



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
IZTAPALAPA**

DIVISIÓN: C. S. H.

**TEMA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL D. F:
EL CASO DE LA DELEGACIÓN TLALPAN (2003-2005)**

POR: ANA ELIDA GÓMEZ MARTÍNEZ

GRADO: LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA

ASESOR: MANUEL LARROSA HARO

LARROSA H.

México D. F. Marzo de 2006



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
IZTAPALAPA**

DIVISIÓN: C. S. H.

**TEMA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL D. F:
EL CASO DE LA DELEGACIÓN TLALPAN (2003-2005)**

POR: ANA ELIDA GÓMEZ MARTÍNEZ

GRADO: LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA

ASESOR: MANUEL LARROSA HARO

México D. F. Marzo de 2006

ÍNDICE

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Objetivo de la investigación.....	4
Objetivos específicos.....	5
Preguntas guía de investigación	6
Justificación.....	7
Marco teórico.....	8
Hipótesis.....	16
INTRODUCCIÓN.....	17

CAPITULO I

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 La sociedad civil como punto de partida en la nueva participación ciudadana	20
1.1.2 El desarrollo de la sociedad civil.....	21
1.2 Los componentes de la participación ciudadana.....	27
1.3 La base legal de la participación ciudadana en el DF.....	33
1.3.1 Antecedentes.....	34
1.3.2 La alternancia política y la participación ciudadana.....	38
1.4 Las políticas publicas y su vinculación con la participación ciudadana.....	41

CAPÍTULO II

LA SOCIEDAD CIVIL COMO ACTOR EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Las tres primeras etapas de la política pública.....	43
2.2 La importancia de la comunidad para la corresponsabilidad.....	47
2.3 La influencia de los ciudadanos en el diseño de las políticas públicas...	49
2.4 La evaluación de políticas públicas a través de la inclusión de la ciudadanía.....	52
2.4.1 La fase de evaluación.....	53

CAPÍTULO III

AVANCES Y LOGROS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL D.F. Y EN LA DELEGACIÓN TLALPAN, SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 El contexto local del D.F.	58
3.2 Aspectos Sociodemográficos generales de la delegación Tlalpan.....	63
3.3 Participación ciudadana en Tlalpan 2003-2005.....	67
3.3.1 Consulta de prioridades.....	73

3.3.2 Convención ciudadana.....	75
3.3.3 Asambleas ciudadanas 2005.....	76
3.4 ¿Cuál es el rol que juegan los ciudadanos en esta demarcación?.....	80
CONCLUSIÓN.....	83
BIBLIOGRAFÍA.....	87
SITIOS WEB DE CONSULTA.....	89
ANEXOS	
1) Resultados electorales de las elecciones locales de Tlalpan en 2003.....	90
2) Estructura político-administrativa de la delegación.....	91

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL D. F.: EL CASO DE LA DELEGACIÓN TLAPAN (2003-2005)

OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación tiene como objetivo general, mostrar la importancia que tiene la participación ciudadana como una herramienta necesaria, más no suficiente, en la construcción de las políticas públicas. Por ello es importante conocer cuáles son los elementos necesarios para la construcción y fortalecimiento de una participación ciudadana informada y responsable en el ámbito delegacional del Distrito Federal.

Durante el desarrollo de esta investigación se determinará en qué momento la participación ciudadana se vuelve relevante y concurrente y por lo tanto cuándo se requiere más de la participación de los ciudadanos para la toma de decisiones y si esta se incrementa en un momento de coyuntura política.

Este trabajo también nos va a permitir constatar, en qué medida la participación ciudadana y las políticas públicas ayudan al fortalecimiento de la democracia representativa vía la participación.

Una pretensión última de esta investigación es aportar ideas para el fortalecimiento de los instrumentos existentes en materia de participación ciudadana en el D.F. a partir del conocimiento de su aplicación en una localidad y en un período concreto: la Delegación Tlalpan (2003-2005)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

*Conocer los avances que se han logrado en materia de participación ciudadana y cómo esta última ha influido en las políticas públicas implementadas en el D.F. y en la delegación Tlalpan de 2003 a 2005.

*Determinar cuáles son los mecanismos de participación ciudadana más utilizados dentro de esta demarcación.

*Mostrar que tanto los ciudadanos se involucran en la toma de decisiones de su gobierno, y cómo es que utilizan las herramientas que brinda la participación ciudadana.

*Constatar si la participación ciudadana influye en la consolidación de una democracia local.

PREGUNTAS GUÍA DE INVESTIGACIÓN

¿Desde cuándo la participación ciudadana adquiere relevancia en el desempeño de gobierno del D.F, y en qué contexto político surge como una necesidad para el fortalecimiento de la democracia?

¿Cuáles son las condiciones necesarias para formar/generar una cultura de participación ciudadana informada y participativa en los habitantes del D.F?

¿En qué medida la participación ciudadana fortalece y ha fortalecido la relación Gobierno-Ciudadanía en el D.F. a partir de 1995?

¿Cuáles han sido las consecuencias del uso de los instrumentos participativos en Tlalpan entre 2003 y 2005?

¿Cómo afecta la participación informada y activa de una ciudadanía en la gestión/formulación de políticas públicas?

¿Qué instituciones se encargan de gestionar/implementar/coordinar/evaluar/ estos mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la democracia directa?

¿Qué piensa la población y particularmente los ciudadanos de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en Tlalpan?

JUSTIFICACIÓN

En el proceso de democratización local de la ciudad de México es importante continuar tejiendo corresponsabilidades entre el gobierno y la ciudadanía; por ello este trabajo asume una perspectiva sociopolítica tomando como tema de estudio a la participación ciudadana y su relación con las políticas públicas en el D.F, con el fin de abordar la importancia que tiene la primera para la construcción de políticas públicas eficientes y pertinentes, y en qué forma se ajustan a las necesidades y objetivos planteados por la población.

Este vínculo entre gobernantes y gobernados, plantea la necesidad de fomentar la participación activa de los ciudadanos; donde estos deben estar y permanecer informados así como tomar una actitud responsable tanto en la toma de decisiones en el ámbito local como a nivel gobierno, así como la puesta en práctica de los derechos políticos y civiles de todos los ciudadanos. Se trata de mostrar la importancia que tiene la inclusión de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas y demás decisiones que se toman desde el Gobierno y que de alguna manera repercuten en la totalidad de la población. Es decir la amplia relación entre la participación ciudadana y no sólo las políticas públicas, sino además su vinculación con la representación y la democracia.

Porque la construcción de este naciente equilibrio entre gobierno, sistema de partidos y sociedad civil en la Ciudad de México y específicamente en la Delegación Tlalpan, se ha traducido en un avance significativo para la democratización de la vida política local, la cual implica además de la corresponsabilidad una naciente democracia participativa y de cuya complejidad práctica, sabemos muy poco.

Así, el medio es la participación ciudadana y las políticas públicas e incluso la constante consolidación de la democracia son el fin u objetivo a alcanzar, y es aquí donde la sociedad civil es al mismo tiempo motor y expresión de un importante cambio sociopolítico y cultural; cambio manifestado en la participación ciudadana, esta transformación que por sí misma invita a la reflexión y justifica así el interés por su análisis y comprensión.

MARCO TEÓRICO

Abordar cómo puede influir la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas es una cuestión que supone realizar la definición de cada una, nos plantea de inmediato la necesidad de encontrar la vinculación entre ambas, y mostrar cómo la evolución de la participación ciudadana requirió no sólo de una sociedad civil organizada sino también de acontecimientos como los movimientos sociales gestados a finales de los años sesenta y principios de los setenta, acontecimientos que han hecho posible su transformación hasta nuestros días.

La vinculación entre la participación ciudadana y las políticas públicas requiere para esta investigación una delimitación que sea capaz de explicar su relación y el momento en que su desarrollo las ha hecho coincidir, de forma clara y específica en los años noventa del s. XX y hasta nuestros días.

“Se ha denominado profundización de la democracia o democratización de la democracia, a todos aquellos distintos procesos, ..., de participación ciudadana ampliada más allá de lo meramente electoral, en la búsqueda de nuevos equilibrios entre la ciudadanía y el poder..., cada uno de estos procesos de profundización de la democracia a través de una mayor participación ciudadana, parecen representar hoy una tendencia internacional sólida e irreversible hacia el fortalecimiento de un tipo de gobierno menos distante y autónomo, más orientado a la satisfacción de la gente y más vinculado con sus cambiantes y crecientes necesidades.”¹

En esta búsqueda de nuevos equilibrios entre la ciudadanía y el poder se van gestando diversos fenómenos como los movimientos sociales, las oportunidades políticas, la representación, la sociedad civil, la democracia, el papel del Estado en asuntos de política pública, entre otros.

Por ello el marco conceptual especificará y nos permitirá la delimitación de conceptos que son pertinentes para dar una respuesta a los objetivos planteados al inicio de esta investigación.

¹ Ángel Torres, J., *Ciudadanía y poder*, p. 27-28

Para este estudio se considera pertinente abordar la definición de participación ciudadana como el “el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen a los existentes en el nivel nacional”.² Estos medios consultivos de alguna manera emanan y se han sustentado en la Ley de Participación Ciudadana del D.F. desde 1995 y en sus reformas de 1998 y 2004³. Cabe aclarar que para esta investigación se abordarán las Leyes de Participación Ciudadana del D.F. de 1998 y la de 2004 con sus reformas de abril y diciembre aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los mecanismos consultivos utilizados para el fomento y desarrollo de la participación ciudadana de alguna manera van combinando elementos importantes para la democratización en el ámbito local; elementos como la deliberación, el derecho a la información, a la libre asociación, etc.

Así, la participación ciudadana implica la corresponsabilidad orientada e informada de la sociedad civil; sociedad civil que ha comenzado a gestarse en el D. F. y que vislumbra más avances que retrocesos, al tiempo que pone de manifiesto el creciente interés de la ciudadanía en asuntos políticos públicos. Este interés se tiene que ver reflejado en la inclusión de la opinión y acción ciudadana en el momento en que las autoridades lleven a cabo una determinada acción que responda a una petición proveniente de los ciudadanos organizados. Porque finalmente la participación ciudadana es una forma de manifestar los problemas y necesidades generados al interior de una comunidad o de un país y es a través de ella que se busca una posible solución en correspondencia a las peticiones organizadas de la sociedad civil, es decir, una sociedad civil que permanece con una autonomía relativa con respecto al Estado y el Gobierno.

Aquí se va a considerar que las políticas públicas “son el producto de los procesos de tomas de decisiones del estado frente a determinados problemas

² Alarcón Olguín V., en, Bokser J., *Democracia y participación ciudadana*, p. 103

³ Para consultar estas transformaciones de manera sintética véase, Zermeño Sergio, *La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)*, en, Ziccardi A., *Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, p. 145-166.

públicos”.⁴ Y es necesario aclarar que no todas las respuestas a las necesidades de una determinada población se convierten o necesariamente se tienen que transformar en una política pública.

Las respuestas que da el gobierno a las demandas y necesidades sociales o ciudadanas pueden ser inmediatas o a largo plazo. Respuestas que no siempre pueden seguir la lógica de un proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación que una política pública requiere. En el desarrollo de este trabajo se comenzarán a observar las diferentes relaciones entre participación ciudadana y políticas públicas para seguir entendiendo el amplio vínculo que existe entre ambas.

Una parte importante del desarrollo y la consolidación de la participación ciudadana lo constituye y de manera obvia la sociedad civil. Esta última presenta variaciones tanto en su definición como en la manera en que ha sido abordada por diversos teóricos. Esto ha dado como resultado que sea un término esencialmente polémico y en el que se ha retomado la preocupación de hacer un mayor énfasis en los demás aspectos que influyen en el ya clásico binomio Estado-sociedad civil, como aquel marco único de referencia para el análisis y la interpretación de ésta última, pasando así de una visión contemporánea de la sociedad civil a una visión moderna de ésta. Estas dos líneas son complementarias, donde el principal vínculo lo constituyen los actores sociales quienes van tejiendo una constante interacción con su sistema político inmediato, creando y abriendo un espacio de intermediación entre la sociedad y el Estado. Por lo anterior es necesario definir cada una de estas visiones para así retomar la que será utilizada pertinentemente en esta investigación.

Es la colectividad organizada quien da pie a que la sociedad civil sea al mismo tiempo, motor y expresión de la participación ciudadana. Pero *¿cómo entender de manera sintética la evolución y conceptualización de la sociedad civil tomando en cuenta lo polisémico del concepto y rescatando los aportes de algunos estudiosos del tema?*

⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas...*, p. 28

Este concepto es muy inclusivo y puede parecer extenso por lo que es aún necesario delimitarlo y especificarlo para así tomar como referente, el parámetro moderno de sociedad civil con sus componentes; esta noción moderna del concepto se retomará de la siguiente manera:

- a) *Como una esfera de intermediación-* implica un espacio de comunicación e intercambio y de negociación de intereses (diálogo y consenso).
- b) Donde existe un *espacio diferenciado y de autonomía social-* los actores son autónomos y autolimitados donde sus acciones generalmente acotan los poderes del Estado y el mercado, al tiempo que son una esfera de defensa y preservación de los intereses, de los derechos sociales y civiles; en el que sus acciones tendrán impacto en la vida pública.
- c) Y la constante *construcción de un espacio público*, relativamente autónomo y en un ambiente de civilidad.

Con esta visión moderna de sociedad civil se puede observar “el potencial democratizador que conlleva el desarrollo de esta esfera en las sociedades contemporáneas, y es a partir de ahí también que es posible encontrar una relación más fluida y evidente entre sociedad civil y democracia”⁵ y para que esta relación se torne más viable se requiere de una constante y eficaz participación ciudadana.

Con lo anterior, se puede observar como se ha trascendido el clásico binomio Estado-sociedad civil y se pasa a considerar a los actores sociales como sujetos activos, pero esta consideración se genera a partir de la presencia de diversos procesos de movilización colectiva; como el movimiento estudiantil del 68, el nacimiento del movimiento urbano-popular de 1985 o el activismo político-electoral de 1988, entre otros. Movilización que particularmente comenzó a mostrar su heterogeneidad desde los años setentas debido a que presentaban “una adscripción diversa, al ser portadores de nuevos valores y esgrimir una gama multidireccional de elementos críticos al sistema, dieron lugar a la proliferación de

⁵ Álvarez Enríquez, L., *La sociedad civil en la Ciudad de México*, p. 10

una gran variedad de conceptualizaciones y propuestas interpretativas respecto a la emergente sociedad civil.”⁶

Para poder abarcar esta amplia gama de diversas formas de acción colectiva y retomar con ello la idea contemporánea de sociedad civil se utilizará el esquema de análisis de Arato y Cohen, que Lucia Álvarez cita en su libro, *La sociedad civil en la Ciudad de México*, este esquema de análisis esta basado en un modelo tripartito para poder abordar a las sociedades contemporáneas. En este modelo se diferencian *Estado, economía y sociedad civil*, donde esta última es abordada de manera diferenciada respecto al poder económico y político institucionalizado. “Se trata de un tipo de análisis que permite identificar al ámbito de la sociedad civil diferenciado también de una esfera (la económica) que en las sociedades contemporáneas *ya ha desarrollado o está en proceso de desarrollar, su propia lógica autónoma* y que representa,..., un ámbito de poder con potencial y dinámica propios”⁷

Así, la sociedad civil y por tanto la participación ciudadana serán abordadas cada una como una esfera autónoma capaz de ser diferenciada del ámbito económico y político. Sin embargo al ser una esfera con cierta autonomía se implican en este modelo los aspectos deliberativos que se requieren en la consolidación de una participación ciudadana informada y activa; es decir lo que Habermas ha llamado “*la acción comunicativa*”, (en su obra *Teoría de la acción comunicativa*). Esta será entendida como una “acción racional orientada a lograr el entendimiento mutuo entre los individuos, a partir de ciertos criterios de validez, susceptibles de crítica, establecidos por los propios “hablantes”. Éstos cuentan a su vez con condiciones previas para la formación de consensos, a partir de la existencia de un conjunto de conocimientos implícitos que median entre ellos y del reconocimiento intersubjetivo, como individuos capaces de entendimiento”.⁸

Esta acción racional de deliberación es una herramienta importante para la participación ciudadana y por tanto debe ser reforzada como otro mecanismo de

⁶ *Ibíd.* p. 18

⁷ *Ibíd.* p. 21

⁸ *Ibíd.* p. 23

los medios consultivos, por ello la importancia de su abordaje en esta investigación.

Así, se retomará el aspecto importante de la acción comunicativa en los actores sociales a quienes finalmente va dirigido el instrumento de la participación ciudadana porque, son los actores sociales quienes en la cotidianidad y en la adopción de una responsabilidad civil, socializan y reproducen los consensos adoptados así como la capacidad deliberativa que puede llegar a tener una comunidad.

Para complementar este análisis de la evolución de la sociedad civil se retomará de manera breve la noción de Tarrow y McAdam a la cual han denominado "*oportunidades políticas*" para ver cómo es que a través de éstas se pueden generar condiciones de carácter externo que inciden en cambios y modificaciones en los componentes políticos del Estado o del sistema político dando lugar a un contexto diferente que sea capaz de generar una acción colectiva y una participación organizada.

Retomando esta noción de oportunidades políticas se pretende observar a) *qué tantas oportunidades políticas se generan en el D. F.* y b) *si la Delegación Tlalpan es capaz de generar un espacio de actuación para los diversos actores involucrados y si es capaz de propiciar un contexto político que responda a la acción colectiva organizada.*

Para abordar a los diferentes tipos de ciudadanos retomaremos a Lester W. Milbrath un autor norteamericano de los años sesenta, quien sugirió una clasificación en torno a la participación de los ciudadanos y para ello argumentaba que no todos los ciudadanos participaban de igual manera y con las mismas características, por lo que realiza la siguiente clasificación de actores con respecto a su tipo de participación: *los apáticos, los espectadores y los gladiadores*. Estos tres actores se encuentran inmersos en la diversidad de la participación ciudadana.⁹

Esta tipología proporciona una distribución de roles necesarios en la sociedad y en la participación política de un ciudadano, lo cual nos permite

⁹ Cfr., Marino Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cap. 3

identificar y relacionar los distintos roles que eligen los ciudadanos para tomar participación en la democracia porque “el funcionamiento propio de las democracias hace posible una suerte de distribución natural de papeles”¹⁰

Esta tipología permitirá ubicar a los actores sociales de la Delegación Tlalpan en qué grado de participación ciudadana se encuentran así como mostrar qué posición adoptan ante la convocatoria de las autoridades en decisiones públicas.

Siguiendo con la tipología de Milbrath se pretende identificar las manifestaciones externas que cada tipo de actor presenta para así poder ubicarlo en uno de estos tres tipos de ciudadanos. Por ejemplo a los espectadores “se les identifica por su apertura a los estímulos políticos que les presenta el entorno, por su voluntad de participar en las elecciones, por iniciar alguna discusión sobre temas políticos...”¹¹, etc. Además dentro de esta misma clasificación se rescata su sugerencia de *¿hasta dónde es posible y necesario motivar al ciudadano? Para no generar una respuesta negativa, y ¿en qué momento de coyuntura política se sintetiza con claridad la participación ciudadana?*

Para vincular de manera más adecuada la participación ciudadana y las políticas públicas se retomarán tres tipos de instrumentos o mecanismos de participación ciudadana que de acuerdo con Alicia Ziccardi, se han activado con mayor frecuencia en la última década en México, y que en función de su composición y de sus objetivos de intervención en las políticas sociales estos instrumentos de participación ciudadana se agrupan en tres tipos: a) los *instrumentos de consulta pública*, b) *Instrumentos de diseño de políticas sociales*, c) *Instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales*. Se identificará cómo se han venido ejerciendo estos tres tipos de mecanismos en la Delegación Tlalpan y cuál es su eficacia a la hora de su aplicación.

Asimismo el inciso c), concuerda con la propuesta hecha por Luis A. Villanueva en su libro *La evaluación de políticas públicas* quien plantea que, “la evaluación de las políticas públicas representa poder valorar la política desde su

¹⁰ Ibíd. p. 35

¹¹ Ibíd. p. 36

inicio hasta su final permitiendo entonces, que las acciones u omisiones del Estado,..., puedan mitigarse, incrementarse o neutralizarse para resolver el problema que les dio origen”.¹²

Para esta investigación se retomarán los instrumentos de la democracia local que Víctor Alarcón Olguín emplea en el libro: *Democracia y Formación Ciudadana*, estos instrumentos, aclara deben estar vinculados a cuatro principios centrales: a) información, b) politización, c) tolerancia y d) eficacia. Principios que se vincularán entre la participación ciudadana y las políticas públicas.

Finalmente, mi investigación esta hecha para un *marco local* debido a que considero que es desde el espacio micro (por llamarle de un modo al ámbito delegacional) donde se debe comenzar a trabajar en materia de participación ciudadana, para de ahí poder pasar a un contexto más amplio y por tanto general: la delegación Tlalpan se tomará como estudio de caso.

¹² Aguilar Villanueva, L., *La evaluación de las políticas públicas...*, p. 45-48

HIPÓTESIS

*¿Son los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana vigentes en el D.F. útiles para la elaboración de políticas públicas?

*La participación ciudadana en el D.F apoyada en los instrumentos participativos influye en la construcción de políticas públicas encaminadas a responder a las necesidades planteadas por la población.

*Si se implementan de forma igualitaria las formas de participación ciudadana, vigentes en la Ley de Participación Ciudadana en las 16 delegaciones del D.F., se podrá continuar fomentando una cultura democrática participativa en todo el Distrito Federal.

INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México presenta desde mediados de los años noventa del s. XX, diversos cambios positivos y negativos en materia política, en el ámbito de la relación entre gobierno local y sociedad, destacan en el campo negativo: enfrentamientos entre los partidos, problemas en la capacidad de representación social por parte de los gobernantes, falta de credibilidad en las acciones emprendidas por quienes detentan el gobierno, entre otros. Estos y otros acontecimientos hacen que los gobernados demanden por un lado, mayor calidad en su sistema representativo y por otro, nuevas instancias de participación política.

