriormente se ha venido desarrollando la idea sobre el papel o función que se observa en las Delegaciones del Distrito Federal, cuyo cuestionamiento no es ajeno en relación con la Delegación Tlalpan.

La Delegación Tlalpan está circunscrita a realizar actividades en materia de gobierno, administración, obras, servicios, entre otras como lo marca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Mencionadas actividades deberán ajustarse a una estructura orgánica determinada desde la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; llevar acabo las decisiones y directrices determinadas por el Gobierno Central y contar con un presupuesto determinado desde la Cámara de Diputados. Se añade que las decisiones que se efectúen en dicha demarcación están sujetas a los objetivos que determine el Jefe Delegacional, con ello se considera que todo proyecto implementado en la Demarcación estará determinado por una duración aproximada de tres años, periodo por el cual está elegido el Titular de la Delegación.

Ante éste escenario, fueron tres los mecanismos de participación ciudadana que se aplicaron en ésta demarcación. Como es la Audiencia Pública, Recorridos de Jefe Delegacional y Consulta Ciudadana.

En relación a la Audiencia Pública y Recorridos del Jefe Delegacional se pudo observar que los ciudadanos de la Demarcación utilizan estos mecanismos para exigir el cumplimiento de sus funciones por parte de sus autoridades. Ya que derivado de las demandas ciudadanas que se sujetaron a éste proceso tienen que ver con alguna de las actividades que determina la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Además derivado de las características de las demandas ciudadanas expuestas en ésta demarcación se infiere que podrían haber sido atendidas sin necesidad de recurrir a los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo al momento que los ciudadanos de la Delegación Tlalpan someten sus inquietudes por estos mecanismos hace ver el grado de

exigencia por establecer una comunicación con sus autoridades. Asimismo el ciudadano de ésta demarcación expone sus demandas por una vía que no implique someterlas al trámite administrativo pero si a la exigencia cara a cara con sus autoridades.

No obstante, recurrir a la atención de las autoridades Delegacionales deriva de la preocupación de las dos zonas más pobladas de la Demarcación cuyas problemáticas están relacionadas con problemas en prestación de servicios o que se vinculan con la inseguridad u obstrucción de espacios públicos. Sin embargo la relación de las autoridades con las zona tres, cuatro y cinco cuya problemática en común tiene que ver con la falta de servicios básicos no se ha dejado ver, provocando a su vez un mayor rezago en atención a éstas zonas.

Por otro lado, la Consulta Ciudadana efectuada por motivo de la construcción de la Casa de Salud en la Delegación Tlalpan, si bien fue promovida por organizaciones sociales de la localidad, su elaboración estuvo sujeta a problemas de organización, baja participación como de confrontaciones con grupos de la demarcación dando un resultado inconcluso para el proyecto.

Derivado de la utilización, aplicación y atención que la Delegación Tlalpan dio a los mecanismos de participación ciudadana. Se observa que en ésta demarcación aparecen actores principales como no protagónicos, cabe recordar que en relación con los primeros se caracterizan por que presentan un rol de fuerza y compiten para mantener vivos sus intereses como fue el caso de la Consulta Ciudadana de la Casa de Salud cuya acción se vio reflejado que el proyecto quedará inconcluso. En tanto, a los segundos actores son ubicados como aquellos que su objetivo no es la lucha de poder, únicamente inciden frecuentemente en el campo de la decisión. Por lo cual el campo de acción de la Delegación referente de los resultados de estos mecanismos se pueden observar que derivado de una baja presión política y baja movilidad por parte de los actores, las decisiones se circunscribieron dentro de la organización gubernamental, lo que se puede observar con las Audiencias Públicas y

Recorridos del Jefe Delegacional. Mientras que para el caso de la Consulta Ciudadana la alta presión política y alta capacidad de movilidad de los actores las decisiones se expusieron en relación con los actores principales, en el caso de la Consulta Ciudadana.

Por consiguiente, los mecanismos de participación ciudadana realizados en la Delegación Tlalpan responden a la cuestión de someter a la Administración Pública local se involucre con la ciudadanía. Si bien, en el apartado anterior se hizo referencia que la participación ciudadana en el Distrito Federal aparece como consecuencia de que el Gobierno del Distrito Federal la fomente. Para el caso de la Delegación Tlalpan la relación entre Gobierno local y Ciudadano fue distinta haciendo ver que los ciudadanos son los que se acercan con sus autoridades para exigir el cumplimiento de sus actividades.

Las demandas ciudadanas son un reflejo de que en la Delegación, si bien existe la relación con los ciudadanos, ésta refleja no una colaboración entre estos dos actores, sino un espacio de confrontación debido a que se exige por un lado el cumplimiento de actividades que deberían ser atendidas inicialmente por la Delegación derivado de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y por el otro lado resalta la inconformidad por parte de los ciudadanos al no ver atendidas sus demandas básicas y tener que recurrir a la presión por medio de mecanismos de participación ciudadana. Para el caso, de la Consulta Ciudadana, la anterior relación también puede ubicarse en éste mecanismo, dejando ver que la Demarcación carece de habilidades que propicien dentro de desacuerdos lograr acuerdos. Por lo cual la actividad administrativa en la Demarcación hace ver su actuación endeble en su conducción como capacidad para atender las necesidades básicas de su población.

Asimismo el desarrollo de la participación ciudadana se vislumbra por dos caminos, por un lado tenemos que los ciudadanos de la Delegación se acercan a está para exigir la falta de servicios .Pero por el otro lado, existen actores protagonistas que determinan el rango de actuación de la Demarcación. Sumando a ello que el grado de respuesta que ha

desarrollado la Delegación no vislumbra resultados positivos.

Por consiguiente, la participación ciudadana en la Delegación Tlalpan cumple con la idea de la teoría de la Administración Pública en observar al ciudadano como un factor determinante para la actuación gubernamental. Esto es encauzado por las vías de una participación ciudadana Institucionalizada que provee al ciudadano de espacios reconocidos y organizados para establecer una relación y comunicación con sus gobernantes. Sin embargo el riesgo observado en este caso, aparece que el proceso que involucra centrar los esfuerzos para dar atención a las necesidades del ciudadano incluye establecer un proceso de aprendizaje para permitir la modificación de deficiencias, aspecto que en la Delegación Tlalpan no se ha llegado a concretar.

La Delegación Tlalpan se suma a los supuestos de la Administración Pública donde existe la situación de que si ésta no logra fortalecer su lado Institucional, pero paralelamente fomenta la participación ciudadana esto tendrá consecuencias en la percepción ciudadana donde el lado más favorable será que los ciudadanos a pesar de lo anterior deseen influir en la función de la Administración Pública para un mejor desempeño o en el peor de los casos podría aumentarse la desconfianza de los ciudadanos.

5.5 Propuestas del Enfoque de la Nueva Gestión Pública hacia la Delegación Tlalpan.

Anteriormente se ha observado las implicaciones que ha venido dando la participación ciudadana en la Delegación Tlalpan de la cual se tiene la característica de que el ciudadano es quien recurre a sus autoridades y en otro caso los grupos protagónicos son quienes han impedido el desarrollo de actividades en la Delegación Tlalpan. Sin embargo en cualquiera de los dos casos la cuestión se centra en cual está siendo el papel de la Delegación Tlalpan a la cual se ha visto rebasada por no dar atención a las demandas ciudadanas o no establecer acciones que permitan equilibrar el papel de grupos fuertes que influyen en las decisiones. Es decir, el enfoque de una calidad gerencial donde se centra la actitud del

servidor público para comprometerse con el funcionamiento de la Administración Pública y afrontar satisfactoriamente las necesidades de los ciudadanos no está siendo cumplida por la Delegación Tlalpan, únicamente podemos ver cumplida en ésta demarcación la visión que se tiene, con dar atención a la ciudadana a través de mecanismos participativos. Elementos que se encuentran divergentes.

Asimismo es necesario que se implemente en la demarcación una actitud del servicio público en función de los ciudadanos, cuyo aspecto podría ayudar con la aplicación de contratos y creación de competencia entre las unidades administrativas de la Delegación para incentivar resultados. Desarrollar entre la organización habilidades directivas para la toma de decisiones que involucre actividades de negociación, gestión del conflicto, liderazgo y trabajo en equipo. Además implementar una efectiva evaluación del desempeño que contribuya en la productividad de los servidores públicos, ya que se considera que evaluar la eficiencia como eficacia es desarrollar un control a través de resultados.

También es pertinente que se desarrolle un plan o estrategia que permita a la Demarcación dar atención a las demandas de la ciudadanía; un proceso que implique el análisis de su rendimiento, fomentando un aprendizaje de los errores de la Administración.

Asimismo se recomienda que la Demarcación desarrolle habilidades que permitan ubicar las necesidades reales, actores y variables en presencia de una demanda ciudadana. Y lo más importante desarrollar un plan de trabajo que permita captar como dar seguimiento a las demandas ciudadanas.

CONCLUSIONES

Al inicio de la presente investigación, se desarrolló el contexto al que se enfrenta la conducción del Estado, observando como un factor trascendental el tema de la globalización, al momento en que ha impactado en el tema económico, político, social y cultural, por lo cual el presente contexto exige replantear en cada uno de estos rubros la forma de su actuar incluyendo los retos a solucionar.