En el contexto político de la última década se ha planteado la necesidad de implementar los mecanismos e instrumentos políticos que tengan la capacidad de fortalecer la democracia representativa en México. De aquí surge la inquietud de esta investigación orientada al estudio de los mecanismos de *la participación ciudadana* en una demarcación del Distrito Federal. La participación considerada como uno de los medios capaz de desarrollar no sólo la opinión de los ciudadanos sino también, su capacidad de decisión en materia social y política.

Esta investigación tiene como uno de sus fines, plantear a la participación ciudadana no sólo como un medio consultivo sino también como un instrumento eficaz que le permita a la población tener acceso más directo a todo el entorno político que le afecte de manera inmediata; es decir, un acceso a la información, a la toma de decisiones, al universo de la opinión pública, a que se le incluya en un continuo diálogo con sus autoridades inmediatas y que sean capaces de dialogar y llegar a consensos que generen beneficios a nivel delegacional, es decir en el nivel de su comunidad. Lo anterior significa plantearse una continua corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, es continuar fortaleciendo el proceso de democratización de las principales instituciones políticas, y es hacer un buen uso de los medios participativos que se encuentren al alcance en una determinada demarcación.

Otro de los objetivos que plantea esta investigación es mostrar la amplia vinculación entre la participación ciudadana y las *políticas públicas*, y cómo la primera puede permitir que las segundas se construyan a partir de tomar en

cuenta las verdaderas necesidades de la población a las cuales van dirigidas para así hacerlas eficaces y pertinentes. Esta vinculación permitirá observar que si se toma en cuenta la opinión de los ciudadanos se podrá realizar una evaluación a las políticas públicas basada en los beneficios observables en la población, debido a que es esta última a quien se dirigen los objetivos que incluyen una política pública.

Es sólo a través de la opinión ciudadana que se puede realizar una verdadera y real evaluación de los efectos que las políticas públicas generen, ya que si no se incluye a los ciudadanos, los resultados pueden ser un tanto ficticios. Además son los propios individuos quienes pueden manifestar sus necesidades así como los verdaderos resultados emprendidos por cualquier gobierno en materia de políticas públicas.

Esta investigación también pretende dar a conocer cuáles son esos medios consultivos y participativos que están ampliamente vinculados con las políticas públicas y cómo éstos pueden hacerse más eficientes y operativos para así generar una cultura participativa y democrática tanto en los ciudadanos como en los gobernantes. Para ello he elegido la delegación Tlalpan debido a que ahí se han venido trabajando estos mecanismos de democratización a nivel local; sin embargo falta observar y conocer empíricamente sus resultados en materia de construcción de políticas públicas y no sólo en la atención a las demandas ciudadanas.

Así, esta investigación pretende mostrar parte de la opinión de las autoridades delegacionales encargadas de estos rubros y la opinión de los ciudadanos sobre su experiencia concreta en materia de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas; es decir cómo han percibido ellos estos avances; qué beneficios o experiencias les ha dejado, y qué se podría hacer para mejorarlos.

CAPÍTULO I

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En este primer apartado se abordarán las nuevas formas de existencia y manifestación de la sociedad civil que ha dado paso al crecimiento de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Se podrá observar cómo la sociedad civil desde los años 60^a se ha convertido en el motor fundamental de una ciudadanía activa y propositiva que es donde se fundamenta la base y la consolidación de nuestra democracia participativa actual. Gracias a que la sociedad civil ha fomentado y establecido las bases para una ciudadanía responsable, el día de hoy se puede hablar de un crecimiento y avance en la participación ciudadana del D.F., por ello se abordará la visión contemporánea de este proceso.

También dentro de esta primera parte se retomará el tema de políticas públicas para poder entender de manera precisa cómo es que éstas se elaboran, es decir, bajo qué criterios el gobierno decide ofrecer respuestas a las peticiones de la ciudadanía bajo la forma de política pública, pero sobre todo se trata de mostrar cuál es ese vínculo entre ésta y la participación ciudadana, cómo una sirve de herramienta a la otra y también, cómo se complementan ya que ello permite observar cómo es que la participación ciudadana activa e informada puede llegar a influir en la elaboración de una política.

1.1) LA SOCIEDAD CIVIL COMO PUNTO DE PARTIDA DE LA NUEVA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es un componente importante de la democracia participativa, donde la construcción y consolidación de ésta ha sido y será una labor que incluye no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también a la sociedad civil.

Pero, ¿por qué la sociedad civil? porque los actores que la conforman se manifiestan cotidianamente en el ámbito local y son ellos de forma directa o indirecta, quienes han tomado parte en los cambios políticos más significativos registrados en la capital del país en las tres últimas décadas, dando lugar así a la apertura y pluralización del ámbito público. Además, “la sola presencia de la sociedad civil es indicativa de un importante cambio en el panorama político local, que refiere a la construcción de un nuevo, aunque frágil, equilibrio en las relaciones entre el Gobierno, el sistema de partidos y la sociedad organizada, donde estos últimos han ganado terreno y han logrado revertir en buena medida la tradicional condición de subordinación que sostenían hasta hace algunos años, en el marco del antiguo régimen, respecto al aparato gubernamental”¹³.

La sociedad civil avanza en un continuo proceso de democratización de la vida política local, generando con ello nuevos espacios de acción donde se trata de fomentar la interlocución entre gobierno y ciudadanos, y que esto dé como resultado la creciente inclusión de la opinión y acción ciudadana en acciones públicas.

¿Cómo ha logrado esto la sociedad civil?, ¿en qué momento de la historia política del país es que la población, los habitantes del Distrito Federal se convierten en un conjunto de ciudadanos activos a quienes ya se les toma en cuenta?, pero sobre todo ¿qué instituciones políticas y sociales se transforman a raíz de su aparición? y ¿hacia dónde sigue avanzando?

Para comenzar a dar respuesta a estas interrogantes es preciso señalar que la sociedad civil no constituye un actor o un sujeto histórico específico, ni se

¹³ Álvarez Enríquez, L., *La sociedad civil en la ciudad de México*, p. 7

suscribe a un proyecto básico ni ejerce sus derechos en una sola dirección. Es un conjunto de actores que tratan de permanecer siempre activos, generalmente dentro del marco de la legalidad y a pesar de su heterogeneidad, constituyen un actor político-social fundamental en la vida democrática de un país.

1.1.2) El desarrollo de la sociedad civil en el D.F.

El desarrollo de la sociedad civil, específicamente en la ciudad de México, corresponde a un proceso más o menos reciente que se encuentra en potencia y constituye un fenómeno básicamente nuevo, y en el D.F. “el desarrollo de esta esfera ha seguido un camino accidentado y peculiar, en el que la construcción de la autonomía social ha corrido paralela a la propia configuración y puesta en vigencia del régimen representativo liberal”¹⁴.

Sin duda, la crisis política de 1968 marca el inicio de la transformación del sistema político mexicano al igual que el inicio de un proceso de cambio en la estructura de oportunidades políticas vigente hasta entonces en el país; porque el régimen instaurado en México desde los años cuarenta generó una sociedad ajena a las prácticas de democracia liberal donde el ejercicio de los derechos políticos y cívicos de los ciudadanos era en practicidad; nulo. Éste régimen también alentó la poca familiarización con el uso de mecanismos tendientes al diálogo y a la negociación; dando como resultado la formación de una sociedad poco interesada en la autoorganización y autorregulación. Todo este conjunto de condiciones conformaron una estructura muy restrictiva de oportunidades políticas; impidieron a la ciudadanía familiarizarse con las prácticas de una democracia liberal porque este modelo de democracia está vinculado con una serie de instituciones tales como: “los derechos civiles, la división de poderes, las divisiones territoriales del poder, el control de la legalidad, el consentimiento de los gobernados, el control de los representantes, la representación en el Estado de los intereses de los ciudadanos, etc.”¹⁵ y éstas eran realmente inexistentes en la

¹⁴ *Ibíd.*, p. 11

¹⁵ *Cfr.*, Del Águila R., *Manual de Ciencia Política*, p. 142-143

ciudad de México de aquella época, lo que también impedía a la ciudadanía el acceso a un aprendizaje normativo y que desde entonces ha sido un déficit en el ejercicio de la condición ciudadana al que tiene derecho toda la población.

Esta rigidez del sistema político mexicano y el movimiento estudiantil de 1968 son parte del eje fundamental de la reconstrucción del proceso y de las condiciones políticas que configuran el comienzo del desarrollo de la sociedad civil. Este eje también marca la apertura hacia la *estructura de oportunidades políticas*, esta noción es entendida como “las condiciones de carácter externo que interfieren en el desarrollo de los movimientos, así como en su éxito o fracaso. La base de este enfoque se sustenta en el establecimiento de una relación de correspondencia, de tipo causal, entre el desarrollo de la acción colectiva (los movimientos) y el contexto político en el que ésta tiene lugar. La correspondencia que se establece refiere específicamente a la *oportunidad* que se abre para la acción de los movimientos a partir de la presencia, en el contexto de una sociedad específica, de ciertas condiciones políticas que tiendan a favorecer y/o auspiciar las formas de participación.”¹⁶

¿Por qué la importancia de retomar este concepto? Debido a que a fines de los sesenta en la ciudad de México se generan diversos movimientos sociales inscritos, consiente o inconscientemente, en una búsqueda de apertura política, que manifestaban diversas expresiones sociales y formas de acción colectiva y comenzaban a moldear una sociedad civil embrionaria que mostraba la heterogeneidad de la urbe en esta ciudad y de las demandas sociales por las que se encontraban en lucha. “Una buena parte de las demandas de estos grupos estuvieron ligadas desde entonces a cuestiones de tipo territorial,..., otros actores enarbolaban peticiones... relacionadas de manera más directa con distintos espacios del ámbito público, como la lucha por la democracia, la defensa de las libertades políticas, los derechos de género, la apertura de nuevas instancias de participación ciudadana, el derecho a la educación gratuita y la defensa del medio ambiente”¹⁷. Ejemplos de estos movimientos sociales son: el movimiento

¹⁶ Álvarez Enríquez, L., op. cit., p. 38

¹⁷ *Ibíd.*, p. 94

estudiantil de 1968, el movimiento feminista al inicio de los años 70^a, el Movimiento Urbano Popular (MUP) de 1979 y diferentes asociaciones sociales y civiles que comenzaban a gestarse.

Con todo lo anterior y retomando el concepto de oportunidades políticas se puede entender cómo en la ciudad de México la organización desde la sociedad comenzaba a romper con la rigidez del sistema el cual había absorbido y monopolizado el campo de la organización política de la sociedad. Esta movilización social mostró como el sistema político mexicano ya estaba desgastado, estos actores erosionaron y rompieron con los antiguos compromisos y lealtades sociales, económicas y psicológicas, dando un paso al cambio en sus aspiraciones de individuos, como grupos y como sociedad; originando con ello el aumento de conciencia, la organización y de la acción política.

Así la sociedad civil se organizó y generó movimientos sociales que comenzaron a invadir espacios hasta ese momento impensables. Tomaron calles, plazas cívicas, se manifestaban frente a recintos políticos importantes y otros sitios donde hacían sentir su presencia ante los ojos de autoridades rígidas y ante un sistema en decadencia. Pero sobre todo buscaban espacios de negociación en los que fueran escuchadas sus demandas; comenzaban a entrar en el sistema político mexicano hasta ese entonces intacto por sus ciudadanos.

De manera breve, así fue parte de la evolución de esta incipiente e importante forma de sociedad civil. Todo este desarrollo hace que este tipo de sociedad sea un término esencialmente polémico, pero como se mencionó al inicio; aquí se retomará la visión moderna de ésta, donde primero y de acuerdo con Lucía Álvarez, se necesita referir primero a la *visión contemporánea de la sociedad civil*, que se identifica como una esfera capaz de ser diferenciada de lo social y esta conformada por una pluralidad de actores que a través de sus prácticas van construyendo un espacio de autonomía social y éste es crítico y democratizador además de ser un espacio de intermediación desde la sociedad respecto al Estado y al sistema económico. Con ello la sociedad civil presenta *tres características* que le confieren *diferenciación y autonomía* además de situarla en una *visión moderna*.

Primero; la sociedad civil es un **espacio de intermediación** que construye un puente de relación entre los individuos y su sistema político inmediato y dentro de esta relación van generando diversos mecanismos de comunicación donde se pretende que el principal locutor sean los ciudadanos a quienes pocas veces se les permite expresarse. Con esta primera característica de la sociedad civil se pretende constituir un espacio de negociación de intereses en donde la comunidad logra establecer objetivos “grupales” pero que a la vez satisfagan los objetivos individuales; se trata de actuar en común y de abandonar el individualismo. Este espacio de intermediación es la formación de voluntad en común dirigida al logro de un acuerdo.

En este primer aspecto radica el potencializador democrático porque los individuos comienzan a comportarse como ciudadanos civilizados al intentar construir consensos y para llegar a éstos utilizan lo que Jürgen Habermas ha denominado la *acción comunicativa*, basada en la capacidad racional y el entendimiento mutuo de cada uno de los individuos. Plantea condiciones formales o procedimientos mínimos que nos hacen capaces de distinguir una *deliberación* conjunta basada en la razón y el interés general de otra basada en la fuerza, la manipulación o el engaño, ésta última había sido una práctica común hasta la aparición de los movimientos sociales que llegaron a cambiar las bases de un régimen ya obsoleto. En esta capacidad deliberativa los propios integrantes de cualquier espacio de diálogo, los actores de forma explícita e implícita establecen condiciones previas que funcionan como reglas del juego; “dirigen la comunidad y la comunicación humanas y la garantía de su validez esta en la antigua máxima romana: *pacta sunt servanda* (los pactos obligan a las partes)”¹⁸

A estas condiciones previas Habermas le denomina *ética discursiva*, que es el elemento importante de la comunicación. “Ésta se basa en el establecimiento de ciertas condiciones en las que ha de tener lugar la deliberación y la formación de consensos, las cuales refieren básicamente a garantizar la posibilidad de participación de todos los interesados, y en este sentido a establecer condiciones de igualdad para todos aquellos involucrados en la deliberación, a las condiciones

¹⁸ Del Águila, R., op.cit., Cap. 1

que han de prevalecer para llegar a cuerdos racionales entre los participantes (consenso sobre criterios de validez, capacidad reflexiva y argumentación), y a la existencia de un reconocimiento mutuo y recíproco entre los participantes como sujetos racionales”¹⁹.

En todo este espacio de comunicación, deliberación y consenso se va construyendo la segunda característica de la sociedad civil: **la autonomía social** en conjunción con su pluralidad. Siguiendo con este análisis de la sociedad civil encontramos que los ciudadanos son actores autónomos frente al Estado y al mercado por no participar en sentido estricto ni en la lucha por el poder ni en la dinámica de la libre competencia y la ganancia, sólo crean un ámbito de defensa y preservación de los intereses de la comunidad así como de los derechos sociales y civiles. Dentro de esta segunda característica se encuentra la *autolimitación* de sus acciones porque dentro de sus fines no está destruir o reemplazar las instituciones socioeconómicas y políticas sino “preservar espacios y generar mecanismos de incidencia en ellas, buscando en el mediano y el largo plazos lograr una cierta compatibilidad (mediante reglas claras) y un mayor equilibrio entre las dinámicas y las lógicas características del Estado y del mercado, y las necesidades e intereses propios de la dinámica de la reproducción social”²⁰. Esto deja de manifiesto que las acciones de ciudadanos organizados tendrán impacto en la vida pública local.

Otra característica para considerar a la sociedad civil como una esfera autónoma es la **constante construcción de un espacio público relativamente autónomo y en un ambiente de civilidad**. Hablar del aspecto de civilidad refiere a un espacio donde se forman identidades colectivas que generan y renuevan prácticas, principios y valores de la democracia; la solidaridad, la tolerancia, así como el reconocimiento y respeto a la diferencia y a la pluralidad. Y a pesar de esta diversidad colectiva todos son capaces de actuar siempre en un marco de legalidad, por ello la característica de su autolimitación en la segunda distinción de esta esfera.

¹⁹ Álvarez Enríquez, L., op.cit., p. 23

²⁰ *Ibíd.*, p. 9

El espacio público, de acuerdo con Hanna Arendt, no necesariamente nos remite a una delimitación física y territorial, hay que entenderlo como un “lugar” donde se gestan y coinciden prácticas y acciones mancomunadas. “Se trata... de un espacio de aparición espontánea que surge del “actuar juntos, de compartir palabras y actos”, que se instituye y cobra existencia siempre que los hombres se agrupan por el discurso y la acción... Siempre que la gente se reúne, se encuentra parcialmente allí, pero sólo potencialmente, *no necesariamente ni para siempre...* la acción y el discurso crean un espacio entre los participantes *que puede encontrar su propia ubicación en todo tiempo y lugar.*”²¹ Es un espacio caracterizado por ser incluyente y accesible a todos, en este lugar los ciudadanos dan forma y hacen visibles sus demandas, a este lugar lo convierten en el escenario principal donde nacen y encuentran solución las demandas sociales; por ser un espacio de uso común, abierto y accesible a todos. Este espacio debe concebirse como “un ámbito manifiesto de las potencialidades políticas ciudadanas”²², para rescatar con ello lo autónomo de éste.

La esfera pública autónoma refiere a un plano dentro de lo público no estatal donde los individuos organizados manifiestan acciones colectivas a través de un conjunto de microesferas públicas autónomas (foros, redes, consejos, grupos, etc.). Estas microesferas entrelazan un interés común y defienden proyectos que de alguna manera inciden en la direccionalidad de la realidad social y buscan el reconocimiento público por parte del Estado y del sistema de partidos, “como interlocutores acreditados en función del capital político que representan y, en este sentido, como actores con *autoridad* para tomar parte en la negociación y la definición de asuntos de interés general”²³. Si se les concede esta petición se les reconoce de manera implícita su autonomía relativa.

Con estas características la sociedad civil da a los ciudadanos un carácter activo en materia de participación, cede a estos el reconocimiento de una actuación basada en la racionalidad colectiva, el entendimiento, el diálogo y el consenso a pesar de la pluralidad de actores. Muestra que los ciudadanos son

²¹ *Ibíd.*, p. 45

²² *Ibíd.*, p. 45

²³ *Ibíd.*, p. 46

capaces de tomar decisiones en pro de de su bienestar individual y colectivo. Y desde esa evolución hasta nuestros días observamos que desde la base principal de cualquier sociedad: los individuos son capaces de organizarse y tomar conciencia de su realidad social, económica y política para así instrumentar formas de participación ciudadana capaces de incidir en asuntos públicos de competencia estatal así como en ejercer formas de control institucional y vigilar la administración de los recursos públicos e intervenir en la toma de decisiones y en la definición de las políticas. Y todavía hoy, esta sociedad civil busca la total inclusión y se comienza a adentrar en la constante corresponsabilidad que implica el fortalecimiento de una democracia.

1.2) LOS COMPONENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una práctica importante de la democracia es la participación ciudadana, porque para la construcción y consolidación de la primera es necesario que los ciudadanos ejerzan una participación responsable y voluntaria, si esta premisa se logra se continuará avanzando dentro de un verdadero régimen democrático.

Comencemos por definir participación para de aquí pasar a lo que en este trabajo se entenderá como participación ciudadana y posteriormente abordar antecedentes y la ley vigente de ésta en el D.F.

Revisando un diccionario, éste nos da como sinónimos de participación: coadyuvar, compartir, comulgar. "Participar significa *"tomar parte"*: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o por lo menos hacer saber a otros alguna noticia"²⁴. De aquí podemos decir que la participación es un conjunto de voluntades humanas y es siempre un acto social. Inicialmente, la participación es una decisión personal pero no será nunca un acto individual por que si tomamos una condición de ésta encontramos que solo puede *ser y tomar parte de* donde haya una organización que abarque por lo menos a dos personas. Esta decisión individual siempre estará encaminada en pro de una acción colectiva, pero esta

²⁴ Merino Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, p. 9

decisión implica un *criterio de selección* es decir, para poder participar con alguien en busca de algo debemos abandonar la participación en algún otro espacio de la acción colectiva, de ahí que este término este ligado a una circunstancia específica. A esta última la determina el medio político, social y económico en el que el individuo se desarrolla debido a que estos provocan estímulos psicosociales así como razones suficientes que influirán y determinaran la participación de los individuos.

Cabe aclarar que no siempre es posible que los ciudadanos tomen parte en todos los asuntos que atañen su vida, pero tan imposible es dejar de participar – porque aun renunciando se participa-, como tratar de hacerlo totalmente.

Así la participación es un acto social-colectivo y producto de una decisión personal, con influencia de la sociedad sobre el individuo pero cuando la participación sucede como un acto colectivo se esta gestando la voluntad personal de influir en la sociedad.

Ahora bien, la participación ciudadana esta formada de todo lo anterior y encuentra su origen en la representación política, ambas son indisolubles, funcionan recíprocamente para darle significado a la democracia por que la participación se vuelve representación gracias al voto –aclarando que no sólo descansa en éste - y la representación que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos.

Participación ciudadana nos lleva de inmediato a ver qué es un ciudadano; y en general encontramos que ser ciudadano significa poseer una serie de derechos y de obligaciones sociales, esto en términos simples, pero ¿qué significa ser ciudadano en una sociedad democrática?; significa haber obtenido facultad de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. Este es un primer criterio para identificar la verdadera participación ciudadana.

La participación ciudadana es una herramienta y condición necesaria de la democracia porque en primer lugar cumple un doble requisito: 1) permite a los ciudadanos participar en la selección de los gobernantes, 2) permite a los ciudadanos influir en las decisiones de estos últimos. Pero para que el punto dos suceda y que es lo que aquí nos interesa, es necesario que el ciudadano se

informe para que sea conciente y capaz de influir en la toma de decisiones públicas.

Este tipo de participación pone en contacto a la ciudadanía con el Estado para así poder generar una relación de intermediación (Estado-sociedad). La participación ciudadana se sustenta en una búsqueda continúa de intervención de los individuos en las actividades y decisiones públicas además de aquellas actividades que puedan tener lugar en la democracia es decir, “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos”²⁵.

Lo anterior brinda dos perspectivas: la participación ciudadana es un *medio de fortalecimiento de la sociedad*²⁶, lo que hace énfasis en la necesidad de la autoorganización social y supone que lo público se puede expandir más allá de lo meramente estatal; hacia las organizaciones de la sociedad y que éstas puedan asumir funciones y atribuciones que sólo son de instancias estatales y administrativas, esto supondría una descentralización efectiva de las funciones estatales o un desplazamiento de las responsabilidades públicas del Estado hacia la sociedad civil.

La segunda perspectiva radica en que la participación ciudadana es un “*medio de socialización de la política*, estrategia que implica la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales tendiendo hacia la “publicación del Estado”; esto supone,... la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y grupos sociales para facilitar su intervención en los asuntos públicos; y por otra parte, la creación de una nueva institucionalidad orientada no sólo a convertir a la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad, sino también a retirar del estado el monopolio exclusivo de la definición de los temas públicos y de la agenda social”²⁷.

²⁵ *Ibíd.*, p. 30

²⁶ Álvarez Enríquez, L., *La sociedad civil en la sociedad de México*, p. 50

²⁷ *Ibíd.*, p. 50-51

Estas dos perspectivas ponen de manifiesto que la participación ciudadana genera el involucramiento de los individuos en asuntos públicos al tiempo que éstos mismos generan mecanismos de presión e intervención y espacios de intermediación para lograr que su influencia e inclusión en lo público sea mayor.

Retomemos que la participación ciudadana es un medio de socialización de la política, donde se da la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales que se ponen a disposición de la ciudadanía y grupos sociales para “facilitar” la intervención de estos en asuntos públicos. Pues bien; cuando se habla de un medio de socialización es porque en el espacio donde se genera la participación ciudadana los individuos son capaces de adoptar, practicar, reproducir y transmitir actos, valores, realidades y experiencias de estas formas de participación lo cual hace que otros individuos tomen conciencia de la importancia de transformarse en actores sociales activos e informados para así hacer un buen uso, y sin fines de lucro, de esta herramienta y hacer validos los instrumentos y mecanismos que el gobierno pone a su disposición.

Pero este ejercicio real de la ciudadanía no sucede automáticamente al alcanzar la mayoría de edad ni al obtener la credencial de elector (como se pensaría en un sentido general); esto sucede mediante un proceso de formación de conciencia individual y colectiva que se da en el transcurso de la vida de una persona. De poco sirve que las leyes o el Estado dicten la ciudadanía desde los textos jurídicos si el individuo y la sociedad no la ejercen ni la hacen valer cotidianamente.

La conciencia ciudadana se adquiere cuando la persona se otorga a si misma el derecho para exigir lo que le corresponde, cuando se asume como sujeto político capaz de influir en el entorno social y político. Por ello, el ciudadano es un sujeto de derechos, una persona que conoce sus derechos y obligaciones, y que ha desarrollado las capacidades cívicas indispensables para ejercerlos.

Siguiendo con esta segunda perspectiva de la participación ciudadana; cuando se habla de una nueva institucionalidad orientada a retirar del Estado el monopolio que ha tenido en la definición de los temas públicos y de la agenda social esto no es más que la verdadera inclusión que el ciudadano busca a través

de la organización y participación colectiva y que esto se reconozca e institucionalice en la definición de una agenda social más orientada y vinculada a los problemas reales que enfrenta a diario la sociedad dentro del entorno que se desarrolla es decir, que el ciudadano recobre un papel protagónico en las decisiones políticas que le afecten, que se le tome en cuenta para la definición en la(s) solución(es) de su(s) petición(es).

Por eso y no de manera arbitraria se ha definido la participación ciudadana (y para este trabajo) como el “conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen a los existentes en el nivel nacional”²⁸ Estos medios consultivos facilitan la inclusión del ciudadano a través de diversos mecanismos como:

a) Los *instrumentos de consulta pública*; como las encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social, el plebiscito, el referéndum, etc. La diferencia entre éstos dos últimos es que el primero es utilizado para la consulta sobre actos de gobierno y el segundo esta asociado específicamente con las acciones que afectan a los textos constitucionales o leyes sustanciales aprobadas por el congreso o el gobierno.

b) *Instrumentos de diseño de políticas sociales*, como son la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática.

c) *Instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales*, como puede ser la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo; este último ejemplo se ha efectuado en la delegación Tlalpan en el programa denominado “*Hacia un presupuesto participativo en 2001 y 2002*”^{*}

Estos tipos de instrumento favorecen la democracia porque son procesos sociales que colaboran a la aparición y aceptación del pluralismo y del equilibrio

²⁸ Alarcón Olguín, V., en, Bokser, Judith, *Democracia y formación ciudadana*, p. 103

^{*} Al respecto véase, Ziccardi Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, p. 431-443

de poderes además cumplen la función de evitar la concentración del poder en un solo punto (social, económico y político).

Pero estos medios consultivos no serían complementados sin la información, esta es pieza clave de la participación porque es un prerrequisito para que la participación sea posible. Sin embargo la información con la que cuentan los ciudadanos, en general, es mínima porque los folletos, los spots en los medios de comunicación, las páginas web, los carteles y demás medios en los que podemos encontrar información sobre asuntos de gobierno tanto a nivel federal como local son insuficientes porque no cumplen en su totalidad con la transparencia y el acceso a la información pública. Esto porque casi siempre tratan asuntos generales como el voto, la campaña de algún partido político, rendición de cuentas de la administración pública y federal y muy pocas veces encontramos en esta información asuntos que se relacionen directamente con nuestros problemas de comunidad; en el espacio local donde a diario nos movemos. Por ello la participación ciudadana requiere de información y para que el ciudadano este bien informado o mínimamente informado es necesario que éste la exija y la divulgue pero también que la analice para así saber qué hay, qué se puede mejorar o qué no existe en su comunidad o localidad para solicitar soluciones y que ésta solicitud esté basada en una información previa sobre un caso concreto. Además esta información también brinda un sentido organizativo y legal a la participación ciudadana y en una democracia participativa el acceso a la información es condición básica.

Todos estos aspectos conforman lo que es la participación ciudadana y si se fortalecen estos componentes se creará una mejor cultura democrática la cual incrementará la participación ciudadana. Porque la cultura democrática está basada en un “conjunto de actitudes, reglas y valores implícitos que guía a la gente en el ejercicio de su ciudadanía... implica tolerancia, inclusividad, el compartir equitativo del poder y de las responsabilidades y justicia distributiva”²⁹. Ello hace posible que las instituciones se fortalezcan democráticamente además

²⁹ Thede Nancy, *Los desafíos de la construcción de una cultura democrática en un mundo globalizado*, en, Bokser J., op.cit., p. 54

de desarrollar una sociedad democrática. Sin embargo éste tipo de cultura hoy es aún débil, no sólo en la ciudad de México sino en gran parte de América Latina por esta razón se debe educar a la sociedad en materia de valores ciudadanos y prácticas democráticas. Se debe proporcionar a la sociedad las herramientas necesarias para adoptar y en la medida del tiempo, mejorar y transmitir un mejor ejercicio de su ciudadanía, se deben poner a su alcance los mecanismos de la participación ciudadana; la toma en cuenta de su opinión a través de las consultas sobre temas que sean de su interés, se le debe brindar información oportuna sobre todo el contexto político, social, económico, cultural, urbano, de salud, educación, recreación, etc., que acontece en su localidad. Se necesita abrir más y mejores espacios de comunicación entre sociedad y gobierno para encontrar consenso legítimo y dar solución a problemas que afecten su entorno.

Esto es base para trabajar la tolerancia, el respeto, la inclusividad y la corresponsabilidad que son fundamentos de una cultura democrática y de una democracia participativa por la cual se apuesta ya en el Distrito Federal y donde los agentes principales son los ciudadanos y el Estado.

1.3) LA BASE LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL D.F.

Parte de lo que se ha dicho con anterioridad encuentra una base normativa en la Ley de Participación Ciudadana del D.F. y por eso se puede hablar ya de una *participación ciudadana institucionalizada*, en la que la participación “está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local”³⁰ es decir; la actuación de la sociedad civil esta siempre ligada al ámbito legal, todo tipo de acción colectiva y de participación ciudadana debe combinar su autonomía con la legalidad, ésta última también lo exige la democracia.

Para este trabajo retomaremos sólo como antecedentes la Ley de Participación Ciudadana en el D.F. de 1995 y a partir de aquí, las reformas que se

³⁰ Mellado Hernández, R., *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, p. 22

le han hecho para llegar a la Ley vigente aprobada el 27 de abril de 2005 y con la cual se concluirá.

1.3.1) ANTECEDENTES

La historia y régimen político del Distrito Federal, desde su fundación en 1824 y al ser la sede de los poderes de la nación, se ha desarrollado paralelamente a la historia del gobierno federal porque en el D.F. también prevaleció la subordinación del sistema de partidos y de las organizaciones sociales al aparato de gobierno, esto trajo como consecuencia que los estilos y lenguajes predominantes en la acción política estuvieran igualmente emparentados con el autoritarismo, el poder personalizado y la exclusión.

Por lo anterior se puede observar que existía una estrechez en la estructura de oportunidades políticas lo que impedía una acción colectiva en el plano local haciendo con ello que el régimen político de esta entidad federativa se mantuviera casi intacto hasta la década de los setenta. Hasta entonces la participación que tenían los ciudadanos en y para la vida política del país era mínima y sólo se limitaba al sufragio en tiempos de elecciones, pero con la aparición de movimientos sociales y sobre todo con la toma de conciencia de los ciudadanos en esos años es que se comienza a buscar un cambio político que fuera capaz de integrar la opinión de los gobernados en asuntos hasta entonces exclusivos de la élite política de nuestro país.

Se comienzan a plantear estrategias, mecanismos para integrar a la ciudadanía en asuntos políticos y en el D.F. se comienza a impulsar en 1970 una “incipiente” reforma institucional en el ámbito local que consistió en la creación de instancias de participación ciudadana, esto se vio plasmado en la Reforma a la *Ley Orgánica del DDF* (Departamento del Distrito Federal), instrumentándose así dos medidas relevantes: (aclarando que todas estas reformas alcanzarán su éxito más adelante; hacia fines de los años ochentas y principios de los noventas, época donde comienza la democratización del país)

-La *Reforma del Consejo Consultivo*. Éste paso de ser un órgano de representación vecinal a un órgano de elección popular.

-La segunda medida fue la creación de las *Juntas de vecinos*. Se constituyeron como órganos de colaboración vecinal y ciudadana que se organizaban desde el plano delegacional, estos órganos representaban los intereses de los habitantes del D.F. ante el consejo. Entre sus atribuciones y obligaciones estaban las de informar, opinar, conocer, proponer al delegado y al Consejo Consultivo sobre asuntos relacionados básicamente con el suministro de los servicios públicos y los bienes de la comunidad³¹.

En 1978 surge una nueva reforma a la *Ley Orgánica* que amplió los espacios de participación ciudadana creando así dos nuevas instancias: las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana, que también eran órganos de colaboración vecinal y ciudadana.

Todos estos órganos conformaron lo que hasta 1986 fue la estructura piramidal básica de la organización vecinal en el D.F., ordenándose jerárquicamente de la siguiente manera:

- “*Consejo Consultivo*: máxima instancia de la organización ciudadana que funcionaba como órgano colegiado de consulta del jefe del Departamento, constituido por los presidentes de las Juntas de Vecinos.
- *Juntas de Vecinos*: una por cada delegación, formadas por los directivos de las Asociaciones de Residentes de la delegación respectiva; integradas por un presidente, un secretario y tres vocales, electos en asamblea.
- *Asociaciones de Residentes*: formadas por los jefes de los Comités de Manzana en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, integradas por un presidente, un secretario y tres vocales.
- *Comités de Manzana*: constituían el nivel más básico de la organización vecinal; formados por los habitantes de cada una de las

³¹ Cfr., Álvarez Enríquez, L., *La sociedad civil en la ciudad de México*, Cap. II y Mellado Hernández, R., op.cit. Cap. 2

manzanas del Distrito Federal. Su mesa directiva estaba integrada por un jefe de manzana, un secretario y tres vocales, todos electos por votación.”³²

Cabe aclarar que ninguna de estas instancias tuvieron reconocimiento constitucional y sus funciones sólo se limitaban al ámbito de la consulta, la recepción de información, la emisión de opiniones y pocas veces a la formulación de propuestas y mucho menos tenían atribuciones ligadas a la incidencia en la toma de decisiones y a la formulación de políticas públicas.

Nueve años después; 1987, se crea la *Asamblea de Representantes del Distrito Federal* (ARDF), el presidente Miguel de la Madrid creó esta instancia de representación, concebida como órgano deliberativo y reglamentario, integrado inicialmente por 40 representantes electos por principio de mayoría relativa y 26 por representación proporcional. Esta Asamblea constituyó el primer órgano de representación ciudadana en el nivel local, pero no gozó de facultades legislativas plenas. Funcionó como escaparate para calmar las tensiones políticas existentes en los ochentas en el Distrito Federal. También ofreció a la sociedad capitalina un espacio institucionalizado para la participación política, el debate de los asuntos locales y la gestión de las demandas.

Con la creación de esta Asamblea la reforma política de la capital se orientó hacia dos grandes propósitos: a) la restitución plena de los derechos políticos de los capitalinos y b) la construcción de instituciones democráticas de gobierno.

En materia de participación ciudadana “1991 puede ser señalado como el momento en que inició el proceso de reforma política capitalina de los noventas, pues fue el momento en que el gobierno de la ciudad estuvo en un posición privilegiada para llevarla a cabo.”³³

En 1993 se estableció que la ciudad de México era el Distrito Federal y se efectuaron las reformas constitucionales pertinentes para otorgar al gobierno del D.F. una personalidad propia, con responsabilidades y autonomía política

³² Álvarez Enríquez, L., *La sociedad civil en la ciudad de México*, p. 81,82

³³ Mellado Hernández, R., *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, p. 70

definidas, pero conservando aún su cualidad de *régimen de excepción*, en tanto asiento de poderes de la nación.

En esta primera etapa y en materia de participación ciudadana fue considerada la creación de Consejos Ciudadanos que serían el espacio de intermediación entre sociedad y gobierno e intervendrían en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, la consulta o aprobación de programas de la administración pública local.

Un segundo momento, entre 1994 y 1996, el D. F. pasó a ser una entidad federativa, la ARDF se transformó en Asamblea Legislativa del Distrito Federal constituyéndose así la Primera Legislatura local (noviembre de 1994), y fue expedido el primer *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (julio de 1994), en el que se establecía el derecho de los capitalinos a votar y ser votados para los cargos de representación popular. En este mismo documento se presentó a la Participación Ciudadana como un medio para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad, y los consejos ciudadanos fueron identificados como la instancia central para auspiciar esta participación. Lo establecido en el Estatuto respecto a la participación ciudadana fue reglamentado a través de la Ley de Participación Ciudadana, primer documento normativo general en la materia, en el que se establecieron los mecanismos y requisitos para la elección y las formas de operación de los consejos.

1.3.2) LA ALTERNANCIA POLÍTICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La llegada de Cuauhtémoc Cárdenas a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (1997) consumaba la alternancia política en la ciudad de México junto con la llegada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) proveniente de la vertiente de centro izquierda. Esto abrió paso a una modificación sustantiva en la estructura de las oportunidades políticas para el desarrollo de la acción colectiva en el ámbito local. Además de que se implementan cambios a la 1ª Ley de Participación Ciudadana de 1995.

Con la plataforma política de constituir “un gobierno para todos” y “una ciudad democrática y participativa” estaba presente la preocupación de *rehacer la relación con la sociedad*, reconociendo la existencia de una sociedad civil diversificada y compleja que exigía estrategias políticas diferenciadas. Por ello se partió de que era indispensable reformar la Ley de Participación Ciudadana de 1995, que proponía para la elección de consejeros circunscripciones sumamente amplias (20 consejeros para una población de 600 mil habitantes, por ejemplo).

“En la nueva ley, se sustentaba que la colonia el barrio, la macrounidad habitacional y el poblado serían los receptáculos legítimos e insustituibles de los problemas de la ciudadanía, porque es en ese nivel donde pueden expresarse con fuerza tanto los ciudadanos individualmente como los movimientos y organizaciones sociales, las ONG’s, las asociaciones políticas, empresariales, religiosas y deportivas.”³⁴

Además de los Comités Vecinales, la nueva y segunda Ley de Participación Ciudadana de 1999 incluía una serie de mecanismos que mejoraron sustancialmente la participación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal, tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal y la colaboración vecinal; expresando con ello las identidades colectivas básicas.

³⁴ Zermeño, Sergio, *La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)*, en Ziccardi, A., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, p. 145

En esta ley se recuperan principios en los cuales se debe fincar la participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.

Sin embargo estas reformas, si bien avanzaron en materia de participación ciudadana también resultaron un tanto obsoletas, donde una importante razón de esto es que los ciudadanos siguieron sin ser considerados sujetos activos y propositivos, además, algunos de sus representantes terminaron por ceder a los lineamientos del sistema político dejando de lado la verdadera representación colectiva y actuando en beneficio de su individualidad, por lo que realmente se avanzó poco en fortalecer una verdadera participación ciudadana.

Así, el D.F. ha continuado en la búsqueda de una Ley de Participación Ciudadana capaz de ser puesta en práctica en las diferentes delegaciones de esta entidad, con el único fin de que los ciudadanos tengan a su alcance mecanismos que garanticen una verdadera inclusión y por tanto participación, esto se ha estado logrando gracias al interés de la misma sociedad y a las diferentes reformas propuestas por la Comisión de Participación Ciudadana ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, teniendo como resultado la más reciente modificación a la Ley de Participación Ciudadana para continuar en la búsqueda del fortalecimiento de la participación de los ciudadanos y de la consolidación de la democracia en el D.F.

La iniciativa es presentada por el PRD el 31 de marzo de 2005 y tiene como objetivo permitir la renovación de la representación de los ciudadanos. Y considerando que los mecanismos, órganos y formas de representación de la participación ciudadana en el D.F. adecuados para el momento actual son:

La Asamblea Ciudadana: Instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario. Su esencia está en fortalecer la participación directa no sólo de los ciudadanos, sino en la acepción más amplia de habitantes, en los asuntos que competen a la unidad básica de participación ciudadana (la unidad territorial).

El Comité Ciudadano: es el órgano de representación ciudadana en la Unidad Territorial, su espíritu de ley está en la ejecución de las decisiones

tomadas por los ciudadanos en la Asamblea Ciudadana debidamente legitimadas y consensuadas.

El Consejo Ciudadano: es la instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y del Gobierno del D.F.

Se acuerda que el Consejo Ciudadano (instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del D.F.) podrá emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en su demarcación. Informará a autoridades del Distrito Federal y de la demarcación territorial sobre los problemas que afecten a sus representados. Podrá proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, además de sugerir nuevos servicios. Tendrá que informar permanentemente sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos a cada uno de los Comités Ciudadanos.

También se aprobó que se elija un Comité Ciudadano por unidad territorial cada tres años.

Esta Reforma Integral a la Ley de Participación Ciudadana se aprobó el 27 de Abril de 2005.

Con esta reforma se podrá incluir la decisión de los ciudadanos en materia de políticas que afecten de manera inmediata su entorno.

1.4) LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU VINCULACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ya se mencionó con anterioridad que para este trabajo se abordarán a las políticas públicas como “el producto de los procesos de tomas de decisiones del estado frente a determinados problemas públicos”.³⁵ Y una vez que se ha definido participación ciudadana es necesario establecer la vinculación entre ambas para así justificar su abordaje y observar como una es complemento de la otra.

Así, podemos encontrar que la participación ciudadana constituye un medio y un fin en sí. Es un medio porque permite a los ciudadanos tener acceso a las decisiones políticas que afectarán directamente su espacio geográfico, su entorno social, político, económico y cultural. Por tanto, la participación ciudadana es un medio de carácter consultivo y organizativo de naturaleza democrática. Es un fin por el hecho de que complementa y fortalece a esos medios (organizativos y consultivos), por tanto “da fuerza y sentido al desarrollo, la integración, coordinación y acción de las políticas públicas”.³⁶ Esta es la primera relación directa entre participación ciudadana y políticas públicas.

Ahora la vinculación entre políticas públicas y participación ciudadana se encuentra en que las primeras son una parte importante del producto en el proceso de toma de decisiones por parte del Estado; donde este será considerado como una entidad reguladora en la administración de bienes y servicios y que esta de cierta manera “obligado” a atender y dar respuesta a los problemas públicos que la sociedad le demande. Así, de manera sintética, el Estado en conjunto con otras instituciones debe enfrentar y solucionar determinados problemas públicos pero tomando en cuenta la opinión de los ciudadanos. Y es por esta última razón que la aplicación de una política pasa a ser pública puesto que se convierte en una acción con sentido; acción orientada desde el gobierno, encaminada a atender y resolver los problemas públicos de los gobernados. Otra vinculación se

³⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas...*, p. 28

³⁶ Alarcón Olgún, V., *Democracia y formación ciudadana*, en, Bokser, J., *Democracia y formación ciudadana*, p. 103

encuentra en que, estas estrategias de acción implican una amplia corresponsabilidad entre gobierno y sociedad civil.

Una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y/o, a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de un proceso de toma de decisiones generadas a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, donde es necesario establecer medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados. Además de la coparticipación se requiere de una asignación adecuada de los recursos públicos en función de ciertas prioridades económicas y sociales.

CAPÍTULO II

LA SOCIEDAD CIVIL COMO ACTOR EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez que hemos definido a las políticas públicas y aclarado la amplia vinculación con la participación de los ciudadanos pasaremos a ver cómo es que las primeras requieren de un diseño, planeación e implementación pero sobre todo, cómo es que en este proceso es posible que los ciudadanos intervengan para orientar una política pública que obedezca al planteamiento de sus necesidades.

Además en este apartado se abordará cómo a través de la participación ciudadana se puede realizar una evaluación de las políticas públicas generando con ello una verdadera inclusión de los ciudadanos del D.F en las decisiones del gobierno local.

2.1) LAS TRES PRIMERAS ETAPAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Antes de pasar al tema de las etapas que integran el proceso de construcción de una política pública, es pertinente aclarar la diferencia básica entre *una política* y *la política*. Aquí trabajaremos una política, ¿cuál? la pública. Una política es una acción con sentido ya que está encaminada a una finalidad determinada.

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no sólo responde ni es casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios, por ello se dice que es una acción con sentido. También es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decidores y operadores, mas que una decisión singular porque implica un conjunto de acciones que se ponen en marcha. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores. Y como una política es el resultado de decisiones colectivas, y

en una democracia, éstas requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas y persuasivas; por eso la dimensión política de las políticas, el diálogo y la discusión abierta son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas.