Partiendo de esta idea, es como se observa que la visión en la conducción del Estado es establecer una nueva forma de hacer política, en donde se busca abordar diversos retos, donde ya se encuentra inmerso su conducción, como es el descrédito y desconfianza de su actuar; el debilitamiento de los lazos de unión como sociedad; el desencanto a promesas incumplidas como fueron los resultados de la democracia; la formulación de un pensamiento global pero con respuestas locales.

Asimismo, ante mencionado contexto es como aparece la constante preocupación por establecer una nueva relación entre Estado y sociedad civil responsabilizando a cada cual sobre su actuar, diseñando una relación donde exista la comunicación, el diálogo, las soluciones y control entre ellos.

Una relación que al inicio de sus planteamientos apelan a la perfección y a la solución de problemas. Sin embargo, su efecto, se somete a diversos cuestionamientos al observar sus resultados donde la relación planteada entre Estado y sociedad civil se encuentra en un distanciamiento y cada cual sigue rumbos distintos a los planteados por toda la parte teórica de la investigación donde no se llega a cuestionar incluso que su relación podría generar más retos.

No obstante, se ha encontrado una dicotomía entre estos planteamientos al observar

que en nuestro país prevalece una desconfianza constante en relación a lo que implica una vida pública donde incluso el desarrollo de la vida privada prevalecerá en relación con la anterior, lo que se infiere la existencia de una promoción de participación ciudadana hacia ciudadanos no interesados. Sin embargo, esta investigación retomó la visión de Kymlica donde refiere a la insistencia de que el ciudadano debe relacionarse con los problemas de interés público, por lo cual el autor hace la advertencia que la visión ciudadana responde hacia otros intereses y que deberían observarse como un nuevo comportamiento, partiendo de ahí, realizar estudios para dejar de insistir sobre un supuesto.

Asimismo, partiendo desde esta nueva forma de hacer política, se analizó el tema de Participación Ciudadana porque aborda los factores que influyen en el involucramiento ciudadano con sus gobernantes. En donde, encontramos que aquel puede responder a dos objetivos: el político que busca la ampliación del régimen y el administrativo que tiende a mejorar su funcionamiento por estar en constante vigilancia de la mirada ciudadana. Además, es en el Gobierno Local donde se explicó que derivado de sus características es como la ciudadanía puede tener mayor percepción de los resultados emprendidos por aquel y donde el tema participativo tiene mayor oportunidad de desarrollarse. También, fueron expuestos las posibles consecuencias que se obtienen de los resultados de un proceso participativo destacando las expuestas por Joan Font quien observa de aquellas la generación de lentas decisiones, aumento de costos y proyecciones a corto plazo, genera particularismo o erosiona Instituciones.

De esta manera, fue como se estableció la relación entre una Participación Ciudadana Institucionalizada y el Distrito Federal, donde la primera es derivada de la creación de una ley mientras que el segundo responde al espacio Local en donde desarrollamos el análisis. Observando que el Gobierno del Distrito Federal a lo largo de los años ha mantenido presente el tema participativo en su discurso donde se ha visto el trabajo realizado en relación con las constantes modificaciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito

Federal pero enfrentándose a complejidades como: bajos índices de participación en relación con las listas nominales; no existe continuidad en la aplicación de sus instrumentos participativos; la utilización de estos han tenido cabida debido a que es el Gobierno quien los pone en práctica porque responde a una relación con sus ciudadanos basada en una Gobernanza Jerárquica; a casi 13 años desde la promulgación de la primera ley en la materia de 12 instrumentos participativos sólo dos fueron los más utilizados como fueron la Consulta Ciudadana y Plebiscito influyendo en ello, que el diseño de estos Instrumentos permiten que su organización sea menos compleja que los restantes.

En relación a los resultados de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal se resaltó que ha tenido un impacto en la exigencia del reconocimiento de las atribuciones en la organización de la Capital, cuestión que ha sido fuertemente debatida a consecuencia de su característica sui generis. Sin embargo, los mecanismos participativos han estado encaminadas para generar una confrontación con las decisiones de la Federación, debido a que su utilización ha tenido como factor en común que la promoción de una participación ciudadana versa en función de una decisión Federal, donde generalmente era desaprobada por la ciudadanía pero que al ser aquel quien daba continuación a la decisión, ésta no fue trascendente. Lo anterior, expone a su vez la problemática entre la relación de estos dos niveles de Gobierno, sin embargo el Gobierno local al estar inmerso en un sistema Federalista deberá buscar el punto idóneo para cambiar una relación en base a la confrontación y a su vez le permita avanzar en una descentralización.

Por lo cual, se expuso la preocupación porque el Gobierno del Distrito Federal continúe utilizando de esta forma los mecanismos participativos, porque si bien de ellos ha obtenido el reconocimiento de la Federación por realizar cambios en su organización, el contexto en donde se obtuvo el resultado anterior estuvo promovido por el anhelo democrático de la Capital, en el presente la situación ha cambiado a ser lo apuesto a lo anterior, la constante se encuentra en la desilusión como desconfianza de la ciudadanía.