Se ha hecho énfasis, durante este trabajo en que todo el proceso que implica la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas y precisamente por su carácter público lleva implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y sociedad, por ello se debe fomentar una cultura de participación ciudadana no sólo en el Distrito Federal sino también en el resto de la República Mexicana, porque una cultura democrática no emana por sí sola, necesita el involucramiento activo y continuo de los ciudadanos con el gobierno dentro de un marco del Estado de derecho y del Estado democrático.

Con anterioridad se mencionó que las políticas públicas *son producto de los procesos de toma de decisión del Estado frente a determinados problemas públicos*. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales debido a que para la elaboración de una política pública intervienen una o más de una dependencia gubernamental. Por ejemplo, y de manera general, si se quiere elaborar una política que atienda el problema de la educación en un sector de la población con condiciones materiales de vida precarias no sólo se necesitará de la participación del gobierno federal y local si no también se requerirá de la acción y compromiso de la Secretaría de Educación Pública que también colabore en la resolución de este problema. Así en conjunto y de manera objetiva las instituciones gubernamentales determinaran la zona estratégica (espacio geográfico) para instalar una escuela o por lo menos acondicionar salones en los que se puedan impartir clases a aquellas personas que así lo requieran.

De hecho, el gobierno como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos de la misma, y en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin; pero cabe advertir que se debe abandonar la idea de un gobierno paternalista y referirse a “la

responsabilidad del gobierno por ser eficiente en sus obligaciones de administrar los recursos públicos de la sociedad y buscar en todo momento su bienestar”³⁷. Y para que esto suceda es necesario que la sociedad participe de manera constante y responsable haciendo saber sus necesidades pero también ofreciendo mejores alternativas.

Dentro del diseño, planeación e implementación de las políticas públicas esta el seleccionar de entre diferentes políticas aquellas que se ajusten mejor a los objetivos buscados, con base a criterios previamente definidos. Esta selección, requiere de evaluar distintas alternativas existentes en relación con sus resultados previstos o ante la alternativa de no llevar a cabo acción alguna, de tal manera que sea posible elegir la mejor o más aceptable de las alternativas existentes. Por ello las políticas también son entendidas como estrategias encaminadas a una finalidad determinada, que comúnmente es la resolución de problemas y al respecto Aguilar Villanueva aclara que “Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos”³⁸

Nunca una política pública sigue los mismos criterios de evaluación ni de operación, se ajusta siempre a la magnitud del problema y por esta cuestión es que se puede englobar al sector público o privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de la sociedad civil interesados en encontrar una respuesta viable a su problema. Las políticas públicas son ciclos entrelazados en cada una de sus etapas porque todos los criterios de selección, ejecución y evaluación son complementarios entre sí.

Las políticas públicas implican, además de todo lo anterior, actividades de comunicación pública a la implementación de estrategias, convirtiéndose en un conjunto de actividades posteriores a la toma de decisiones iniciales que les dan origen, a través de las cuales es posible proveer de elementos evidenciales,

³⁷ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, pp. 116-126

³⁸ Aguilar Villanueva, L., *El estudio de las políticas públicas*, p. 32

argumentativos y de persuasión todos ellos necesarios para la obtención de consensos.³⁹

La elaboración de políticas públicas debe ser compatible con el marco constitucional y deben estar sustentadas en la participación informada y práctica de los ciudadanos. Además deben ser compatibles con las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos, no deben introducir un trato desigual inmerecido entre ellos. “Esta es su norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso.”⁴⁰

Por eso se debe intentar una mayor contribución de la participación ciudadana en la hechura de las políticas públicas porque cuando se habla de éstas se quiere decir que son:

“decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. [Si lo abordamos así]... ésta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se [sustenta] ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias, y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy como tal vez ayer se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica. Pero hoy con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad y mutabilidad, a causa de la escala del Estado, y ante un contexto político de alta intensidad ciudadana.”⁴¹

En síntesis, el diseño, planeación e implementación de una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y/o, a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados.

³⁹ Cfr., Aguilar Villanueva, L., *La hechura de las políticas*, p. 27

⁴⁰ Op.cit., p. 33

⁴¹ *Ibíd.*, p. 36

2.2) LA IMPORTANCIA DE LA COMUNIDAD PARA LA CORRESPONSABILIDAD

Para poder integrar de manera más objetiva la participación de los ciudadanos en el diseño y evaluación de políticas públicas es pertinente abordar a la comunidad no sólo como un espacio geográfico sino como una *unidad política* en donde se puede fomentar la corresponsabilidad y algo más.

La participación ciudadana se requiere para el fortalecimiento de un sistema democrático donde la demanda compartida es el manejo y supervisión de la cosa pública a través de un rol ciudadano más activo frente al poder. Por ello se debe apostar por una ciudadanía mejor informada y educada con mayor participación porque el ciudadano contemporáneo reclama en todas partes nuevos espacios de acción. Se trata de que la ciudadanía comparta crecientemente responsabilidades respecto al manejo y control de la cosa pública todos los días. Planteado de esta manera puede resultar muy general, por ello bajemos al nivel en donde la ciudadanía es una realidad: la comunidad en una localidad específica.

En la comunidad radica la gente, la población, la sociedad, finalmente, los gobernados y éstos son la base para fomentar una ciudadanía porque los sujetos en su interacción diaria moldean su contexto local concreto y en este espacio micro se instituye la comunidad, que si se le considera y retoma su valor como unidad política se puede hablar entonces de ella como un "*cuarto nivel de gobierno*" porque las funciones y las virtudes de la democracia emergen sólo de la práctica cotidiana de la deliberación y de la búsqueda de consensos es decir, de un continuo ejercicio democrático entre los individuos.

Dado el aspecto microsocioal en este nivel de gobierno se podría encontrar una más amplia y directa articulación de la gestión pública y con ello hacer más factible la participación democrática en el diseño de política y en la toma de decisiones, no sólo por parte del gobierno sino también de los gobernados. Esta factibilidad radica en que "a nivel comunitario los funcionarios conocen efectivamente y de modo directo los problemas comunes, porque son sus propios problemas, y encuentran más rápida y eficazmente sus soluciones, porque

conocen de primera mano el contexto de actuación y las potencialidades de la gente y del entorno.”⁴²

Lo anterior es una pretensión de que si en el contexto local a la comunidad le es concedida la capacidad política de enfrentar y dar respuesta de manera eficaz a sus propios problemas hablamos entonces de soluciones autónomas y prontas que respondan de manera concreta y específica a sus necesidades, es decir, si no se genera una política pública por lo menos se estará generando una respuesta oportuna.

Todo el espacio microsocioal que refiere a la comunidad implica que se pueda generar, desde lo fundamental, el desarrollo de una cultura comunitaria democrática que a través de la cotidianeidad fomente, ejerza y reproduzca los valores de una democracia y de una ciudadanía responsable.

Otra ventaja que traería el hecho de considerar a la comunidad como un cuarto orden de gobierno, y de acuerdo con Juan Ángel Torres, es que se aproxima a la gente a la posibilidad inmediata de encontrar soluciones autónomas a sus problemas, o que impliquen un alto grado de participación ciudadana en un diseño, gestión y control. Utilizando así los medios que la participación ciudadana pone al alcance de los individuos.

Otra ventaja es que entre la comunidad (colonia, barrio, unidad habitacional, etc.) se puede dar inicio a una nueva forma de *gobierno compartido* entre instituciones y gente, donde obviamente este tipo de gobierno implica el fomento de la corresponsabilidad.

Así, se pretende que la comunidad como cuarto nivel de gobierno sirva para que entre el primer nivel de gobierno (el federal) y el tercero (el municipal, en este caso delegacional) no se genere una amplia distancia de comunicación entre gobierno y gobernados.

Si lo anterior se logra entonces se dará una mayor atención a las necesidades de la sociedad, y el tipo de gobierno inmediato (la delegación) podrá implementar acciones inmediatas que den respuesta de manera eficiente a la(s) petición(es) hecha(s) por parte de la ciudadanía, todo esto en un marco de

⁴² Ángel Torres, J., *Ciudadanía y poder*, p. 85

legalidad local. Todo esto implica la comunicación inmediata entre gobierno y gobernados y comienza así el trabajo en conjunto, así como la corresponsabilidad y fomento de una cultura democrática, pero sobre todo la inclusión que hoy reclaman diversos sectores de la población.

NIVELES DE GOBIERNO



Este esquema sirve para identificar los distintos niveles de gobierno aclarando que en el último nivel radica el potencializador democrático de la ciudadanía.

Cabe señalar, con respecto al cuadro anterior, que el cuarto nivel de gobierno nunca ha sido reconocido o existido; ni siquiera en el D.F., y que los ciudadanos participan en la integración de los tres niveles, pero o son gobierno, por ello aquí la insistencia de esa consideración.

2.3) LA INFLUENCIA DE LOS CIUDADANOS EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En cualquier sociedad se presentan todo tipo de problemas públicos que nos involucran parcial o totalmente, y estos problemas tienen por definición y lógicamente una solución pública. Por ello una política pública pretende resolver a corto, mediano y largo plazo (según sea el caso) un problema social, porque implican elecciones basadas en todos los datos disponibles sobre el problema a atender, entre cursos de acción bien definidos y tomando en cuenta desde la situación presente las consecuencias probables de cada posible curso de acción. Por eso una política pública no puede justificarse con decisiones interrelacionadas debido a que una vez que se han alcanzado dirigen y justifican la acción gubernamental por algún tiempo, por lo que no pueden emprenderse a la ligera, debido a que “el periodo en que se establece la agenda de la acción

gubernamental es de suma importancia, puesto que en él se produce el proceso político durante el cual determinadas condiciones se asumen como problemas públicos”⁴³

La participación ciudadana en las políticas puede contribuir a la construcción de ciudadanía en una doble dimensión. Por un lado, su desarrollo exige el reconocimiento y ampliación de los derechos sociales, así como el respeto a su diversidad. Por otra parte, el desarrollo de la ciudadanía exige reforzar la solidaridad como principio de organización social.⁴⁴

Esto plantea introducir no sólo el tema sino la acción de la responsabilidad ciudadana sin olvidar ni menospreciar el de la responsabilidad estatal o local. Es pretender lograr una nueva configuración más democrática y eficiente del propio Estado, basado a su vez en una noción de ciudadanía arraigada en el compromiso social. Para ello se requiere que la construcción de una ciudadanía no olvide la puesta en práctica de los derechos sociales así como la constitución de sujetos autónomos y responsables.

Esta influencia de la participación ciudadana en la formación de las decisiones públicas implica que la primera ayude a incrementar la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas y esta última puede poner en marcha la noción de una ciudadanía políticamente activa y crítica. Y aquí es pertinente preguntar y resolver *quiénes, dónde, cómo, y con qué* se ejerce la participación ciudadana, “ya que puede abrir posibilidades a la democratización del Estado cambiando los equilibrios de poder a favor de la ciudadanía, pero también puede generar efectos adversarios a este propósito.”⁴⁵

La primera cuestión; *quiénes* tiene que ver con el tipo de personas, organizaciones, movimientos, etc., que tienen la oportunidad de expresar sus inconformidades, necesidades, propuestas, peticiones, etc., y que generalmente se sustentan en una organización; es decir aquellos que siempre participan. Pero si se quiere potencializar una ciudadanía activa y propositiva se le debe también dar oportunidad a aquellos que están subrepresentados generalmente por una

⁴³ Borjas Benavente, A., *Desempeño gubernamental del PRD...*, p. 449

⁴⁴ Cfr., Cunill Grau, N., *Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales*, p. 57

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 69

falta de organización y al ciudadano común como de los particulares colectivos y difusos, para comenzar a construir en la participación ciudadana la igualdad y el pluralismo político y permitir que ella contribuya a un proceso de democratización en los procesos de formulación de las políticas y decisiones públicas. Y así dejar de representar a los mismos e introducir la equidad en el momento de ejecutar una política y eliminar con ello las desigualdades.

La siguiente pregunta es el *cómo* de la participación. ¿Cómo? poniendo “en juego la racionalidad comunicativa (en vez de la técnica) atendiendo al hecho de que la sociedad se constituye en sujeto, cuando tiene la oportunidad de expresar y defender intereses sociales, deliberar sobre los fines y respeto de los valores de las acciones colectivas e influir en sus resultados. La deliberación es clave para potenciar no sólo la democracia sino la eficiencia de los procesos de decisión.”⁴⁶

La tercera cuestión es *dónde* se localice la participación (la localidad, comunidad, colonia, unidad habitacional, etc.) Esta interrogante advierte que la acción participativa de los individuos no debe olvidar el carácter público de los servicios que finalmente se obtendrán de una política pública y que por ello estos no tendrán un control total en los servicios. Y cabe advertir y de acuerdo con Nuria Cunill, que si no existe un vínculo entre las instancias de participación social diseñadas para el control, evaluación y asesoría en los servicios sociales, las autoridades locales y las instituciones educativas y sanitarias, el objetivo del aumento de la participación comunitaria en las decisiones de cada localidad puede perderse.

El cuarto aspecto es el *con qué* se ejerce la participación ciudadana; esto es la capacidad de influencia social sobre los gestores públicos. Un recurso importante con que se practica la participación ciudadana es la deliberación como recurso de influencia. Otro recurso es la publicidad debido a que somete al escrutinio público la formación de decisiones y resultados para obtener una aprobación o desacuerdo social más generalizado.

Estas cuatro cuestiones conjuntan la manera en que los ciudadanos pueden influir en las decisiones públicas y en la elaboración de una agenda social basada

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 70

en la equidad y esta se puede reflejar en las estructuras del ingreso público así como en la prestación de servicios que finalmente puede aportar una política pública.

Además esto refleja la necesidad de que la sociedad sea el actor principal en la formulación y evaluación de políticas públicas creando con ello mejores ciudadanos.

2.4) LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DE LA INCLUSIÓN DE LA CIUDADANÍA

Ya se ha retomado de manera breve las principales cuestiones que se deben tomar en cuenta para ejercer una mejor ciudadanía en el ámbito local y cómo a través de una participación ciudadana activa, crítica y propositiva se puede lograr que los individuos influyan en decisiones públicas así como también se debe tomar en cuenta a aquellos que no están organizados en su totalidad y a quienes también les afectan los problemas públicos. Por eso ahora se plantea la necesidad de integrar a la población durante la fase de evaluación de una política pública, debido a que es esta en quién se pueden ver reflejados los resultados que de ella se obtengan así como la pertinencia para modificar alguna(s) parte(s) en su ejecución y con el único fin de mejorar el o los beneficios sociales que de ella se obtengan.

Otra importancia de esta inclusión es que si se toma en cuenta la opinión de los ciudadanos al momento de calificar los impactos de las políticas públicas se estará fortaleciendo una gobernabilidad más democrática que en el seno de su ejercicio estará poniendo en práctica los valores de una cultura democráticamente participativa para por medio de esto otorgar una mayor legitimidad al gobierno local y federal.

2.4.1) La fase de evaluación

El período de evaluación de una política pública representa los niveles esperados y los ocurridos de rendimiento, es decir; ver manifestados los objetivos que desde un inicio se pretendían alcanzar al momento de aplicar/ejecutar la política. Es parte de todo un proceso cíclico.

La evaluación de políticas públicas, representa poder valorar la política desde su inicio hasta su final permitiendo entonces, que las acciones u omisiones del Estado, que provocan consecuencias positivas o negativas en la sociedad, puedan mitigarse, incrementarse o neutralizarse para resolver el problema que les dio origen.⁴⁷

Con la evaluación de las políticas públicas se le permite a la sociedad tener la capacidad efectiva de exigir a las autoridades que expliquen sus acciones, por supuesto, mediante un manejo jurídico e institucional que sustente y posibilite el cumplimiento de esta exigencia, es decir; la evaluación permitirá un control sobre los que tienen a su cargo ejecutar los programas gubernamentales y sobre los tomadores de decisiones públicas pero sobre todo la evaluación con la verdadera inclusión de la ciudadanía permitirá que el desarrollo de las políticas públicas, los programas o los proyectos, puedan ser reprogramados y perfeccionados bajo la vigilancia de la sociedad en general, organizaciones de la sociedad civil, gobierno y población beneficiaria. Por eso se deben buscar mejores espacios públicos donde participen de manera corresponsable todos los actores involucrados así como buscar instrumentos innovadores de participación ciudadana para que así las políticas garanticen el ejercicio de la dimensión social de la ciudadanía.

Lo anterior está relacionado con la democracia representativa, aún no consolidada en su totalidad en la Ciudad de México, esta democracia plantea la necesidad de generar una mejor relación entre representantes-representados, y en teoría, es en el ámbito local donde se encuentran las mayores posibilidades para diseñar las formas y los instrumentos de participación ciudadana más eficaces (por esto la importancia de la comunidad como unidad política). Se

⁴⁷ Aguila Villanueva, L., *La evaluación de las políticas*, p. 45-48

pretende que la ciudadanía no sólo se limite a la participación el día de las elecciones, sino que se involucre en diferentes niveles y etapas durante el ejercicio de gobierno para obtener una mayor eficacia en las decisiones públicas. Así, “la participación ciudadana genera compromisos institucionales y exige crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivos y esenciales de la democracia.”⁴⁸ Porque es en el ámbito del gobierno local donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y generalmente son más próximas, y dada esta condición se puede generar una evaluación a las políticas públicas más objetiva e incluyente. En seguida pasaremos a ver cómo es que se puede llevar a cabo la evaluación.

Los *enfoques teóricos* de la evaluación de las políticas públicas son muy variados; sin embargo, es posible tipificarlos en tres grupos básicos: a) los que responden a procesos y métodos de evaluación previos a la aplicación de la política, *evaluación a priori o ex-ante*; b) los que se realizan conforme el proceso de acción avanza, *de proceso concomitante*; y c) aquellos que evaluarán a las políticas después de haber sido implementadas, *a posteriori o ex-post*. Estos tres tipos de evaluación son muy importantes en las políticas públicas debido a que ayudan a orientar el curso de la acción a seguir así como sirven para verificar los objetivos alcanzados.

Estos enfoques se concretan y llevan a cabo a través de los *principales métodos de evaluación de políticas públicas*, entre los que se encuentran: la evaluación descriptiva, clínica, normativa, experimental, pluralista, cualitativa y cuantitativa y que hoy día son los más conocidos. Para los fines de este trabajo sólo se abordará la evaluación pluralista para complementarlo con los instrumentos de participación ciudadana.

La evaluación pluralista; establece análisis colectivos y permanentes con la finalidad de mejorar la aplicación de la política con el acuerdo de los involucrados y de los propios objetivos generales de la misma. Utiliza el razonamiento inductivo

⁴⁸ Ziccardi, Alicia, *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales en el ámbito local*, p. 247

con una noción de consenso que define los criterios de efectividad, eficiencia, equidad y adecuación. Así mismo, las técnicas utilizadas derivan de la elección hecha por una comisión plural y en conformidad con las necesidades del caso. Este tipo de evaluación se sustenta en modelos como: el lógico, el experimentalista, el pluralista y el demográfico; definiendo los valores aceptados por los propios actores a partir del contexto.

Si se lleva a cabo la evaluación pluralista se podrá entonces integrar a los ciudadanos, sino en su totalidad, por lo menos se pueden elegir a verdaderos representantes de éstos para a través de ellos manifestar los verdaderos logros que se han obtenido después de la aplicación de una política, y por que no; también tomarlos en cuenta durante su elaboración, que finalmente es lo que se pretende con la correcta utilización de la participación ciudadana. Así serán los ciudadanos y gobierno quienes determinen bajo que mecanismos y acciones a seguir es que se pueden diseñar políticas públicas que respondan por completo a sus necesidades.

Durante esta evaluación se trata de ver empíricamente reflejados los objetivos iniciales y no de hacer suposiciones desde lo teórico; es acercarse a la gente para constatar cuáles eran y siguen siendo sus carencias en materia socioeconómica, urbana, política, cultural, de salud, educación, etc. Y así implementar verdaderas políticas públicas que atiendan a todos y cada uno de estos problemas sociales que se manifiestan en la cotidianeidad de la sociedad, es decir; hacerlas factibles y capaces de superar las restricciones de un sistema económico, que de una manera u otra, ha inhibido la satisfacción de los deseos de los miembros de una comunidad y de la sociedad en su conjunto por no hacer un uso óptimo de los recursos existentes.

Esta evaluación pluralista se puede complementar con los espacios de participación ciudadana en el ámbito de las políticas sociales, donde la principal forma de participación son *los comités y los consejos ciudadanos*, los cuales se constituyen a partir de la identidad territorial de sus miembros. De manera general, son instancias institucionalizadas por estar reconocidas en la legislación y normatividad vigentes. Su creación y desarrollo suele estar normado en las leyes

locales como es el caso de las leyes de participación ciudadana del Distrito Federal.

Otro medio de complementación son los instrumentos de participación ciudadana, que de acuerdo con Alicia Ziccardi, y en función de su composición y de sus objetivos de intervención en las políticas sociales, se pueden agrupar en tres tipos:

a) Los *instrumentos de consulta pública* para tomar una decisión, como las encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social, a través de medios de comunicación masivos o internet o de instrumentos de democracia directa como son el plebiscito y el referéndum.

b) *Instrumentos de diseño de políticas sociales*, como son la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática, por ejemplo ambiental, cultural, de salud, de género, etc.

c) *Instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales* como son la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo.

Estos espacios de participación ciudadana en la ciudad de México no son necesariamente los únicos espacios donde se pueda desarrollar una cultura democrática, sin embargo son un espacio importante para la creación y ejercicio de ésta, al tiempo que pueden generar mecanismos de cooperación social y de corresponsabilidad.

Con respecto a los instrumentos del tercer tipo, y son los que aquí más nos interesan porque estos involucran a la ciudadanía para que participe en el diseño, aplicación y monitoreo de las políticas públicas, en México son muy pocos los casos en los que se haya utilizado este tipo de inclusión sin embargo podemos citar un ejemplo: en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal realizados por la UNAM a solicitud de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) del gobierno de la ciudad de México, entre 1997 y 2000, se desarrollaron instrumentos innovadores de participación ciudadana basados en la consulta y toma de decisiones colectivas, además de que se realizaron encuestas, reuniones con grupos, talleres de discusión y análisis así como entrevistas a

informantes claves; todo esto para la obtención de programas que redujeran los conflictos urbanos y sociales en zonas o barrios de la ciudad. Esto sirvió para poner en práctica la construcción y ejercicio de una cultura democrática⁴⁹, lo cual muestra que si se elabora y aplica un instrumento de participación ciudadana de manera objetiva y por tanto que responda a la realidad se pueden obtener más que consensos; verdaderos resultados que beneficien a determinada población además de involucrar en la participación a diversos actores sociales e institucionales capaces de moldear una nueva relación social basada en el respeto y en un fin común para así construir acuerdos básicos.

Esto nos muestra que en el ámbito local se puede dar la inclusión de la ciudadanía en el terreno de las políticas públicas a través de la participación ciudadana para así fomentar una nueva relación entre gobierno y ciudadanía que contribuya a avanzar en la construcción y puesta en práctica de una democracia participativa. Porque es también en el ámbito micro donde se “inicia” el fortalecimiento de una democracia local así como el proceso de democratización del cual ya se hablo al inicio. Así, se debe “valorar que el éxito de los esquemas democráticos locales en México dependerá justamente de las capacidades de articulación e interrelación de los sistemas político y jurídico para integrar las dimensiones participativa y representativa de la acción institucional y lograr que ambas sean de fácil acceso y utilización para la ciudadanía”.⁵⁰

⁴⁹ *Cfr.*, op.cit., p. 268-269

⁵⁰ Alarcón Olgún, V., en, *Democracia y formación ciudadana*, p. 104

CAPÍTULO III

AVANCES Y LOGROS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL D.F. Y EN LA DELEGACIÓN TLALPAN, SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Hasta ahora se ha hablado en términos un tanto teóricos de participación ciudadana y de políticas públicas así como de todas las implicaciones que rodean a estos conceptos, incluso se ha aclarado el porqué la importancia de su estudio y la amplia vinculación que tienen ambos temas, sin embargo esto no arroja suficientes elementos que permitan observar lo empírico del caso, por eso ahora se abordará cómo es que se ha puesto en marcha la participación ciudadana en el D.F. y en la delegación Tlalpan, para llegar así a la especificidad del tema, y ver con ello resultados para compararlos con los objetivos alcanzados, así como mostrar qué falta por hacer en materia de democracia participativa.

3.1) EL CONTEXTO LOCAL DEL D.F.

En las acciones emprendidas para la participación ciudadana, el Distrito Federal es la entidad que vislumbra mayores avances en democracia participativa, esto por la actividad que han venido mostrando sus habitantes para la creación y fortalecimiento de diversos mecanismos de participación ciudadana así como en la búsqueda de espacios para la comunicación entre sociedad y gobierno. Además de que esta entidad fue la primera región del país en tener una Ley de Participación Ciudadana en 1995, otorgando así un mayor protagonismo a la sociedad civil que se ha hecho presente desde el momento en que las autoridades incluyen la opinión de los ciudadanos para involucrarlos en decisiones gubernamentales importantes.

Lo anterior ha encontrado una plataforma más “segura” para manifestarse y para abrirse camino en el discurso y acción de “un gobierno diferente”, que en el caso del D.F. y de Tlalpan, convergen en un partido político que ha venido a contribuir a un cambio significativo en el sistema y en la cultura política del país; en el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Se ha mencionado la alternancia del poder en el gobierno del Distrito Federal y 1997 marca el inicio de una nueva forma de gobernar la ciudad; el PRD propuso una fórmula relativamente sencilla, que primero permitió a Cuauhtémoc Cárdenas (1997) y luego a Andrés Manuel López Obrador (2000) llegar al poder, y ésta consiste en que: “para alcanzar la democracia en nuestra ciudad, es necesario que los ciudadanos participen, y para que los ciudadanos participen es necesario que se organicen en sus espacios naturales que son territoriales, con valores culturales y tradiciones afirmadas en el tiempo y, ahí donde sea posible, en torno a formas de subsistencia material y ocupaciones específicas.”⁵¹ Esta misma fórmula se trasladó hacia la plataforma electoral del partido en la delegación Tlalpan: “En un gobierno de todos, lo más importante es la opinión y participación de los ciudadanos y ciudadanas; sin ellos, el ejercicio del poder político no sólo pierde sentido, sino además, corre el riesgo de tornarse autoritario y déspota...”⁵²

Esta fórmula ha implicado dos cuestiones: alentar una mayor participación ciudadana con el fin de encontrar soluciones a los problemas del entorno social y, para que eso sea posible es necesario, más no suficiente, darle mayor poder a los ciudadanos y a sus organizaciones. Y en el D.F. se ha pretendido poner en práctica la participación de los ciudadanos, sin embargo aún el hecho de otorgar un mayor poder a la ciudadanía de esta demarcación se ha quedado en la intención del discurso y en la manera en que el PRD, a través del jefe de gobierno, implementa sus acciones.

Ahora veamos algunas de las implicaciones que ha tenido el discurso y la acción del PRD en materia de políticas públicas en el D.F.

Las políticas públicas encuentran cabida en la agenda de la acción gubernamental, para el caso del D.F. las políticas públicas siguen otra lógica, porque; “aún cuando los resultados de los estudios en el ámbito de las políticas públicas permiten afirmar que el contenido de los programas de los partidos

⁵¹ Zermeño, Sergio, *La democracia impertinente*, en, Zermeño Sergio, *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y a la exclusión en nuestros días*, p. 137

⁵² Morales Noble, R., *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal*, en, Ziccardi, A., Op.cit., p. 431

predice el tipo de políticas sociales adoptadas lo cierto es que, en el caso del Partido de la Revolución Democrática, la heterogeneidad que lo caracteriza,..., ha implicado que las políticas públicas y sociales se instrumenten con fundamento en las ideas, decisión y el estilo de quienes detentan el poder”⁵³, esto hace que las políticas no emanen de los objetivos partidistas explícitos y que el PRD pierda así una identidad bien definida, pero aún con esta discontinuidad entre objetivos precisos y acciones personales; lo que si es cierto es que, la instrumentación de políticas públicas en el D.F. cumplen con el propósito (un tanto electoral) de mantener el apoyo de los ciudadanos y mostrar con ello una mayor legitimidad.

Aún así cabe reconocer que la agenda de acción gubernamental del D.F. ha implicado la identificación de los problemas considerados más relevantes por los ciudadanos, con el único fin de brindar soluciones. “Entre ellos destacan: la inseguridad pública, la escasez de agua potable, la saturación de la red vial y las fuertes inundaciones.

La disparidad en la atención a los grupos más vulnerables de la población, la insuficiencia de vivienda, el rezago en materia de educación y salud pública, la ausencia de regulación en el desarrollo urbano, el casi nulo acceso a la cultura, el deterioro del centro histórico, el déficit democrático en el proceso de toma de decisiones, la deficiente racionalización de los recursos públicos y la ausencia de rendición de cuentas sobre el manejo de éstos, son otros asuntos públicos cuya atención es posible inferir como prioritaria para el cuerpo de gobierno del Distrito Federal, en la medida en que ha conllevado la instrumentación intencional de una secuencia de acciones.”⁵⁴

Todos estos problemas se han hecho más visibles gracias al constante reclamo social generando que el Jefe de gobierno capitalino decidiera poner en marcha las consultas para determinar las prioridades según la visión y opinión de los ciudadanos, lo cual otorgado a AMLO un alto grado de legitimidad y por tanto aceptación en diversos sectores de la población de ésta ciudad, además cabe aclarar que en la definición e instrumentación de las políticas públicas AMLO ha sido el actor central de éstas, permitiéndole cumplir con los objetivos que él mismo ha definido como prioritarios durante su gestión.

⁵³ Borjas Benavente, A., *Desempeño gubernamental del PRD...*, en, Reveles Vázquez, F., *Los partidos políticos en México*, p. 441

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 451

Por ello las políticas que se han implementado en el D.F., como por ejemplo; la pensión a adultos mayores, crédito a la vivienda, apoyo a madres solteras, etc., han transmitido a los ciudadanos cierta inclusión en el gobierno, y al observar que algunas de sus demandas han tenido respuesta perciben que son parte importante al momento de gobernar debido a que se les ha considerado para llevar a cabo ciertas obras y para implementar diversos programas sociales, y aunque esta gente no sea la mayoría, por lo menos el gobierno del D.F. ha tenido cierto grado de incidencia en la cultura política de los ciudadanos y éstos comienzan a integrarse como una pieza fundamental para el avance de una verdadera democracia porque son capaces de influir en las decisiones que toma el gobierno, esto a través de ejercer los mecanismos de participación y sus derechos como ciudadanos. Por ello las políticas públicas directas o indirectas, orientadas a la solución de problemas por parte del gobierno del Distrito Federal han integrado durante su creación, ejecución y evaluación los instrumentos de participación ciudadana vigentes en esta demarcación y por tanto en un marco de legalidad.

Así, en el D.F., participación ciudadana y políticas públicas si bien se han vinculado más a cuestiones partidistas o de liderazgo, también podemos observar avances en materia de construcción de una gobernabilidad democrática que ha empezado a tornar más eficientes y eficaces las políticas públicas pero aún el avance es muy restringido, esto puede deberse a que “la frágil democracia que se vive en el espacio local expresa que la cultura, las prácticas y los procesos decisorios,... enfrentan muchos obstáculos para democratizarse.”⁵⁵, debido a que la condición para la correcta aplicación de los diversos mecanismos de participación ciudadana es dispar y desarticulada, “ello hace que las figuras plebiscitarias, de referéndum o iniciativa popular encuentren restricciones u omisiones que tendrán como consecuencia la potencialidad de conflictos interpretativos en materia de convocatoria, organización, criterios de validez y el sistema de medios de impugnación.”⁵⁶

⁵⁵ Ziccardi, A., *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales*, en, Ziccardi, A., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, p. 249

⁵⁶ Alarcón Olgún, V., *Leyes de participación ciudadana en México*, en, Bokser, J., op.cit., p. 106

Es dispar y desarticulada porque se necesita una correcta ejecución de la Ley de Participación Ciudadana en todo el Distrito Federal, se requiere poner en práctica las diferentes figuras y formas de participación, una mayor organización por parte de autoridades y ciudadanos, para que sus representantes a través del Consejo Ciudadano realmente hagan valer los derechos de quienes representan, se necesita una mayor organización de la sociedad civil para que su voz se transforme en hechos y no se queden el discurso. Se requiere de transparencia y por tanto de rendición de cuentas, todo esto es parte importante para que vayan desapareciendo los obstáculos que hasta ahora han venido impidiendo la consolidación de nuestra democracia.

Tampoco se debe olvidar atender a aquellos ciudadanos que no están totalmente organizados y en cuyas demandas no aparece un listado enorme de personas interesadas en el asunto, porque también son estos quienes enfrentan problemas públicos. Si esto no se logra mínimo en el ámbito delegacional, entonces se podrá decir que las autoridades están atendiendo siempre a los mismos y simplemente los obstáculos o enfrentamientos seguirán por no atender a las minorías de una determinada demarcación.

Con todo lo anterior también se podrá avanzar en una auto-corrección entre gobierno y ciudadanía, además de avanzar en materia democrática, porque y de acuerdo con Víctor Alarcón O., un esquema democrático eficaz no puede omitir la necesidad de recurrir a la autocorrección y a la evaluación de los instrumentos de la participación, para así ser capaz de promover la reforma y la adecuación continuas de los parámetros normativos que orientan a las actividades de gobierno y legislación, justamente mediante el desarrollo de la opinión y la acción públicas.

3.2 ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS GENERALES DE LA DELEGACIÓN TLALPAN



Ubicación Geográfica

La Delegación Tlalpan, se encuentra ubicada en el sur del Distrito Federal, a 23 kilómetros del Zócalo Capitalino. Colinda al norte con las delegaciones: Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Coyoacán. Al este, con Xochimilco y Milpa Alta. Al sur, con el Estado de Morelos (municipio de Huitzilac) y el Estado de México (municipio Santiago Tianguistenco) Finalmente, al oeste, con el Estado de México (municipio de Jalatlaco.)

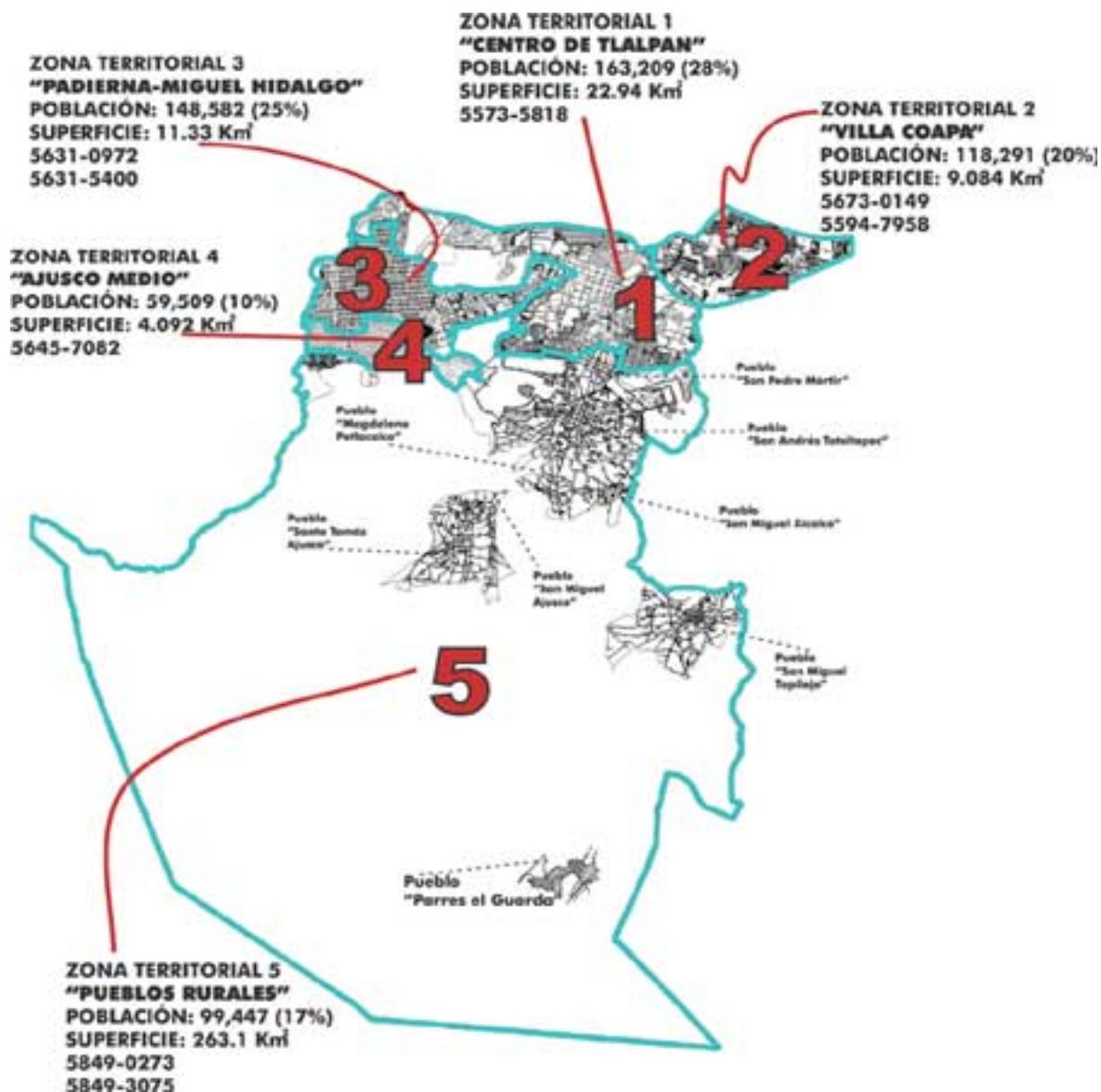
Población

Por su número de habitantes, Tlalpan ocupa el 5° lugar entre las Delegaciones del Distrito Federal, y representa el 6.76% de la población total de la entidad.

POBLACIÓN	TOTAL
HOMBRES	278,570 = 47.96%
MUJERES	302,206 = 52.04%
TOTAL	580,776 = 100%

Fuente: <http://www.tlalpan.gob.mx/tlalpan/demografia/poblacion.html>

Esta delegación está dividida administrativamente en cinco zonas territoriales que se pueden apreciar en el siguiente mapa:



Con el mapa anterior nos podemos dar cuenta que esta demarcación presenta una gran diversidad tanto geográfica como humana, diversidad que se ve reflejada en la infraestructura urbana, en las expresiones culturales, en las formas de participación ciudadana y en la vida cotidiana de esta población. Toda esta diversidad también condiciona las estrategias llevadas a cabo por el gobierno.

“En la zona de los pueblos (zona 5), por ejemplo, los usos y costumbres colectivos y la democracia directa favorecen la participación ciudadana. En

contraste en Villa Coapa (zona 2), la participación se centra en la gestión individual y la democracia representativa. Por su parte el Ajusco Medio (zona 4) es una zona en construcción, pues se ha ido gestando a partir de invasiones y aún carece de muchas obras y servicios. Finalmente, las zonas Centro de Tlalpan (zona1) y Padierna-Miguel Hidalgo (zona 3) se caracterizan por fuertes contrastes, es decir, por áreas residenciales y colonias populares que son muestra de diferentes formas de vida y de relación.

En estas zonas (zona 1 y 3) también se concentran la mayoría de las organizaciones sociales y políticas y las formas de participación están más diversificadas. Pero también nos enfrentamos a la falta de canales de información y de participación accesibles al conjunto de la población, para la toma de decisiones en los asuntos de carácter público”.⁵⁷

Lo anterior es una muestra más de la gran diversidad que presenta esta delegación y todas estas características repercuten en la manera en que se toman decisiones de carácter urbano, político, económico y social. Estas condiciones también repercuten en la responsabilidad y complejidad de atender a cada una de las demandas ciudadanas.

A grandes rasgos estas son las principales características que muestra Tlalpan, ello hace que sea una delegación importante para observar cómo se implementan los mecanismos de participación ciudadana y qué resultados se han obtenido, lo cual veremos a continuación.

3.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TLALPAN: 2003-2005

“somos un gobierno de y para la gente, que impulsa la participación ciudadana a través de la discusión informada y tolerante, manteniendo un diálogo constante con los ciudadanos”
En: <http://www.tlalpan.gob.mx/gente/participacion/index.html>

Desde el inicio de esta administración en la Delegación Tlalpan (2003) se ha dado prioridad a la participación ciudadana, planteando así objetivos que incluyan la opinión y acción de los habitantes de esta demarcación y entre sus objetivos se encuentran: *desarrollar una política pública que contribuya en la construcción de una nueva cultura de la legalidad, mediante acciones educativas, culturales, recreativas, informativas, policiales y de rescate social, que permitan reducir los índices delictivos.* El Jefe Delegacional, Eliseo Moyao Morales*, ha confiado en que muchos problemas sociales como la delincuencia y el deterioro del ambiente, entre otros, se resolverán con la participación de los ciudadanos en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Por ello, la participación ciudadana en esta demarcación se ha utilizado como un método de gobierno y, sobre todo, como una propuesta conjunta entre la sociedad y sus autoridades para iniciar una transformación en materia de democracia participativa.

Por lo que los ejes de la gestión han sido: “el desarrollo social, que genere equidad y justicia y que se sume a los programas del gobierno del Distrito Federal,... la seguridad pública y la cultura de la legalidad,... el mejoramiento de la infraestructura y la imagen urbana,... Y por supuesto, cuidar nuestro medio ambiente, los bosques y las zonas de reserva ecológica, porque los tlalpenses somos responsables, en buena medida, de la sustentabilidad de la Ciudad de México.”⁵⁸ Estas cuestiones el gobierno tlalpense las ha ido vinculando con las

⁵⁷ Morales Noble, R., *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal*, en, Ziccardi, A., op.cit., p. 433

* La gestión 2003-2006 en Tlalpan fue iniciada por Carlos Imaz, quien fue retirado de su cargo en marzo de 2004

⁵⁸ Segundo informe de gobierno, Tlalpan 2004-2005, en, http://www.tlalpan.gob.mx/media7publicaciones/pdf/abc_2doinforme05.pdf

necesidades y opinión de sus habitantes con el único fin de cumplir su objetivo de inclusión y corresponsabilidad, para lograr esto desde 2003 el Jefe Delegacional ha alineado su forma de gobernar a las acciones llevadas a cabo en el D.F. teniendo, al igual que AMLO, una visión de equidad y justicia.

En Tlalpan los principales problemas a atender se han jerarquizado mediante la opinión de los ciudadanos a través de consultas en las 5 zonas territoriales de esta demarcación, Para poder ser implementada esta acción se ha requerido de un trabajo conjunto entre gobierno y sociedad además de un marco de legalidad, implementando así, diferentes mecanismos que primero permiten al ciudadano informarse (mediante volantes, anuncios, juntas entre los propios vecinos, etc.), posteriormente participar y al final evaluar las diferentes acciones emprendidas en esta zona. Entre los principales mecanismos de participación implementados en esta demarcación se encuentran:

La consulta pública; consiste en preguntar a los ciudadanos sobre cuales son las prioridades a atender en esta demarcación, esto se hace en Tlalpan a través de encuestas. *La convención ciudadana*, en esta se logra sostener un debate abierto con la ciudadanía y se permite escuchar la opinión y propuesta de los ciudadanos, en ocasiones se hace con representantes vecinales y autoridades delegacionales se trata de encontrar un acuerdo o un pacto a fin de que ambas partes estén conformes (de esto se hablará más adelante y con ejemplo), y *Asambleas ciudadanas*, estas son reuniones o juntas entre autoridades y ciudadanos y sus representantes (para una definición más precisa de ésta véase la pág. 39 de este trabajo) principalmente. Con estos mecanismos, en la delegación Tlalpan, se ha venido avanzando en un proceso de democratización local, donde los actores principales son los ciudadanos. Además los resultados son observables y algunos comparables con el gobierno del D.F., donde gobierna el mismo partido político (PRD).