Causa suficiente para que el Gobierno Local no utilice los mecanismos participativos en situaciones que promuevan la anterior percepción y a su vez erosionen Instituciones.

Además, se observó que el impacto de la Participación Ciudadana Institucionalizada en el Distrito Federal era realizada de forma espontánea generando que sus resultados no fueran más allá del proceso de decisión resaltando la carencia de una planeación estratégica para conducirlos hacia la realización de un proyecto, aunado a que el tema participativo es fuertemente promovido por la Capital sin embargo existe la problemática de la carencia de estudios donde describan los avances como retrocesos del tema. A lo cual, se propuso cambiar esta tipo de prácticas por aquellas que incluyan el enfoque de la Nueva Gestión Pública, estudio que ha desarrollado la problemática de la racionalización de las decisiones. Ello implica que el Gobierno de la Capital desarrolle un plan estratégico de forma cuantitativa, cualitativa y comparativa previo a decidir sobre la utilización de los mecanismos participativos a su vez reconozcan los actores que promoverán o bloquearan la decisión a debatir, que como se ha mencionado, se encuentra en el contexto de una desaprobación por la actuación del aparato gubernamental como administrativo, situación que nos lleva a exigir que el tema participativo sea utilizado de manera cuidadosa para no promover la anterior visión. Además, se deberá dar inicio a la esquematización de la información donde los tomadores de decisiones tengan un referente para su actuación y no exista la repetición de errores para dar continuidad a los casos de éxito.

Cabe señalar, que a lo largo de la investigación hubo una insistencia por realizar un análisis del tema participativo para conocer los factores que estarán inmersos en su desarrollo, es así como se confirma como anteriormente se ha hablado de la Participación Institucionalizada en el Distrito Federal cuyas características así como impacto ha sido distinto al de las Delegaciones, en este caso la Delegación de Tlalpan. Breve comparación que afirma el indispensable desarrollo sobre análisis que expongan las características de aquellos lugares donde se ha puesto en práctica el tema participativo, debido a que no todos

funcionan del mismo modo a pesar de estar inmersos en un mismo territorio.

Entonces al comparar los resultados obtenidos en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana a nivel del Distrito Federal, quien ha sido el gobierno el iniciador para su práctica, en relación con los resultados en el plano de la Delegación se observa lo contrario ya que en este nivel es la ciudadana quien se interesa por interactuar con sus gobernantes. Sin embargo, este interés ha resaltado la deficiencia que presenta una demarcación como es la Delegación Tlalpan para generar respuestas, ya que no tiene un proyecto para aprender de la experiencia participativa observando de ella como un simple indicador más no la oportunidad para realizar cambios tanto en su organización política como administrativa, como si lo muestra a nivel del Distrito Federal. Además, hay falta de responsabilidad de sus servidores públicos para responder a sus funciones, destacando con ello la necesidad de aplicar en este nivel el enfoque de la Nueva Gestión Pública como el manejo de conflictos o liderazgo que encause las decisiones de los ciudadanos, porque la ciudadanía exige su funcionalidad. Con ello, se aprende que el Gobierno del Distrito Federal deberá ocuparse de la profesionalización de sus servidores públicos en la Delegación porque es ahí donde se está concentrando la demanda ciudadanía y como se hizo mención en la investigación, el desarrollo de las Delegaciones ha sido el tema más relegado del Distrito Federal.

De esta manera, se observó que los mecanismos de participación ciudadana podrían tener un mayor impacto a nivel local, es decir en las Delegaciones porque justo en este medio se permite el debate y de si se obtiene la perspectiva de los ciudadanos. Entre los mecanismos participativos se considera que los gobiernos locales deberán trabajar como proyecto de prioridad la continua elaboración y perfeccionamiento de los Presupuestos Participativos, es aquí donde se considera que podría encauzar un rumbo distinto hacia las decisiones gubernamentales en tanto se promueva un proyecto de mayor impacto en la localidad. Además que mediante este mecanismo existe la posibilidad de dar una mayor

continuidad y estabilidad a los proyectos, y no estar sujeto únicamente a la gestión de un Jefe Delegacional.

Por otro lado, las estructuras administrativas de la Delegación se recomienda o es necesario para no menoscabar la confianza de los ciudadanos, que no utilicen el mecanismo de Consulta Ciudadana como medio para legitimar alguna decisión si no que recurren a otro tipo de acciones como la de enfocar a los grupos de interés y establecer negociación y diálogo entre ellos, sin que implique recurrir a los mecanismos participativos que incluso podría advertirse que añaden a la toma de decisiones se convierta en un proceso más largo y que retrasa la solución del problema.