El ejemplo más claro en la delegación Tlalpan es que se lleva a cabo un programa de austeridad al igual que en el gobierno del Distrito Federal, con este programa de austeridad el Delegado en Tlalpan desde 2003-2004 (primer año de gestión) pretendió y en alguna medida logró que el ejercicio de gobierno genere

bienes públicos para la comunidad, aprovechando óptimamente los recursos financieros, materiales y humanos, para fomentar el desarrollo social y económico, así como la promoción y modernización administrativa del aparato de gobierno. El objetivo ha sido alcanzar el mayor beneficio para los habitantes al menor costo posible, sin perder de vista la calidad de los servicios que se brindan, para ello se modernizó la estructura de la delegación, y se cuenta con “una nueva estructura que privilegia el trabajo operativo en aquellas áreas que son prioritarias para nuestro gobierno, lo que fue posible a partir de reducir los salarios de los mandos directivos y medios para ampliar de 220 a 252 funcionarios con el mismo presupuesto, con la intención de atender mejor la demanda ciudadana.”⁵⁹ Esta austeridad que proclama el PRD ha tenido como consecuencia que la población considere este hecho como un acierto dando al partido y a sus representantes mayor aceptación y legitimidad por considerar que su Delegado y Jefe de Gobierno rinden cuentas claras. La ciudadanía les brinda mayor confianza al percibir que los recursos económicos se utilizan de manera eficiente y eficaz para atender sus necesidades, cifras que las podemos observar en el primer y segundo informe delegacional.

Lo anterior es uno de los primeros “aciertos” que el partido y sus representantes han logrado conseguir para continuar con su estrategia de un gobierno basado en los principios de equidad y justicia social.

Durante esta gestión Delegacional, en Tlalpan, se continúa con la rendición de cuentas ante los ciudadanos y esto es utilizado como mecanismo para transparentar el ejercicio de la administración pública, así como para evaluar abiertamente el cumplimiento de los planes y programas realizados. Esta evaluación abierta permite a gobernados y gobernantes observar cuáles son los aciertos y cuáles los errores y mejor aún, que se puede hacer para continuar avanzando en aquello que queda impreciso al momento de ir implementando acciones.

⁵⁹ Primer informe de gobierno, Tlalpan 2003-2004, en, http://www.tlalpan.gob.mx/comsoc/boletines/detalleDiscursos.html?id_noticia=636

La participación ciudadana es una herramienta principal en esta demarcación y a través de ella se han priorizado las estrategias de gobierno, para cumplir el objetivo de desplegar una política social que beneficie a toda la población y que impacte en el mejoramiento de su seguridad, salud, educación, deporte, servicios, cultura, vivienda y medio ambiente, así, a través de esta política, en conjunción con la participación de los habitantes de Tlalpan, durante los periodos 2003-2004 y 2004-2005 se han logrado implementar programas y acciones relevantes como:⁶⁰

En materia de seguridad pública, esta delegación tuvo un incremento de cuerpos de seguridad pública, entre 2003 y 2004 de un 40% y en 2005 se hizo entrega de patrullas a los diferentes sectores de vigilancia, además de entregar estímulos económicos a policías destacados en su labor, así como entrega de nuevos vehículos en los diferentes sectores de esta demarcación. Esto es parte de la respuesta al principal problema que los mismos ciudadanos priorizaron en las diferentes consultas llevadas a cabo por esta demarcación, además de que esta medida tiene el fin de disminuir la delincuencia y la inseguridad en esta delegación.

Para atender los demás problemas públicos demandados por la ciudadanía de Tlalpan y para hacer una mención de manera general, en lo que va de esta administración en Tlalpan, se han implementado políticas públicas que arrojan programas sociales en beneficio de la educación, como por ejemplo, de 2004 a 2005 se hizo la entrega de 37,000 uniformes en diferentes escuelas, especialmente las ubicadas en zonas de alta y muy alta marginalidad, se continuo con el mantenimiento a planteles de educación básica; 42. Se atiende a padres de familia, implementando así el programa denominado “Escuela para Padres y Fomento de la Lectura”. Con él, se combate la violencia intrafamiliar, el consumo de drogas y el ingreso de los jóvenes a las filas de la delincuencia, y en general, se promueve la integración familiar, pilar de la convivencia social, mediante talleres, pláticas, mesas redondas y conferencias magistrales. En la primera etapa

⁶⁰ Los datos que se citan a continuación han sido tomados del 1er y 2º Informe de gobierno delegacional y se pueden encontrar en: http://www.tlalpan.gob.mx/media/publicaciones/pdf/psc_dic03.pdf

del programa participaron más de 3,000 madres y padres de familia. Todo esto es parte de la cuarta prioridad que los habitantes consideraron durante la consulta de 2004.*

En materia de cultura se ha creado una importante política pública denominada Programa de Apoyo al Transporte Escolar y para Grupos Vulnerables, contando así con 12 camiones que atiende a niñas, niños y jóvenes de las escuelas públicas, así como a los adultos mayores y discapacitados dando un total de 55 mil beneficiados (este programa comenzó en 2003) quienes así visitan fácilmente museos, monumentos históricos y centros recreativos.

También se ha dado respuesta a los demás problemas sociales de esta delegación como la realización de obras y servicios de calidad, por ejemplo: se realizaron adecuaciones viales en Insurgentes Sur - San Fernando, se construyó un puente peatonal con elevadores en Villa Olímpica para facilitar el cruce de Insurgentes a personas con capacidades diferentes, adultos mayores y mujeres embarazadas, este es el primer puente peatonal con elevadores del Distrito Federal. Se realizaron ampliaciones en la Carretera Picacho – Ajusco. Y en materia de mejoramiento a la infraestructura urbana se instalaron más de mil piezas de señalamiento vial y se han trazado 120 mil metros cúbicos de balizamiento vehicular y peatonal. También, se ha dado mantenimiento a 12 mil metros cuadrados de carpeta asfáltica, y rehabilitado 4 kilómetros de la red secundaria de agua potable, se amplió a 2.29 kilómetros la red secundaria de drenaje. Además, ya se construyó el segundo ramo del Colector Pluvial “Volcanes” y 10 pozos de absorción, entre otras acciones. Los servicios urbanos fueron colocados como la tercera prioridad por los habitantes de esta demarcación y ha sido una de las principales demandas atendidas.

En esta delegación, habitantes y autoridades, consideran a la ecología y al desarrollo sustentable como un problema que debe comenzar a ser atendido cuanto antes, por ello como resultado de la consulta, que hemos venido

http://www.tlalpan.gob.mx/media/publicaciones/pdf/pbc_2doinforme05.pdf

* *Cfr.*, con la consulta de prioridades que se encuentra en el anexo de este trabajo.

mencionando, se atiende la conservación ecológica y se toman medidas que garanticen el bienestar futuro de la población.

Reiteramos que estas acciones y programas puestos en marcha en la delegación Tlalpan han sido gracias a la participación activa y organizada de la ciudadanía, poniendo en práctica los mecanismos de la participación ciudadana, ejemplo de esto son 3 acciones llevadas a cabo por la Dirección de Enlace Territorial en conjunción con la Coordinación de Participación Ciudadana de esta demarcación; acciones que han ayudado a definir el Programa de Gobierno y cumplir con el objetivo de planeación democrática a través de la ciudadanía.

Estas acciones son: la Consulta de Prioridades, Convención Ciudadana y las Asambleas Ciudadanas, estas se analizarán en seguida para mostrar la manera en que se ejerció la participación ciudadana para al final tratar ubicar el rol que juegan los ciudadanos en esta demarcación y de acuerdo a la tipología de Milbrath.

3.3.1 CONSULTA DE PRIORIDADES

Este mecanismo esta sustentado en la Ley vigente de Participación Ciudadana del D.F. La consulta ciudadana somete a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el D.F., y para el caso de Tlalpan este instrumento fue diseñado e implementado para poner en práctica el ejercicio ciudadano de definición sobre las líneas generales de políticas de gobierno, así como las acciones y programas que de estas se desprenden, para ello se llevo a cabo un proceso de consulta a la ciudadanía, sobre las necesidades más sentidas en lo particular, pero buscando trascender las visiones individuales y las demandas inmediatas.

Con este ejercicio, el objetivo primordial fue; recabar la opinión de la ciudadanía sobre las necesidades y problemáticas más sentidas en su comunidad, priorizando las mismas, bajo un esquema de reflexión sobre su entorno, para definir o direccionar así, las acciones de gobierno.

Durante el procedimiento, a través de la consulta en 134 Unidades Territoriales de esta delegación, los ciudadanos de esta demarcación jerarquizaron las líneas de gobierno sobre las cuales este debe continuar trabajando a través de las “grandes acciones” que él ha implementado para dar respuesta a estas necesidades. De esto, se obtuvo que la principal prioridad para los ciudadanos de Tlalpan sea la seguridad pública y la prevención del delito. Obteniendo así los siguientes datos; de un total de 23,200 cuestionaros aplicados, 19,347 personas priorizaron que las acciones de su gobierno se enfocaran a este rubro⁶¹ y, aquí cabe aclarar que aunque el Jefe Delegacional no considere a este problema como algo preocupante en su gestión ha acatado la petición de sus gobernados y pone en marcha acciones que ayudan a combatir la inseguridad a nivel delegacional proporcionando así a los ciudadanos mayor certidumbre tanto

⁶¹ Cfr., con los datos originales proporcionados por la Oficina de Información Pública de la Delegación Tlalpan, que se encuentran en los Anexos de este trabajo

en calles como en sus propios hogares, esto refleja a los ciudadanos que sus opiniones han sido tomadas en cuenta y lo constatan con una mayor presencia policíaca en calles y avenidas así como en la disminución del delito en un 29%⁶²

Las otras prioridades se distribuyeron entre Obras de Desarrollo Urbano, Ecología y Desarrollo Sustentable, Desarrollo Social, Participación Ciudadana, Cultura de la Legalidad y otros. Los datos y gráficas de esta “Consulta de Prioridades” los podemos observar en el anexo de este trabajo. Esta acción se realizó del 25 de Noviembre al 5 de Diciembre de 2004 y sirvió para definir el programa de gobierno de 2005 en Tlalpan.

⁶² Cifra tomada del segundo informe delegacional, op.cit.

3.3.2 CONVENCIÓN CIUDADANA

Este es otro programa encabezado por la Dirección General de Enlace Territorial, Coordinación de Participación Ciudadana, Planeación Democrática. La Convención ha sido un reto por el hecho de poner en práctica un diálogo abierto y con consensos que finalmente generen beneficios esperados por los habitantes de Tlalpan.

El objetivo primordial de esta Convención Ciudadana es impulsar un debate abierto sobre los principales problemas en la Delegación Tlalpan y conocer las alternativas de solución desde la óptica ciudadana.

Para lograr el objetivo anterior se invito a destacadas personalidades que han abordado el tema de participación ciudadana, pero lo más importante fue que se invito a participar, y sobre todo a dialogar, a los integrantes de los Comités Vecinales y a los de las Comisiones, estos últimos constituidos a través de Asambleas Ciudadanas quienes representan las distintas unidades territoriales de esta delegación.

Así se discutió con diversas expresiones ciudadanas las actuales preocupaciones y principales demandas en esta Delegación. Instalándose así 6 mesas talleriadas, en las cuales se realizó un análisis sobre Desarrollo Social, Participación Ciudadana, Seguridad y Prevención del Delito, Servicios e Infraestructura Urbana, Medio Ambiente, Identidad, Cultura y Territorio, para al final exponer conclusiones y propuestas de solución por parte de ciudadanos. Así, se adquirió el compromiso de brindar atención con previo análisis de factibilidad legal y presupuestal sobre las propuestas de soluciones presentadas en las conclusiones de esta Convención.

Para tener una visión más completa de esta Convención Ciudadana veáse esta acción en el anexo de este trabajo.

3.3.3 ASAMBLEAS CIUDADANAS 2005

Estas Asambleas se desarrollaron en 132 Unidades Territoriales de la Delegación Tlalpan con el objetivo de *difundir la información* referente a los resultados de la Consulta de Prioridades realizada en 2004, por Unidad Territorial y Delegacional, así como para *constituir comisiones* para la prevención del delito *y/o incrementar el número de participantes en las ya existentes*.

La invitación a esta Asamblea fue por medio de volantes y carteles repartidos a la ciudadanía. Otro punto a destacar de esta Asamblea es que se informó a la ciudadanía sobre acciones referentes a la construcción y mantenimiento de obras y servicios pero lo más importante es que los diferentes funcionarios delegacionales recibieron de mano de los ciudadanos, diversas demandas para su atención y seguimiento.

Cabe aclarar que la zona territorial con más asistencia a esta Asamblea Ciudadana fue la Zona 1 que corresponde al “Centro de Tlalpan”, esto tal vez por los fuertes contrastes entre zonas residenciales, colonias populares y de clase media; habitantes que de alguna manera u otra, están más interesados en las acciones que su gobierno realiza debido a la mezcla de cultura política que estos presentan por su diversidad poblacional.

La síntesis completa de esta Asamblea muestra cada uno de los resultados obtenidos en ésta, así como gráficas que nos indican el número de asistentes por Zonas Territoriales para ver el grado de incidencia que tuvo esta convocatoria y el grado de interés que tuvo la ciudadanía en asistir.

Con las tres acciones citadas anteriormente podemos observar que en la Delegación Tlalpan se continúa sobre la línea que ha marcado el PRD, partido político que gobierna en esa demarcación, es decir, se da prioridad a las exigencias y expectativas de los ciudadanos a quienes se les reconoce como sujetos activos y constructores de derechos con el fin de construir una gobernabilidad más democrática, hecho que proclaman los representantes del mismo.

Así, a nivel delegacional también se establece una agenda de acción basada en la identificación de los problemas considerados más relevantes por los ciudadanos, a efecto de brindar soluciones de corto, mediano y largo plazo. Por ello en esta delegación se le da gran importancia a la participación de los ciudadanos, porque el mismo Jefe Delegacional reconoce que la opinión de estos desde su cotidianeidad es importante para definir las acciones a emprender, porque son ellos quienes a diario viven estos problemas, y quien mejor que ellos para dar una adecuada y real dirección a los programas que a nivel delegacional se implementan.

En esta demarcación se han implementado algunos de los principales mecanismos de participación ciudadana como son la consulta ciudadana, las asambleas y la convención ciudadana, poniendo al alcance de los ciudadanos los medios para participar en decisiones locales y asumiendo a estos mecanismos como “la condición elemental que da fuerza y sentido al desarrollo, la integración, coordinación y acción de las políticas públicas que vayan a implementar las autoridades de gobierno y los representantes populares, tanto en la dimensión administrativa como en el campo de la legislación.”⁶³

Se observa además que, la puesta en práctica de lo que Habermas ha denominado la acción comunicativa ha tenido como resultado consensos que obligan a las partes (ciudadanos y funcionarios delegacionales) a cumplir los acuerdos con el fin de fomentar una creciente corresponsabilidad entre ambos.

⁶³ Alarcón Olguín, V., *Leyes de participación ciudadana en México*, en Bokser, J., *Democracia y formación ciudadana*, p. 103-104

Las Asambleas han servido para que los ciudadanos representados a través de los Comités Vecinales, manifiesten sus necesidades pero también para que den a conocer sus propuestas y compromisos y con ello funcionarios e incluso el propio Jefe Delegacional, reconozcan a éstos como sujetos activos y propositivos y no como ciudadanos a la espera de la acción de un gobierno paternalista.

Tlalpan muestra una creciente inclusión ciudadana así como un avance continuo en materia de participación, pone en práctica los mecanismos para mantener a la gente informada y así esta obtiene criterios válidos y sustentados al momento de participar, pero sobre todo, estas acciones se ejercen en un marco de legalidad y respetando la Ley de Participación Ciudadana vigente en el D.F. Además la evaluación de las políticas emprendidas en esta delegación es de manera oportuna y a través de los ciudadanos por medio de las consultas anuales y antes de que el jefe delegacional rinda su informe de gobierno para así ser más “objetivo” al momento de rendir cuentas, porque son ellos, y como se ha aclarado desde un principio, quienes influyen en la definición de estas a través de su opinión.

En esta delegación los instrumentos de democracia local (mecanismos de participación ciudadana) y de acuerdo con Víctor Alarcón Olgún, se continúan vinculando a cuatro principios centrales:

- a) *Información*; los ciudadanos tienen elementos mínimos que le permiten valorar y establecer las condiciones de cómo será afectado por toda decisión o ley que pueda ser propuesta en el seno de su delegación.
- b) *Politización*; los ciudadanos de esta delegación ejercen el derecho y obligación de plantear su preferencia o rechazo a cualquier posición de una manera pública y libre, de antemano sabiendo que cuentan con el apoyo y protección del Estado y las instituciones, para que esas libertades y esos derechos sean respetados.

- c) *Tolerancia*; esta es la que le permite al ciudadano debatir y deliberar con sus pares mediante una dinámica de reconocimiento mutuo, colocando así la búsqueda de consensos que está guiada por la lógica de la razón; además a nivel delegacional se reconoce el peso de la decisión de la minoría.
- d) *Eficacia*; dentro del esquema democrático que se ejerce en esta delegación y en el D.F., las autoridades delegacionales recurren a la autocorrección y la evaluación de los instrumentos de la participación, para así ser capaces de promover la reforma y la adecuación continuas de los propios parámetros normativos que orientan a las actividades de gobierno y legislación, mediante el desarrollo de la opinión y acción públicas.⁶⁴

Así, en el D.F. y en la Delegación Tlalpan, ambos mandatarios, Andrés Manuel López Obrador y Eliseo Moyao Morales, reconocen al momento de rendir cuentas a la ciudadanía los avances que su gestión ha tenido, pero también las necesidades por cubrir así como los errores para corregir, por ejemplo durante su Primer Informe de Gobierno el delegado en Tlalpan reconoció lo siguiente:

Fallamos en el objetivo de lograr tener más informada a la gente, estamos corrigiendo el rumbo con el inicio de una campaña masiva de difusión de la obra de gobierno. Iremos casa por casa para informar lo que hicimos este año y lo que haremos el próximo.

Confiamos que vendrán tiempos mejores. Los ajustes que se tengan que hacer, los haremos sin contemplaciones. Estamos convencidos que la mejor manera de ayudar a que el proyecto alternativo de nación sea posible, es trabajando todos los días en la tarea que tenemos el honor de desempeñar.

Con esto podemos observar que el discurso del PRD se ha trasladado al ámbito local y su impacto en la población ha sido relativamente positivo y aceptado por los ciudadanos, y de manera implícita se invita a éstos a participar en las acciones de gobierno para cumplir con el objetivo de generar igualdad entre la población de éste ámbito local D.F. y Tlalpan.

Ambos mandatarios dan prioridad a combatir la marginación y la desigualdad presente en estas demarcaciones, por ello han atendido primeramente a estos sectores, incluso el jefe delegacional ha apuntado en sus informes de gobierno que la entrega de apoyos y las acciones emprendidas

⁶⁴ Cfr., op.cit., p. 104-105

complementan el programa que AMLO ha llevado a cabo en el D.F. donde se atiende primero a los más necesitados.

3.4 ¿CUÁL ES EL ROL QUE JUEGAN LOS CIUDADANOS EN ESTA DEMARCACIÓN?

La participación ciudadana es una decisión individual que lleva al sujeto a influir en las acciones del gobierno, tanto a nivel federal como local. Sin embargo, es pertinente determinar cuál es el papel que juegan los ciudadanos al momento de participar dentro de su territorio, porque es obvio que no todos participan de la misma manera, y como ejemplo esta la Delegación Tlalpan que muestra grandes contrastes entre sus habitantes y por eso no todos se involucran de igual manera.

Para establecer esta diferenciación retomaremos la tipología que Milbrath plantea, quien emplea la metáfora de los roles jugados en el circo romano:

Un pequeño grupo de gladiadores se batían fieramente para satisfacer a los espectadores que los observan y quienes tienen el derecho de decidir la batalla. Esos espectadores, desde las tribunas, transmiten mensajes, advertencias y ánimo a los gladiadores y, en un momento dado, votan para decidir quién ha ganado una batalla específica. Los apáticos no tienen inconveniente en venir al estadio para ver el espectáculo, pero prefieren abstenerse. Tomando en cuenta la clave de esos roles jugados en las confrontaciones de gladiadores, se pueden extrapolar los tres roles de la participación política actual, que serán llamados: apáticos, espectadores y gladiadores.⁶⁵

Esta metáfora permite identificar los roles que eligen los ciudadanos al momento de participar, y de acuerdo con este mismo autor tenemos que **los gladiadores** juegan el papel principal, pero su actuación carecería de todo sentido si no fuera por **los espectadores**. Ellos encarnan el juego entre representación y participación que se resuelve en los votos: sin *espectadores*, los *gladiadores* sencillamente dejarían de existir en la democracia o, incluso, les ocurriría algo peor: se convertirían en un espectáculo absurdo. ¿Y los *apáticos*? Siguiendo la misma metáfora, **los apáticos** hacen posible, gracias a su apatía, que el estadio no se desborde y que cada quien desarrolle su propio papel. Si todos los *apáticos*

⁶⁵ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, p. 34

decidieran saltar repentinamente a las tribunas, y desde ellas empujar a todos a la condición de *gladiadores*, el juego se resolvería en una tragedia.

Algunas de las manifestaciones externas de este tipo de ciudadanos son: **los gladiadores contribuyen** con su tiempo a una campaña política, participan en algún comité electoral, pueden tomar el papel de representantes ante sus iguales, este tipo de ciudadanos toman siempre un papel de liderazgo dentro de su grupo u organización. En esta delegación, este papel lo juegan los Comités Ciudadanos, quienes son los representantes de los ciudadanos en las distintas unidades territoriales de Tlalpan.

Los espectadores presentan una apertura a los estímulos políticos que su entorno les ofrece, tienen la voluntad de participar en las elecciones, con su participación intentan influir en el sentido del voto de otra persona, etc. En esta demarcación, este rol lo juega gran parte de los ciudadanos, aquellos que deciden participar con cierta frecuencia y están al tanto de lo que pasa en su comunidad. Aquí se pueden identificar a los habitantes de las zonas 1 (Centro de Tlalpan) y 5 donde se encuentran los pueblos rurales, esto lo podemos comprobar en los datos que arrojan las Asambleas Ciudadanas de 2005, donde estas zonas contaron con un mayor número de asistentes.