Finalmente, es por todo lo dicho que el aporte de esta investigación a la ciencia de la Administración Pública es resaltar la importancia que ante un contexto de desprestigio de la actividad administrativa como gubernamental, es prescindible encauzar acciones que permitan dar respuestas a la ciudadanía, lo que a su vez se propone que la promoción de aquella sea manejada de manera cuidadosa pero que permita conocer los errores de la gestión estableciendo constantes aprendizajes que como se expuso desde la práctica de una Participación Ciudadana Institucionalizada en el Distrito Federal carecen de ellos para enfocar los resultados hacia la realización de proyectos. Entonces, mientras siga existiendo el discurso sobre el interés de una participación ciudadana el Gobierno como su gestión administrativa debe tener las herramientas necesarias para poder responder a tal promoción, porque si bien desde el enfoque del Distrito Federal quien promueva la participación ciudadana aquella responde con un bajo involucramiento, sin embargo en la Delegación Tlalpan la respuesta es contrario, lo que alerta sobre la urgencia de que sea atendida desde este espacio desde la percepción de un servidor público que se comprometa por ofrecer soluciones. Por ello, la necesidad de poner en práctica la metodología del enfoque de la Nueva Gestión Pública que permite anticipar las consecuencias de dicha participación y que se le dé continuidad de sus resultados para mejorar la gestión administrativa

FUENTES DE INFORMACIÓN

Aguilar Villanueva Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México D.F, Fondo de Cultura Económica, Colección Obras de administración pública, 2006, 500 pp.

Aristóteles, *La política*, Madrid, Alianza, El libro de bolsillo. Sección Clásicos, 1986, 339 pp.

Baca Olmendi Laura, et al. , *Léxico de la política*, Mé xico, FLACSO, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Fundación Heinrich Boll y Fondo de Cultura Económica, 2000, 831 pp.

Bobbio Norberto, *Thomas Hobbes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, segunda edición, 186 pp.

Bonnin Charles- Jean, *Principios de Administración Pública: compilación y estudio Introdutorio de Omar Guerrero*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Administración Pública, 2004, 537 pp.

Cabrero Mendoza Enrique , Carrera Hernández Ady P., *Innovación local en América Latina*, México D.F, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Serie Premio gobierno y Gestión Local, 2008, 332 pp.

Carbonell José, “*Transición a la Democracia, Gobernabilidad y Federalismo en México. Cerrando el Círculo*”, en José María Serna de la Garza, *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 3, 2002, 23-38 pp.*

Castelazo José R., *Administración Pública: una visión de Estado*, Cuajimalpa, Distrito Federal, Instituto Nacional de Administración Pública A.C, 2007, 465 pp.

Colmeiro Manuel, “De la Ciencia Administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 1982, México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre, 1982,

Corona Nakamura Luis Antonio, Miranda Camarena Adrián Joaquín, *Derecho Electoral Mexicano. Una visión local: Distrito Federal*, Madrid, Marcial Pons, ediciones Jurídicas y Sociales S.A, 2011

Cueva Mario de la , *La idea del Estado*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Fondo de Cultura Económica, 1994, cuarta edición, 403 pp.

Fazio Fernández Mariano, *Del buen Salvaje al Ciudadano: Introducción a la filosofía política de Jean- Jacques Rousseau*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2003, 244 pp.

Font Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona, Ariel, Serie Ariel Ciencia Política, 2001, 242 pp.

Held David , McGrew Anthony, *Globalización/ Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial, España, Paidós Ibérica, S.A., 2003, 187 pp.*

Hernández Sánchez Ma. De los Ángeles, Coor., Manual de Autoformación: Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2009

Luis Carlos Bresser-Pereira *et. al, Política y Gestión Pública*, Argentina, Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004, primera edición, 271 pp.

Mellado Hernández Roberto, *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, D.F, Plaza y Valdés, 2001, 174 pp.

Olivos Campos José René , *La Administración del Estado Contemporáneo*, México D.F, Porrúa, 2009, 207 pp.

Orheva Politicus, *Diccionario de Política*, Argentina, Valleta Ediciones, 2001, 471 pp.

Santos Zavala José y Porrás Francisco, “ Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México” en Gisela Zaremberg, *Redes y Jerarquías: Participación, representnación y gobernanza local en Amércia Latina*, México, FLACSO México, International Development Research Centre, 2012, primera edición.

s/a Diccionario Electoral, México, D.F, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Elecciones y Democracia, 2003, 3° ed.,

Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1973, 12ª ed.

Thomas Hobbes, *Leviatán I o la materia, forma y poder de un república eclesiástica y civil*, España, SARPE, Los grandes pensadores, Madrid, 1984, 364 pp.

Ubiarco Maldonado Juan Bruno, El federalismo en México y los problemas sociales en el país, México, Asociación de alumnos y ex-alumnos de posgrado de derecho, 2002, 3ª edición, 290 pp.

Uvalle Berrones Ricardo , *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, 214 pp.

Vázquez Colera Federico , “México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía” en Mariani Rodolfo et. al. , *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Serie Contribuciones al Debate Volumen II, 2008, Primera Edición, 530 pp.

Ziccardi Alicia , *Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Sociales, COMECOSO- Insesol, Serie Memorias:1, 2004, 462 pp.

DOCUMENTO OFICIAL.

Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio de 2011” Tomo II, Resultados de Auditoría y Recomendaciones Preventivas , Volumen 5/14 ,6/14, 7/14, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Contaduría Mayor de Hacienda.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Manual Administrativo de la Delegación Tlalpan

MESOGRAFÍA:

Amílcar Sandoval Pablo. “Federalismo o deuda”, [en línea] La Jornada, 30 de abril 2013, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/30/opinion/026a1pol>, [consulta: 30 de abril 2013]

Alemán Vanessa, “Fracasa presupuesto participativo en el DF”, [en línea], Diario de México, México, D.F, 18 de julio 2013, Dirección URL: <http://www.diariodemexico.com.mx/fracasa-presupuesto-participativo-en-el-df/>, [consulta: 2 septiembre 2013].

Alberto Cuenca, “Apoyan en 15 estados plan de consulta energética: Ebrard”, [en línea], Universal, 30 mayo de 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/510952.html>, [consulta: 8 agosto 2013]

Arraluz Lozano Socorro, “La participación ciudadana Institucionalizada en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, [en línea] ,Dirección URL: www.consortio.org.mx/documentos/participacion_zmcm.pdf, [consulta: 16 enero 2013].

Baño Rodrigo, *Consideraciones acerca de la participación ciudadana*, [en línea] Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas presentado en Santiago el 30 de julio de 1997, FLACSO. Dirección URL: www.eurosur.org/FLACSO/confere2.htm[consulta: 12 diciembre 2012].

Bolaños Sánchez Ángel, “Votación sobre la permanencia del jefe de Gobierno”, [en línea], La Jornada, México, D.F, 18 noviembre 2004, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2004/11/18/047n3cap.php>, [18 noviembre 2004]

Bravo Elba Mónica, “El plebiscito resultará un ejercicio ocioso: Huchim”, [en línea], Crónica, México, 13 agosto 2002, Dirección URL: <http://www.cronica.com.mx/notas/2002/24299.html>, [7 agosto 2013].

Castillo Berthier Dr. Héctor, “Prácticas políticas y Administración Pública en la Ciudad de México: Reflexiones a partir de un proyecto de investigación en la Delegación Tlalpan” [en línea], México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección URL: <http://www.unesjuv.org/UNESJUV>.

Crespo José Antonio, “Poderes Formales vs. Poderes fácticos”, [en línea], Periódico el Universal, 23 de marzo 2013, Dirección URL: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/03/63728.php>, [consulta: 2 mayo 2013]

“Distrito Federal” [en línea], Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2010, Dirección URL: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/index.html>

“Delegación del Distrito Federal”, [en línea] Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones en México, Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2010, Dirección URL: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/index.html>. [consulta: 3 de marzo 2013]

Edith Martinez, “Pide PAN a GDF informe de gastos por consulta energética”, [en línea], 30 julio de 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/526353.html>, [consulta: 8 agosto 2013]

Ella Grajeda, “ Arrasa AMLO en su plebiscito”, [en línea], Universal, 9 de diciembre 2002, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/13581.html>, [consulta: 8 agosto 2013];

Garita Alonso Miguel Ángel, *Una Visión del Estado Contemporáneo*, [en línea] Facultad de Derecho, UNAM, Dirección URL: [www.derecho.unam.mx/investigacion/.../CJ\(Art_17\).pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/.../CJ(Art_17).pdf) [consulta: 20 diciembre 2012] p. 249.

Flores Cristina, “Denuncian Corrupción en administración de Higinio Chávez”, [en línea], Dirección URL: http://www.informativoweb.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6243:denuncian-corrupcion-en-administracion-de-higinio-chavez&catid=29:df&Itemid=61, [consulta: 6 de marzo 2013]

Instituto Electoral del Distrito Federal, “Sistema Electoral del DF”, [en línea] Dirección URL: <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es01.phpcadena=content/es/0103.php>, [consulta: 26 junio 2013]

Latioamericano de Administración para el Desarrollo, [en línea] Dirección URL: unpan1.un.org/intradoc/groups/.../UNPAN000161.pdf[consultado: 13 febrero 2013] 24 pp.