Los apáticos presentan una renuncia a intervenir en cualquier asunto político y en estos, como se mencionó anteriormente, radica parte del equilibrio de la participación ciudadana porque si éstos decidieran tomar un papel más activo probablemente la participación se desbordaría. En Tlalpan los apáticos serían los habitantes de la zona 4, y de acuerdo a los resultados de la Asamblea Ciudadana de 2005, estos son el equilibrio participativo de la delegación, porque tal vez si estos decidieran “saltar a la tribuna” probablemente los espacios de participación ciudadana implementados en esta delegación así como las respuestas dadas una vez que se llegan a acuerdos, no cubrirían totalmente, la satisfacción a sus peticiones.

Lo anterior nos muestra que el funcionamiento de la propia democracia genera una distribución natural de papeles, así la convocatoria a participar en la Delegación Tlalpan produce diferentes grados de estímulos que originan que los

individuos no participen con la misma intensidad y tomen diferentes roles y, sin embargo esta distribución genera un equilibrio en la democracia local, pues no todos pueden ser gladiadores por el simple hecho de que no todos los ciudadanos viven para participar, además la propia participación ciudadana tiene límites; por eso es necesaria la mediación de los individuos a través de la distribución de roles: unos apáticos, otros relativamente activos y otros más participativos. Porque “la participación ciudadana es indispensable para la democracia, pero una sobrecarga de expectativas o de demandas individuales ajenas a los conductos normales, paradójicamente, podría destruirla.”⁶⁶

Sin duda, esta distribución de roles entre los ciudadanos depende en buena medida de los estímulos políticos que reciba de su entorno inmediato, y en la delegación Tlalpan podemos observar que la campaña de invitar continuamente a los ciudadanos a participar en diferentes acciones ha tenido buenos resultados puesto que existe un adecuado equilibrio entre la ciudadanía al momento de participar y esto lo podemos observar en la Consulta de Prioridades, la Convención Ciudadana y las Asambleas Ciudadanas de 2005, en donde las diferentes zonas en las que esta dividida la Delegación, la gente respondió mostrando un interés en coparticipar para mostrar cuáles son sus principales problemas y en dar opciones para su pronta solución, así como en la revisión de información proporcionada para estas actividades.

Cabe aclarar que los estímulos políticos deben “ser proporcionados en dosis” porque un exceso de estímulos puede llegar a saturar los deseos de participación ciudadana, por ello debe existir siempre un equilibrio entre los mensajes transmitidos por los medios de comunicación masivos, las campañas, los mítines, las conferencias sobre los mismos temas, etc., dado que “estimular la participación de la gente no significa saturarla de mensajes y discusiones, sino hacer coincidir sus intereses individuales con un ambiente propicio a la participación pública”⁶⁷

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 35

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 37

CONCLUSIÓN

Durante el desarrollo de este trabajo se ha podido comprobar que la participación ciudadana es una herramienta importante de la democracia y que puede ser utilizada para la construcción de políticas públicas, porque los diferentes mecanismos; como la consulta, el plebiscito, el referéndum, estos dos sólo en el D.F., las asambleas ciudadanas, etc., ayudan a la ciudadanía a tomar decisiones correctas en materia de solución a sus problemas sociales y pone a los ciudadanos en una amplia vinculación con sus autoridades inmediatas, en este caso con el Jefe Delegacional en Tlalpan, Eliseo Moyao Morales. Y como primera observación, podemos seguir afirmando que la participación ciudadana es una herramienta importante, más no suficiente, en la construcción de políticas públicas.

Los instrumentos y mecanismos de la participación ciudadana, vigentes en la Ley de Participación Ciudadana del D.F., como la Asamblea ciudadana, el Comité y el Consejo ciudadano, la consulta, el plebiscito, entre otros, son útiles para la elaboración de políticas públicas porque así se toma directamente la opinión de la gente y se ubican de manera más eficaz y pertinente, los principales problemas a atender.

Los ciudadanos deben ser concientes de que a través de la organización pueden tener una influencia mayor en las decisiones de gobierno, al igual que a través de ésta se le da fuerza y sentido a su voz y que, esta última se puede transformar en hechos, además la organización les permite actuar siempre dentro de un marco de legalidad utilizando así mecanismos de diálogo y consenso.

Con una adecuada y pertinente participación de los ciudadanos se puede fortalecer la relación entre Gobierno y ciudadanía con el único fin de avanzar dentro de un camino de legalidad, transparencia y corresponsabilidad.

Hoy no se puede dejar que una sola persona sea la encargada de dar respuesta a nuestras necesidades como sociedad, se debe abandonar ya la idea de un gobierno paternalista para que los mismos ciudadanos tomen conciencia de

la importancia de su actuación en el ámbito local y continúen orientando las acciones de su gobierno inmediato.

Por lo anterior, se le debe brindar una mayor importancia a la opinión y acción de la comunidad, porque desde este ámbito surgen y se enfrentan los problemas cotidianamente. Si se logra que la comunidad adquiriera una mayor capacidad política, porque enfrenta y da respuesta de manera oportuna y eficaz a sus propios problemas, se podrá brindar mayor autonomía a ésta al momento de tomar y ejecutar decisiones.

La importancia que se le puede dar a la comunidad va más allá de un cuarto orden de gobierno, como se mencionó en este trabajo, por que si observamos que es en este espacio microsocioal de donde surgen los Comités ciudadanos o donde se dan las Asambleas, entonces se consideraría el hecho de que ahí se desarrolla una cultura comunitaria democrática en donde continuamente se ejercen y reproducen los valores de una democracia y de una ciudadanía responsable.

Así, la importancia de tomar a los habitantes de la delegación Tlalpan como sujetos racionales y activos, son ellos quienes forman la comunidad y quienes fomentan una continua comunicación con su gobierno a través de los mecanismos de participación ciudadana.

Al interior de esta comunidad es que se lleva a cabo la participación ciudadana, observando que ésta ha tenido un alto grado de incidencia, tanto en el D.F. como en la delegación Tlalpan, en la formulación de políticas públicas entre 2003 y 2005, atendiendo así la voz y organización de los ciudadanos. Este hecho se conjuga con la acción del PRD, partido político que gobierna en ambas entidades porque se sigue con la línea de atender las prioridades ciudadanas y fomentar una democracia participativa entre sus habitantes

Las políticas públicas que se han implementado en el D.F. y Tlalpan han sido evaluadas oportunamente a través de sus habitantes por medio de consultas, esto es, a través de una visión pluralista que integra las diferentes opiniones y permite al gobierno, ya sea a nivel delegacional o a nivel D.F. corregir sus estrategias así como mejorarlas. Les permite a ambos mandatarios, AMLO y

Eliseo Moyao Morales, tener una crítica oportuna sobre sus acciones emprendidas, la evaluación de las políticas públicas permite que se integre la opinión de los ciudadanos porque son ellos en quienes recaen estas acciones, permite que la evaluación sea objetiva y empírica esto le da a ambos mandatarios una mayor credibilidad y legitimidad ante sus gobernados. Además de que contribuye en el apoyo electoral hacia el que AMLO se ha perfilado. Aún así el delegado en Tlalpan, Eliseo Moyao, ha dicho que al ser un gobierno de izquierda lo único que se pretende es continuar con el compromiso ético y la obligación legal de seguir trabajando de acuerdo al programa de gobierno que ya se lleva en esta demarcación, pero se puede observar que no deja de hacer mención a que 2006 será un año difícil por las elecciones y debido a ello ha resaltado que el gobierno en Tlalpan, en concordancia con el gobierno de la ciudad, ha demostrado que se puede gobernar de manera diferente, que hay una alternativa posible.

En la parte final de este trabajo pudimos observar que el gobierno del D.F y el de Tlalpan fomentan la participación ciudadana, sin embargo, las medidas puestas en práctica durante los últimos siete años en la Ciudad de México aún no consiguen otorgar mayor poder a la ciudadanía, esto se debe a que la lógica que ha seguido el gobierno del D.F., en varias ocasiones se ha quedado en el discurso, porque aún falta la ampliación de más espacios de participación política para los habitantes de esta ciudad, por ello los resultados en materia de participación ciudadana en ocasiones se han ido desvaneciendo entre los propios ciudadanos y autoridades, porque uno de los principales retos de la participación es hacer de ésta algo continuo y con compromisos, es lograr que la corresponsabilidad se fortalezca y por tanto perdure.

Al analizar los informes de gobierno del delegado en Tlalpan, se pudo observar que la participación ciudadana puede ser utilizada como una herramienta político-electoral, debido a que se vuelva más solicitada en 2006, año de elecciones, comprobando que aún se requiere más de la participación de los ciudadanos en momentos de gran envergadura política, por lo que de alguna manera aún no se logra romper con el vicio de “dar para recibir”.

Sin duda, los habitantes del D.F. y de la delegación Tlalpan se han convertido en ciudadanos y las acciones emprendidas en ambas entidades han incidido en la cultura política de sus habitantes poniendo a estos como la pieza fundamental en el desarrollo y consolidación de nuestra democracia, que categóricamente se le ha denominado *democracia participativa*, porque se avanza a través de la inclusión, el diálogo, el consenso y la corresponsabilidad entre Gobierno y ciudadanos.

Todo esto nos muestra que, si se implementan de forma igualitaria las formas de participación ciudadana, vigentes en la Ley de Participación Ciudadana del D.F., en las 16 delegaciones de esta entidad, se podrá fomentar una cultura democrática participativa en todo el Distrito Federal y avanzar así de lo micro a lo macro. Además se puede avanzar en la democracia del país. Tlalpan y el Distrito Federal son un claro ejemplo de que esto es posible.

Por supuesto aún faltan cosas por hacer en esta materia, pero todo es parte de que gobernantes y gobernados seamos capaces de ejercer plena y concientemente nuestros derechos y obligaciones cívicas, políticas y sociales para así cambiar nuestra cultura política a fin de que esta beneficie al desarrollo de nuestra democracia. Por ello la importancia de estar siempre informados al momento de participar, sólo así se puede influir en la toma de decisiones, tanto a nivel local como a nivel gubernamental.

El desarrollo de cualquier democracia, principalmente la nuestra, exige hoy una activa participación ciudadana dentro de un Estado de Derecho. Pero también exige la corresponsabilidad continua y permanente.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas* (Estudio introductorio y edición), 2ª edición, enero de 1996, Grupo editorial, Miguel Ángel Porrúa, México D.F

Aguilar Villanueva, Luis F., *La evaluación de las políticas públicas* (Estudio introductorio y edición), 2ª edición, enero de 1996, Grupo editorial, Miguel Ángel Porrúa, México D.F

Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas públicas* (Estudio introductorio y edición), 2ª edición, enero de 1996, Grupo editorial, Miguel Ángel Porrúa, México D.F

Alarcón Olguín, Víctor, *Leyes de participación ciudadana en México*, Cap. IV, en, Bokser Judith, et al, *Democracia y formación ciudadana*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), México 2002.

Álvarez Enríquez, Lucia, *La sociedad civil en la ciudad de México, Actores sociales, Oportunidades políticas y Esfera Pública*, 2004, Colección Alternativas, México, UNAM.

...Cap. I, *Acerca de la sociedad civil*, p. 17-37

...Cap. II, *El espacio de la sociedad civil en la ciudad de México*, p. 55-107

...Cap. V, *Alcances y limitaciones de la sociedad civil en la Ciudad de México*, p. 243-253

Ángel Torres, Juan, *Ciudadanía y poder*, 2ª Edición, 2002, Ediciones Delfos, México D.F.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, Primera edición, 1987, Ed. Plaza y Janes Editores, Barcelona, pp. 116-126

Borjas Benavente, Adriana, *Desempeño gubernamental del PRD: El caso del gobierno del Distrito Federal en el periodo 2000-2003*, pp. 437-460, en, Reveles Vázquez, Francisco, et al, *Los partidos políticos en México, ¿crisis, adaptación o transformación?*, Primera edición 2005, Ediciones Gernika, UNAM, México.

Cunill Grau, *Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico*, Cap. I, p. 57-76, en, Ziccardi Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias 1, 2004, Editan, IIS, UNAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

Del Águila, Rafael, *Manual de Ciencia Política*, Editorial, Trotta, Madrid, 1997.

Font Joan, *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, Cap. I, p. 23-42, en, Ziccardi Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias 1, 2004, Editan, IIS, UNAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

Hernández Sampieri, Roberto, *Metodología de la Investigación*, Segunda Edición 1998, Editorial Mc Graw-Hill, México D.F.

Kaufman Ester, *Participación ciudadana y gestión pública: modelo asociativo (público/privado) de gobierno electrónico local*, Cap. III, p. 359-376, en, Ziccardi Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias 1, 2004, Editan, IIS, UNAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

Mellado Hernández, Roberto, *Participación Ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, Primera edición, Editorial Plaza y Valdes, México D. F., 2001.

Merino Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática IFE, Primera Edición mayo de 1995, México D.F.

Morales Noble, Roberto, *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlapan, Distrito Federal*, Cap. IV, p. 431-442, en, Ziccardi Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias 1, 2004, Editan, IIS, UNAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

..., Zermeño Sergio, *La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal. (1997-2003)*, Cap. II, p. 145-166, en, Op.cit.

Zermeño Sergio, *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y a la exclusión en nuestros días*, Primera edición, Ed. OCEANO, México 2005.

LEY CONSULTADA

Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal, 2005, aprobada el 27 de Abril de 2005.

SITIOS WEB DE CONSULTA

<http://www.tlalpan.gob.mx/tlalpan/demografia/poblacion.html>

http://www.iedf.org.mx/estadistica_electoral/PEL2003/EEL2003/Jefes_Delegacionales_2003_Del.pdf

http://www.tlalpan.gob.mx/media/publicaciones/pdf/pbc_dic03.pdf

http://www.tlalpan.gob.mx/media/publicaciones/pdf/pbc_2doinforme05.pdf

<http://www.transparencia.df.gob.mx/>

<http://www.tlalpan.gob.mx/transparencia/index.html>

ANEXO I. RESULTADOS ELECTORALES DE LAS ELECCIONES LOCALES DE TLALPAN EN 2003

El pasado 6 de Julio de 2003 se enfrentaron en las urnas los contendientes a Jefes Delegacionales en el D. F. Compitiendo por la Delegación Tlalpan se encontraron, entre los principales partidos políticos; por el PRI: Machado García Héctor Manuel, por el PAN; Ramírez del Valle Daniel y por el PRD: Imaz Gispert Carlos. Obteniendo los siguientes resultados electorales:

PAN	PRI	PRD	TOTAL
55,809 votos	21,148 votos	85,718 votos	162,675 votos
28.60%	10.84%	43.93%	83.37%*

Resultados obtenidos de:

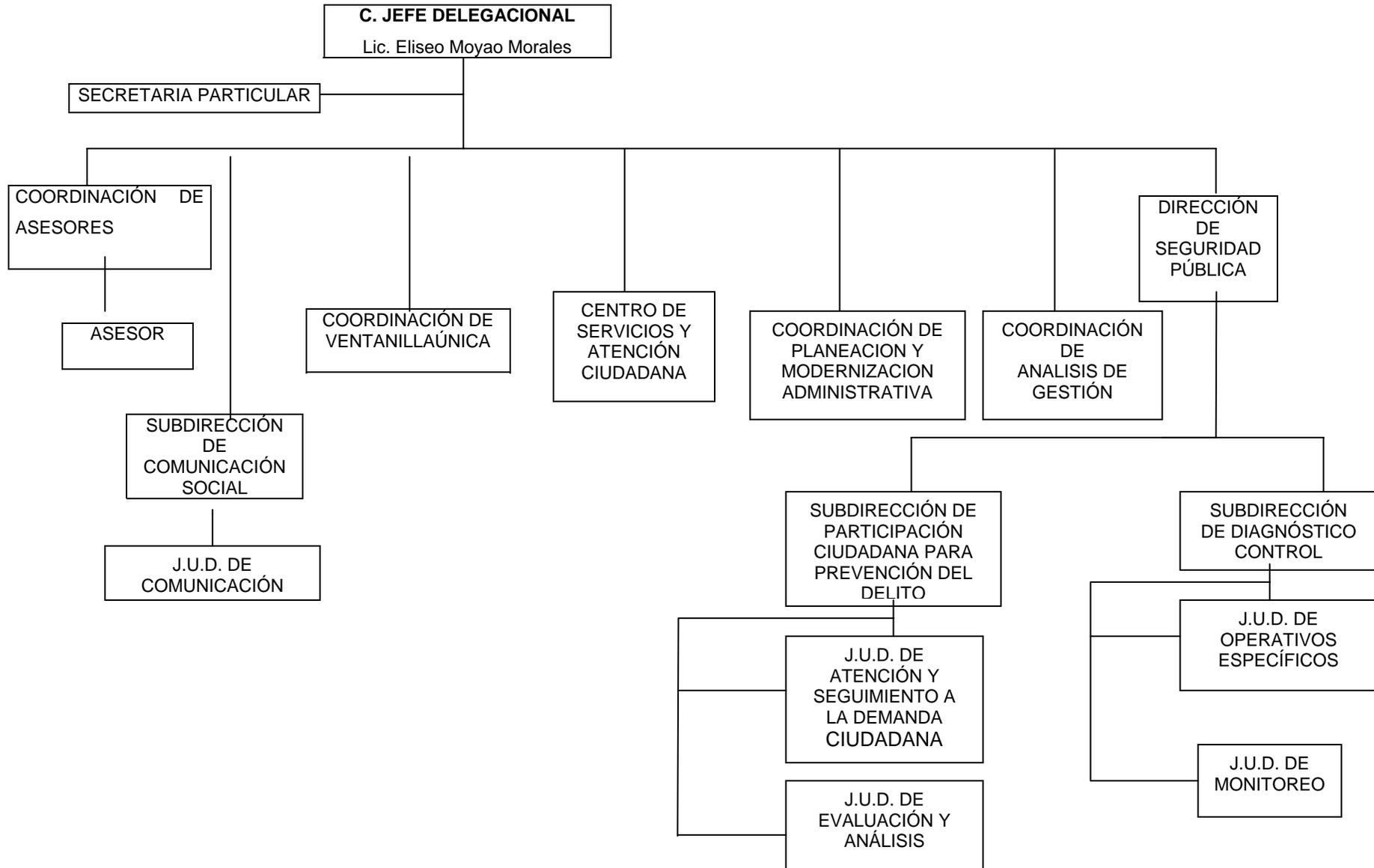
http://www.iedf.org.mx/estadistica_electoral/PEL2003/EEL2003/Jefes_Delegacionales_2003_Del.pdf

Este cuadro muestra como el PRD gana por cerca de un 44% sobre los demás partidos otorgando así la jefatura delegacional a su candidato Carlos Imaz Gispert. Este candidato abandona la jefatura delegacional por problemas político-jurídicos; tema que no es de nuestro interés y por lo cual se dejará de lado. Una vez que se retira de la jefatura le sucede y es nombrado por el Jefe de Gobierno Capitalino AMLO; el Lic. Eliseo Moyao Morales actual delegado en Tlalpan.

El mostrar estadísticamente el triunfo del PRD en esta demarcación nos indica cómo los ciudadanos otorgaron su voto a favor de un partido político que ha venido utilizando como parte de su plataforma política electoral, el discurso de “*un gobierno para todos*” o el lema de “*primero los pobres*” tomando así como una de sus principales estrategias la opinión y participación de los ciudadanos.

* Este porcentaje de votos no es igual al 100% debido a que el resto se repartió entre los demás partidos políticos que participaron en estas elecciones

ANEXO II. ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA DELEGACIÓN TLALPAN





DIRECCION GENERAL DE ENLACE TERRITORIAL

COORDINACION DE PARTICIPACION CIUDADANA

PLANEACION DEMOCRÁTICA

CONSULTA DE PRIORIDADES

Presentación:

La Jefatura Delegacional en Tlalpan, a través de la Dirección General de Enlace Territorial, diseñó un ejercicio ciudadano de definición sobre las líneas generales de políticas de gobierno, así como las acciones y programas que de estas se desprenden, llevando a cabo un proceso de consulta a la ciudadanía, sobre las necesidades más sentidas en lo particular, pero buscando trascender las visiones individuales y las demandas inmediatas.

Objetivo:

Recabar la opinión de la ciudadanía sobre las necesidades y problemáticas más sentidas en su comunidad, priorizando las mismas, bajo un esquema de reflexión sobre su entorno, para definir o direccionar así, las acciones de gobierno.

Procedimiento:

En este sentido, a través de una encuesta, se convocó a la ciudadanía a un ejercicio de jerarquización y definición sobre las líneas de Gobierno en materia de:

- Obras y Desarrollo Urbano,
- Servicios Urbanos,
- Desarrollo social,
- Seguridad Pública y Prevención del delito,
- Participación Ciudadana,
- Ecología y Desarrollo sustentable
- Cultura de la Legalidad.

Al respecto se solicitó a los ciudadanos encuestados, que, según su visión y su particular concepción del territorio, así como su experiencia cotidiana, definiera cual era primero. De igual manera, una vez completada esta primera parte de la Consulta, de aquellos rubros que ordenó como los tres primeros, se

le pidió, que repitiera ese ejercicio de priorización, sobre las "grandes acciones", que de esas líneas particulares se derivan.

Desarrollo:

En 134 Unidades Territoriales de la Delegación Tlalpan, se aplicaron en total 23 200 cuestionarios, de las cuales, se procesaron y analizaron datos sobre 23 103 cuestionarios.