“Lista Nominal por entidad federativa según sexo, 2012”, INEGI, [en línea], 5 junio 2011, Dirección URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mgob11&s=est&c=22195> [consulta: 27 julio 2013]

López Domínguez Raymundo, *“La participación ciudadana y su importancia en las políticas públicas. Un modelo democrático factible”*, Tesis de Maestría en Administración Pública [en línea], UNAM , Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1999, Dirección URL: http://oreon.dgbiblio.unam.mx:8991/F/7P2U73CMEJ26IYGR4IKI7X2SC2L5LKDFP7XXNHK2QRSMYT7SR8-21913?func=full-set-set&set_number=517963&set_entry=000002&format=999, [consulta: 10 enero 2013] 159 pp.

“México en cifras”, [en línea], Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010, Dirección URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=9>, consulta: 3 de marzo 2013]

Martínez López Cornelio , “Las propuestas de participación en el Marco de la Reforma política en la LXI legislatura”, [en línea], Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública , Documento de Trabajo, núm. 130, pp., 1-61, Cámara de Diputados LX Legislatura, junio 2012, Dirección URL: www3.diputados.gob.mx/.../Propuestas-participacion-ciudadada-LXI-leg, [consulta: 30 enero 2013.]

Massal Julie, “Democracia Participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI” , [en línea], Análisis Político, vol. 23, núm. 69, Seminario Internacional El pueblo tiene la

palabra: participación, consultas y democracia en los países andinos, Cuarta Cátedra andina, Quito, FLACSO, 14-15 de octubre 2009, Dirección URL: http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000200005&lng=es&nrm=#1, [consulta: 26 de julio 2013]

“Modalidades de la participación ciudadana en la Ciudad de México”[en línea], Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), Dirección URL: <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es03.php?cadena=content/es/0303.php>, [consulta: 25 mayo 2013].

Nuria Cunill Grau, “La democratización de la Administración Pública los mitos a vencer”, [en línea], Croqueta Digital, Dirección URL: http://www.croquetadigital.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=556&Itemid=60, [consulta: 22 enero 2013].

Olvera Alberto J., “La participación ciudadana y sus restos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática”[en línea], diciembre 2009, Dirección URL: www.gobernacion.gob.mx/work/.../SEGOB/.../b/Olvera_Entregable_2.p...[consulta: 24 marzo 2013].

Piñeyro Nelson Carlos, “Ilusión Democrática. Los espejismos de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México”, [en línea], Instituto de Investigación y debate sobre la Gobernanza, 15 agosto 2007, Dirección URL: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-354.html>, [consulta: 15 enero 2013]

Rajoy Marioano, et al., “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Centro

Real Academia de la Lengua “público” [en línea], Dirección URL: <http://lema.rae.es/drae/?val=p%C3%BAblico>[consulta: 13 febrero 2013].

Sánchez Mejorada Cristina, Álvarez Enríquez Lucía, “Participación y cambios reciente en la relación Gobierno- Sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la ciudad de México (1997- 2003)”, [en línea], pp., 1-47, Dirección URL: www.sds.df.gob.mx/pdf/Articulo_Libro_UAM.pdf [consulta: 5 febrero 2013].

S/a, “Conclusiones del 2° foro de la Participación Ciudadana en el Distrito Federal”, [en línea], Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura, Instituto Electoral del Distrito Federal, Dirección URL: www.aldf.gob.mx/archivo-6e0efb01ce1c010adca9c687ac42dd7d.pdf, [consulta: 20 julio 2013].

S/a, “Regresan a comisiones el dictamen sobre el Horario de Verano”, [en línea], PROCESO, México, D.F, 13 diciembre de 2001, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=238848>, [consulta: 8 agosto 2013]

S/a, "Costará 2 mdp consulta sobre reforma energética", [en línea], Universal, 1 junio de 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/511292.html>, [consulta: 8 agosto 2013]

s/a, "Estiman panistas en 70 mdp costo de consulta energética", [en línea], 17 julio 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/523291.html>, [consulta: 8 agosto 2013]

S/a, "Presupuesto Participativo", [en línea], Ciudad de México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2011, Dirección URL: www.iedf.org.mx/sites/consulta20120120/docs/Gaceta/gaceta1111.pdf [consulta: 14 agosto 2013]

S/a, "Red Política", [en línea], México, El Universal, Dirección URL: <http://yopolitico.redpolitica.mx/yopolitico/view/4dd46170-2a9c-404c-9fe8-6450c0a802cd>, [consulta: 6 de marzo 2013]

S/a, "Modelo de Servicio Social para Gobiernos Locales", [en línea], pp. 77, Dirección URL: unesjuv.org/INV_L2_doc4.pdf, [consulta: 6 de marzo 2013]

Stettner Carrillo Karla Sofía, Mascott, Sánchez María de los Ángeles, *Participación Ciudadana*, [en línea] Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Actualización: 20 de abril 2006, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm, [consulta: 12 noviembre 2012]

Uvalle Berrones Ricardo, "La democratización de la Administración Pública", [en línea], pp. 1-11, Panamá, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre 2003, Dirección URL: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0047104.pdf, [consulta 20 febrero 2013].