Resultados:

Tabla 1. Resultados del análisis a datos generales

Nivel de Prioridad	Obras y Desarrollo Urbano	Ecología y Desarrollo Sustentable	Servicios Urbanos	Seguridad Pública y Prevención del Delito	Desarrollo Social	Participación Ciudadana	Cultura de la Legalidad	Otro
1	8013	709	2516	9719	765	471	443	180
2	4847	1701	6512	5022	1842	1204	872	123
3	3163	1642	4351	3782	3348	2465	1884	194
4	643	902	766	503	1191	663	448	106
5	308	744	492	159	1106	926	557	23
6	251	588	334	100	696	1318	752	15
7	136	750	195	57	416	677	1669	25
8	11	27	3	5	16	22	28	549
Totales	17372	7963	15169	19347	9380	7746	6653	1215

La **Tabla 1** ilustra las frecuencias de elección de los distintos rubros y el grado de prioridad de las mismas. Mientras que en la siguiente tabla, se señalan los resultados donde los diferentes rubros fueron marcados como prioridad 1, y de donde se obtuvieron las Prioridades a nivel Delegacional:

Tabla 2: Prioridades Delegacionales

Prioridad	Rubro	No. de Elecciones
1	Seguridad Pública y Prevención del Delito	9719
2	Obras y Desarrollo Urbano	8013
3	Servicios Urbanos	2516
4	Desarrollo Social	765
5	Ecología y Desarrollo Sustentable	709
6	Participación Ciudadana	471
7	Cultura de la Legalidad	443
8	Otro	180

Gráfica 1: Prioridades Delegacionales

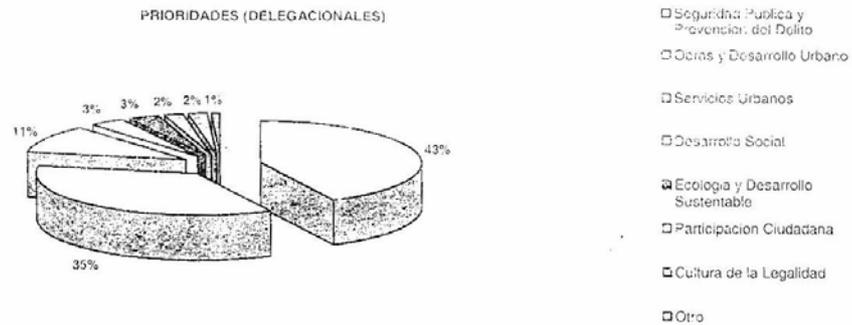
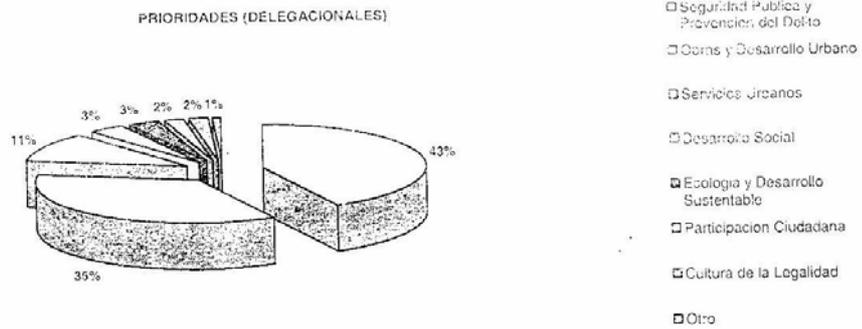


Tabla 2: Prioridades Delegacionales

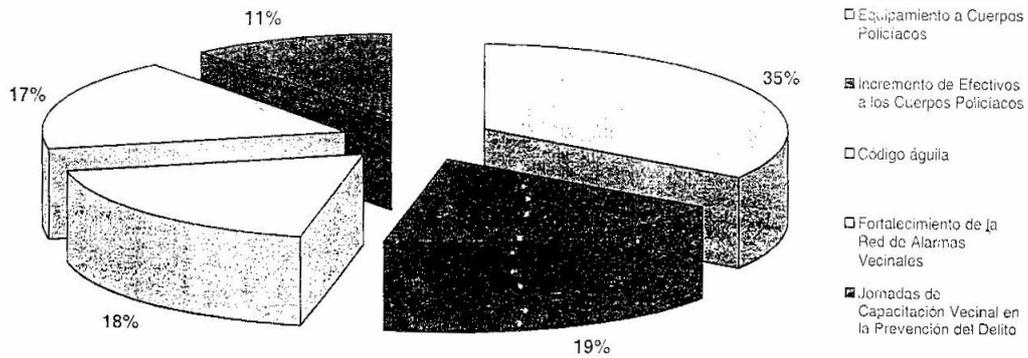
Prioridad	Rubro	No. de Elecciones
1	Seguridad Publica y Prevención del Delito	9719
2	Obras y Desarrollo Urbano	8013
3	Servicios Urbanos	2516
4	Desarrollo Social	765
5	Ecología y Desarrollo Sustentable	709
6	Participación Ciudadana	471
7	Cultura de la Legalidad	443
8	Otro	180

Gráfica 1: Prioridades Delegacionales

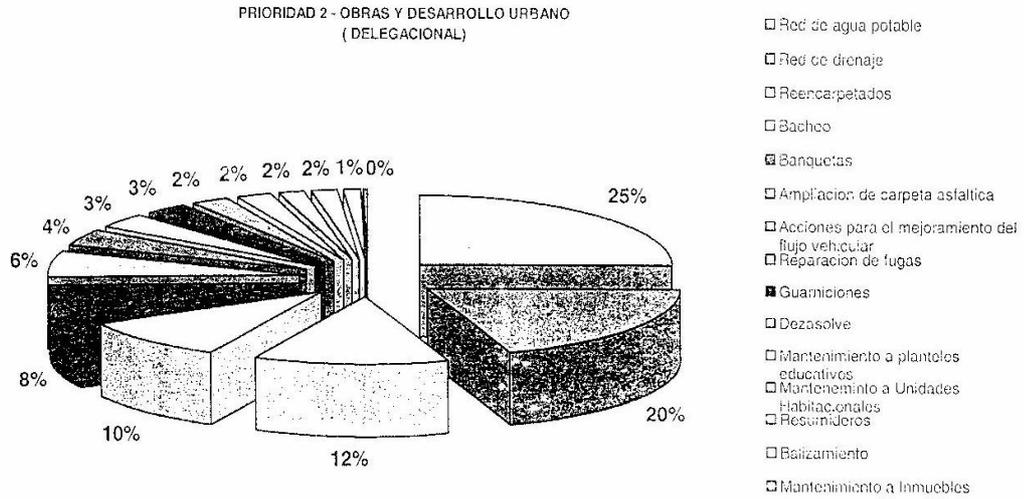


Gráfica 2: Porcentajes que representan las acciones contenidas en Seguridad Pública y Prevención del Delito.

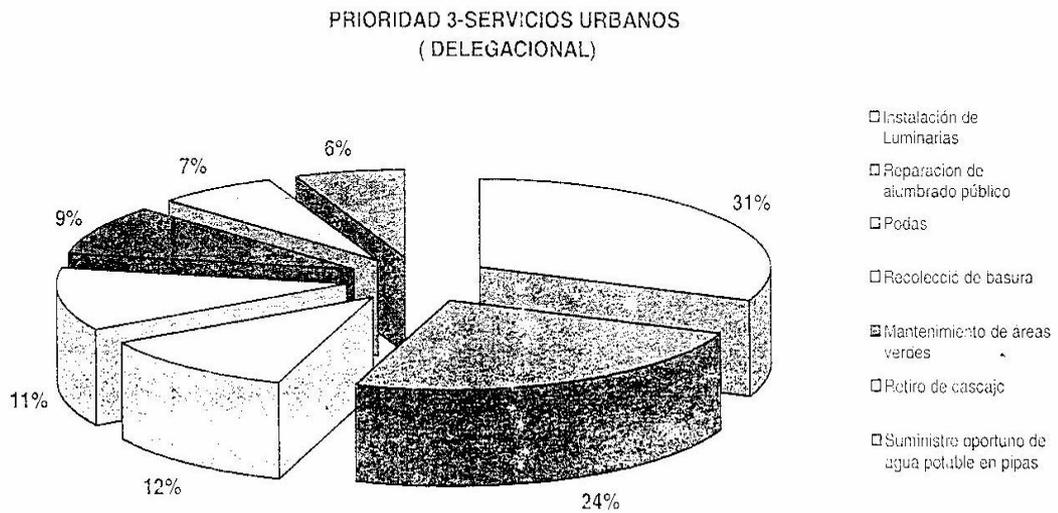
PRIORIDAD 1- SEGURIDAD PUBLICA Y PREVENCION DE DELITO (DELEGACIONAL)



Gráfica 3: Porcentajes que representan las distintas acciones contenidas en la **Prioridad 2 Obras y Desarrollo Urbano** y que ilustran las acciones prioritarias.



Gráfica 4: Porcentajes de acuerdo al nivel de elección de las acciones de la **Prioridad 3- Delegacional, Servicios Urbanos**.





DIRECCION GENERAL DE ENLACE TERRITORIAL

COORDINACION DE PARTICIPACION CIUDADANA

PLANEACION DEMOCRÁTICA

CONVENCIÓN CIUDADANA

Presentación:

El organizar una primera Convención Ciudadana represento para la Dirección de Enlace Territorial un reto; como fue el discutir, con diversas expresiones ciudadanas, las actuales preocupaciones y principales demandas después de un periodo de cambios en el gobierno delegacional

Objetivo:

Impulsar un debate abierto sobre los principales problemas en la Delegación Tlalpan y conocer las alternativas de solución desde la óptica ciudadana.

Procedimiento:

Se invito para apoyar en la organización y la metodología del evento al Centro de Estudios Municipales "Heriberto Jara", quien ha venido trabajando con la Delegación de Tlalpan en un proceso sobre la participación ciudadana, el cual abarca a su vez, distintos temas y procesos como la rendición de cuentas, la planeación, la capacitación y la asesoría para los espacios ciudadanos de participación.

Así mismo, se invito a participar al brasileño José Carlos Vaz, del Instituto Polis de Sao Paulo Brasil, quien narro sobre la participación ciudadana en procesos democráticos y de los espacios públicos y a Manuel Figueroa, quien hablo sobre la experiencia de participación ciudadana que desarrollaron en el Municipio de Cuquio, Jalisco en la Planeación Estratégica.

Al igual, fueron invitados a participar en la Convención Ciudadana, a los integrantes de los Comités Vecinales y a los de las Comisiones, estos últimos constituidos a través de Asambleas Ciudadanas.

Desarrollo:

El esquema de la Convención Ciudadana fue trabajar primeramente en plenaria con dos ponencias magistrales, para pasar después, de acuerdo al tema de interés de los asistentes, a 6 mesas talleriadas, donde se realizo todo un análisis de:

- Desarrollo Social
- Participación Ciudadana
- Seguridad y Prevención del Delito
- Servicios e Infraestructura Urbana
- Medio Ambiente
- Identidad, Cultura y Territorio

Cabe señalar que las mesas de trabajo fueron moderadas por especialistas de los temas: Clara Jusidman, Silvia Bolos, Rafael Álvarez, Enrique Ortiz, Fernando Green y Valeriano Ramírez, respectivamente.

Posterior al trabajo de mesas, se expusieron las conclusiones y las propuestas de solución, nuevamente en plenaria y se adquirió el compromiso de dar atención con previo análisis de factibilidad legal y presupuestal sobre las propuestas de soluciones presentadas como conclusiones de la Convención.

Resultados:

Se Tuvo un registro de **487** personas

Zona	Registro
I	141 personas
II	92 personas
III	86 personas
IV	51 personas
V	117 personas

En mesas, la participación de la gente fue de la siguiente forma:

Mesa de Trabajo	Participación
Desarrollo Social	61 Personas
Seguridad y Prevención del Delito	151 Personas
Servicios e Infraestructura Urbana	105 Personas
Ecología y Desarrollo Sustentable	36 Personas
Cultura, Identidad y Territorio	78 Personas
Participación Ciudadana	56 Personas



GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Delegación Tlalpan
México, la Ciudad de la Esperanza



DIRECCION GENERAL DE ENLACE TERRITORIAL

COORDINACION DE PARTICIPACION CIUDADANA

PLANEACION DEMOCRÁTICA

ASAMBLEAS CIUDADANAS 2005

Presentación:

En el marco del Programa Planeación Democrática de la Dirección General de Enlace Territorial, durante los meses de abril y mayo del presente año se realizaron las Asambleas Ciudadanas 2005, las cuales tuvieron cobertura en 132 Unidades Territoriales.

Objetivos:

El objetivo de realizar las asambleas, fue el difundir la información referente a los resultados de la Consulta de Prioridades realizada en 2004, por Unidad Territorial y Delegacional, así como constituir comisiones para la prevención del delito y/o incrementar el número de participantes en las ya existentes.

Procedimiento:

Se invitó a la ciudadanía a través de convocatoria abierta (cartel y volante), indicando el orden del día, fecha, lugar y hora.

Desarrollo:

Se presentaron resultados de la Consulta de Prioridades, por Unidades Territorial y a nivel Delegacional. Se informó de las actividades de los promotores sociales, quienes desarrollaron talleres relacionados con diversos temas de interés general.

Asimismo, se comunicó a la ciudadanía de las acciones Delegacionales, referentes a la construcción y mantenimiento de obras y servicios, entre otros. En este sentido, durante el desarrollo de las asambleas, los funcionarios Delegacionales recibieron diversas demandas, que competen a las diferentes Direcciones Generales de ésta Jefatura Delegacional, para su atención y seguimiento.

Resultados:

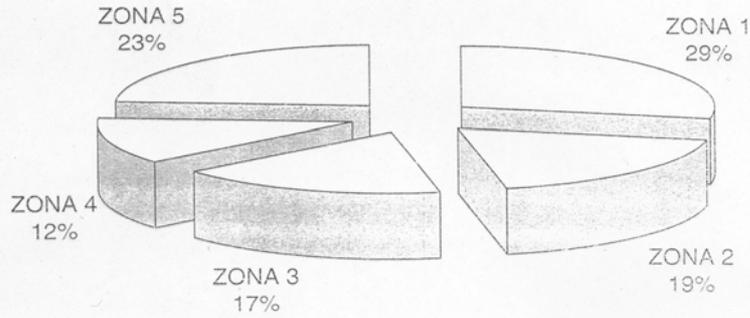
En el caso de la formación de comisiones ciudadanas, se ratificaron 262 comisiones, con un total de 1,223 integrantes.
En 50 de las 132 asambleas, intervino la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, informando los resultados de P.I.T. (Programa Integrado Territorializado)
A continuación se presentan los resultados obtenidos en este proceso. La sistematización entrega detalles por Zona y Delegacional, se muestran datos numéricos en diferentes gráficos.

JEFATURA DELEGACIONAL EN TLALPAN
DIRECCION GENERAL DE ENLACE TERRITORIAL
COORDINACION DE PARTICIPACION CIUDADANA

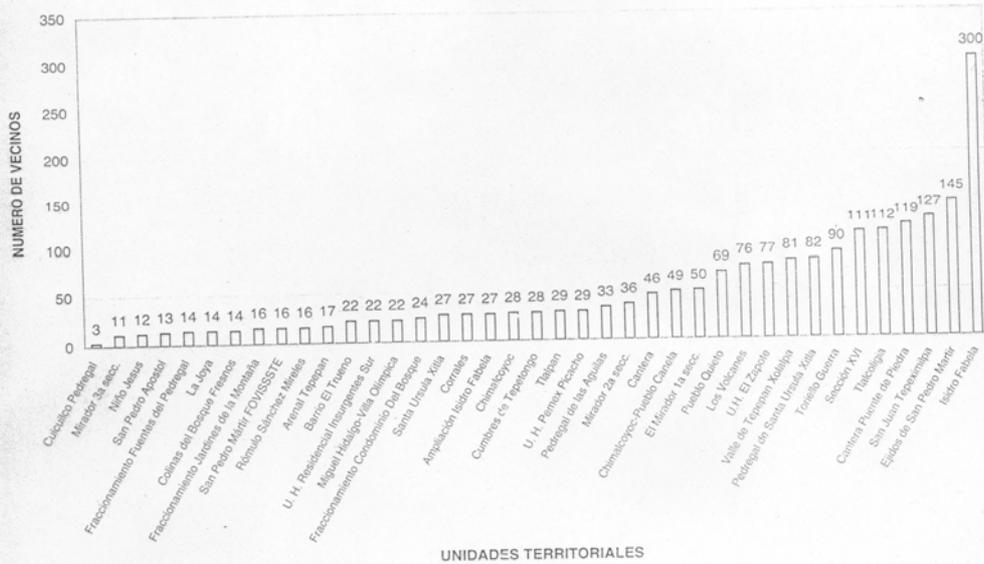
ASAMBLEAS CIUDADANAS 2005

RESULTADOS DELEGACIONALES		
ASAMBLEAS CIUDADANAS REALIZADAS		132
ASISTENCIA TOTAL		7 277 CIUDADANOS
PROMEDIO DE ASISTENCIA		55 CIUDADANOS
ZONA	ASAMBLEAS REALIZADAS POR ZONA	PROMEDIO DE ASISTENCIA
1	40	48
2	43	32
3	23	54
4	14	63
5	12	142
UNIDADES TERRITORIALES DONDE NO SE REALIZARON ASAMBLEAS		
ZONA 1		7
ZONA 2		1
ZONA 3		1
ZONA 4		2
ZONA 5		4
TOTAL		15

% DE ASISTENTES POR ZONA

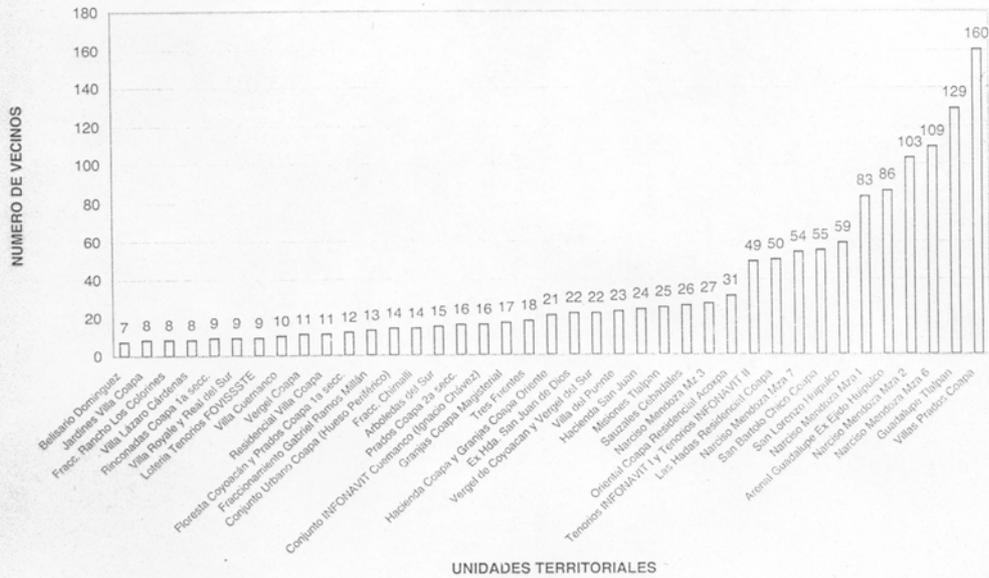


ASISTENCIA VECINAL TLALPAN CENTRO

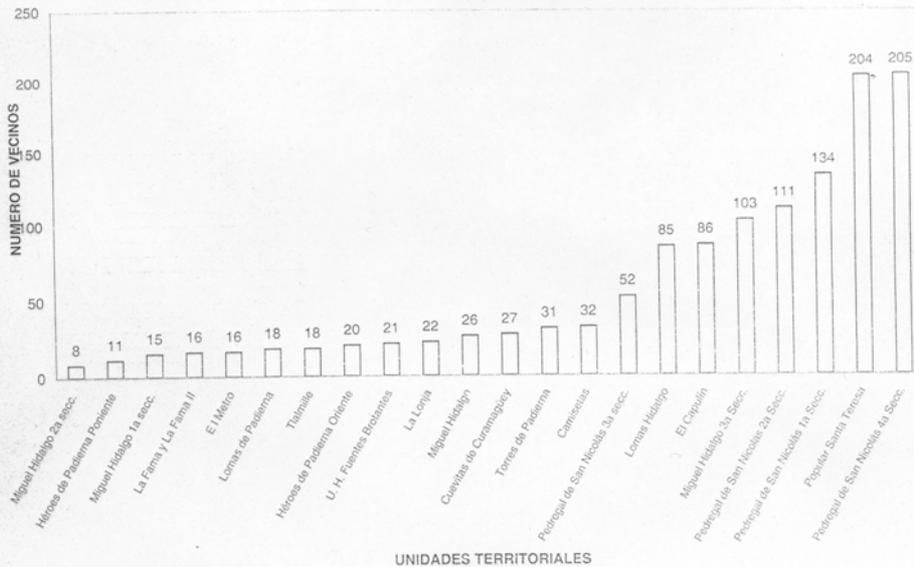


UNIDADES TERRITORIALES

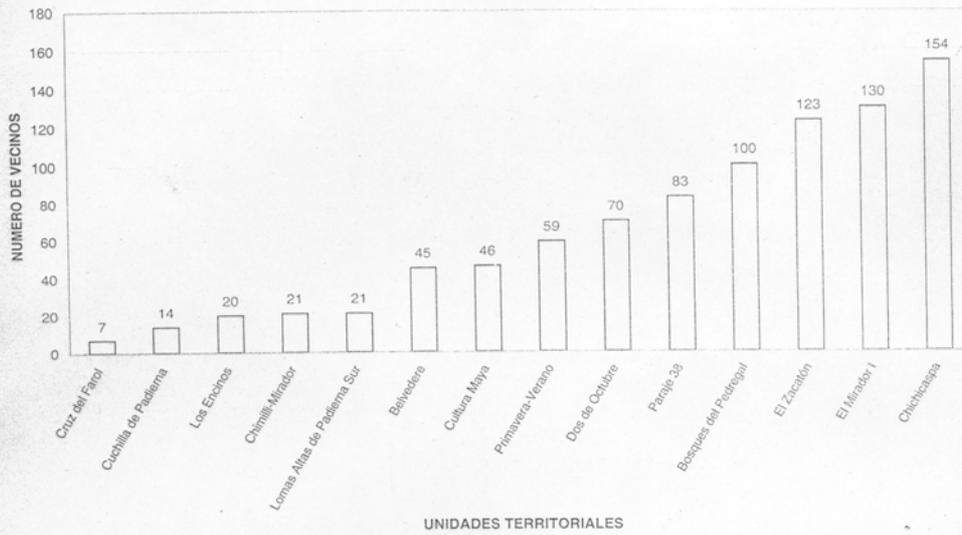
ASISTENCIA VECINAL
VILLA COAPA



ASISTENCIA VECINAL
PADIERNA-MIGUEL HIDALGO



ASISTENCIA VECINAL AJUSCO MEDIO



ASISTENCIA VECINAL POBLADOS RURALES