Vilalta Perdomo Carlos Javier, "El voto de oposición al segundo piso del Périferico. Una contribución empírica sobre su geografía y posibles mecanismos causales", [en línea], Gestión y Política Pública, vol. XVI, núm. 2, pp. 381-420, México, II semestre 2007, Dirección URL: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num.../Vilalta_y_Perdomo.pdf, [consulta: 4 agosto 2013],

Yetlaneci Alcaraz, "Fue un gasto inútil: PRI", [en línea], Universal, 9 diciembre 2002, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/48051.html>, [consulta: 8 agosto 2013].

HEMEROGRAFÍA:

Altman David, "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?", [en línea], Perfiles Latinoamericanos, vol. 18, núm. 35, México, enero-junio 2010, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001, [consulta: 24 julio 2013]

Baptiste Bonnin Charles- Jean, "*Principios de la Administración Pública*", Núm. 1982, Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre, 1982

Baños Jessica, "*Teoría de la democracia: debates actuales*", [en línea], Andamios,, vol. 2, núm. 4, México, jun., 2006, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632006000100002&lang=es, [consulta: 02 de julio 2013.]

Buenrostro Hernández César, "Algunas consideraciones en torno a la coordinación del sector central y las delegaciones del gobierno del Distrito Federal." [en línea], Gestión y Política Pública, vol. XV, núm. 2, pp. 485-494 , México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. , 2006, Dirección URL: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num...II.../Cesar_Buenrostro.pdf, [consulta: 12 de mayo 2013]

Espinosa Mario, "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico", [en línea], Andamios. Revista de Investigación Social, núm. 1, pp. 9-50, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2004, Dirección URL: www.redalyc.org/articulo.oa?id=62800101, [consulta: 21 de marzo 2013].

James Kennedy Ray, *Democracia Directa y la tercera ola en América Latina: efectos de la toma de decisiones*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007

Manuel Colmeiro, "*De la Ciencia Administrativa*", Núm. 1982, Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre, 1982, 411 pp.

Marioano Rajoy, et al., " Una Nueva Gestión Pública para América Latina", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, [en línea] Dirección URL: unpan1.un.org/intradoc/groups/.../UNPAN000161.pdf[consultado: 13 febrero 2013]

Norbet Lechner, "*La (problemática) innovación de la sociedad civil*" [en línea], Perfiles Latinoamericanos:, núm. 5, 131-144 pp., México, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1994, Dirección URL:

http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulostipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=8034&clave_busqueda=150257, [consulta: 25 abril 2013].

Rosique Cañas José Antonio, "Delegaciones del Distrito Federal: reforma política pendiente" [en línea] Veredas, No. 13, pp. 121-143, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Segundo Semestre 2006 Dirección URL: http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_fasciculo.php?id_fasciculo=269 [consulta: 19 de mayo 2013].

Rosique José Antonio, "Ciudad de México: Evolución y perspectiva de la forma de gobierno"[en línea], Veredas, núm, 1,Año 1,pp. 83-106, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Segundo Semestre de 2000, Dirección URL: http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_fasciculo.php?id_fasciculo=257, [consulta: 18 de mayo 2013]

Sonia Fleury, "*Reforma del Estado en América Latina: ¿Hacia dónde?*", [en línea] Nueva Sociedad, núm. 160, 80 pp., 1999, Dirección URL: www.nuso.org/upload/articulos/2753_1.pdf [consulta 3 abril 2013]

Welp Yanina y Schneider Cecilia, "Orígenes y Contradicciones de la Participación Ciudadana Institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich"[en línea], Revista de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 56, Núm. 211, pp. 47-68, México, 2011, Dirección URL: www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/.../28115 [consulta: 20 febrero 2013]

Uvalle Berrones Ricardo "Condiciones, procesos y tendencias de la Administración Pública Contemporánea", [en línea], Revista de Ciencias Sociales Convergencia, Vol. 16, Núm. 49, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración, 17 mayo 2013, Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S140514352009000100004&script=sci_arttext, [consulta: 30 junio 2013].

Zabaleta Solís Dionisio, "Gobernanza democrática y participación ciudadana en el Distrito Federal 2002-2008. Análisis a partir de las experiencias participantes en el premio 'Gobierno y Gestión Local' del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México", [en línea], Cuaderno: Reconceptualizando el espacio público local en América Latina, Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza, París, 15 de julio 2009, Dirección URL: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-439.html>, [consulta: 20 mayo 2013]