

CAPÍTULO UNO

INTRODUCCIÓN Y EL ESTADO DEL ARTE

1.1 INTRODUCCIÓN

La temática sobre la rendición de cuentas cobra relevancia en nuestro país a partir de que la alternancia política que se inició en los ayuntamientos y los gobiernos locales desde finales de la década de los setentas, proceso que se precipitó en los años ochenta y noventa, y que tuvo su máxima expresión en las elecciones espectaculares para renovar la presidencia de la república en el año dos mil; no condujo a los resultados esperados por la población. Así, la “democratización” del país no trajo consigo, necesariamente, mejores niveles de vida para los mexicanos, asunto que la alternancia electoral había prometido. El descontento, el desencanto y desapego a la política y a los políticos fue resultado de una merma en la confianza hacia las instituciones que la democracia procedimental había arrojado.

En este contexto, en América Latina nace una corriente avocada a replantear los verdaderos alcances de la democracia representativa, particularmente en aquellos países que transitaron de regímenes autoritarios a gobiernos representativos avalados en las urnas. Es así, que autores como O’ Donnell (2007), Przeworski et al. (1999), Shmitter (2007), Schedler (2008) y Morlino (2007) se concentran, más que en el estudio del *Paradigma Procedimental*, sobre el análisis de la *Calidad de la*

Democracia, es decir, en la preocupación por actualizar los indicadores y aquellas variables para evaluar los resultados que han alcanzado, o no, hasta ahora, nuestros incipientes gobiernos democráticos constituidos mediante las urnas.

Para estos autores, resulta impostergable poner en práctica ciertos elementos olvidados por la transición, a saber: la *accountability*, o la *obligación* por parte de los gobernantes de *rendir cuentas*, y la *eficacia* del *Estado de derecho*, aspectos clave para evaluar el funcionamiento gubernamental y sentar las bases de instituciones democráticas y participativas que den puerta a procesos de gobernanza amplios. En particular, la *gobernanza por la rendición de cuentas social* es un proceso nodal para la reconstrucción de la nueva legitimidad política y constituye un tema trascendente en la agenda de investigación del gobierno democrático y los resultados de las políticas públicas.

Bajo esta perspectiva, el objetivo central de la presente investigación consiste en evaluar las transformaciones democráticas del gobierno postransición en México, por lo que toca a los alcances de las instituciones de *rendición de cuentas social*, particularmente en el caso del Distrito Federal y de sus Delegaciones Políticas, que son escenarios emblemáticos en materia de las transformaciones democráticas que vive el país y ofrecer un punto de encuentro con la agenda de investigación para avanzar hacia una teoría de la *Rendición de cuentas* y del *Gobierno democrático efectivo*.

La *hipótesis* clave de la tesis descansa en la construcción de agencias civiles, las cuales deberán comandar un proceso de cambio en las instituciones democráticas, donde la participación social permita incorporar las funciones de exigencia y control por el cumplimiento de los mandatos constitucionales, para que la rendición de cuentas no sea un aspecto sobreentendido de la transición democrática, que pueda evaluarse, únicamente, en términos de representación mandatada; sino más bien, como un componente endógeno al proceso transformación del régimen político, del que ineludiblemente, forma parte.

En aras de fortalecer los esquemas de gobernanza del control social, en esta tesis se reivindica a las agencias civiles de control como espina dorsal de las acciones tomadas en niveles de acción local, en virtud de que estos últimos resultan un espacio privilegiado para favorecer el contacto cotidiano entre gobernantes y gobernados. Así, la marcha de los gobiernos democráticos, más que ser evaluada *en las urnas*, debería de ser evaluada *en la rendición de cuentas social*, entendida como un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos, formato que les redunda en un mejor desempeño en sus funciones de control social.

Desde este marco de estudios, esta tesis de investigación parte de la hipótesis que los ciudadanos disponemos de otros medios de influencia políticos, no necesariamente electorales, para asegurar el cumplimiento de los mandatos legales y los resultados democráticos. Es aquí donde los grupos de interés no solo se mostrarían predispuestos para ir a votar, sino para articularse, asistir a reuniones

públicas; para protestar y presionar a sus representantes. Asimismo, se mostrarían propensos para trabajar colectivamente y formar redes de proximidad para la resolución de problemas comunes o para demandar al gobierno la prestación eficaz de servicios públicos y evaluar su desempeño.

Con este planteamiento nos damos a la tarea de despejar algunas *preguntas* que aún no han sido tratadas con suficiente rigor en la literatura emergente sobre rendición de cuentas social, ¿Cuál es la naturaleza de los cuerpos de control social y cómo se ejercitan esos poderes que tienen en el papel para asegurar el cumplimiento de los mandatos constitucionales?, ¿De qué depende el alcance de sus acciones y su efectividad en las funciones de control y evaluación de la función pública?, en última instancia, ¿Se puede medir la rendición de cuentas social y de esa manera verificar la utilidad teórica-práctica de este concepto?

En esta lógica, a lo largo de la investigación se desentraña cómo se construyeron los nuevos esquemas de cogestión presupuestal en el marco de las nuevas instituciones participativas del Distrito Federal. Para ello se evalúa el papel y el alcance de las contralorías ciudadanas en ocho colonias de cuatro delegaciones de dicha entidad. Enfocándonos en las primeras ediciones del presupuesto participativo entre 2011 y 2013 con la intención de hacer recomendaciones puntuales y coadyuvar a la difusión de mejores prácticas, orientadas, hacia lo que los teóricos llaman, el “buen gobierno.”

Para observar con ventaja el comportamiento de la gobernanza por el control social y

las dinámicas de integración de las contralorías sociales por la rendición de cuentas que operan en las colonias Delegaciones del Distrito Federal, aquí privilegiamos el *marco teórico* del *Nuevo Institucionalismo Normativo*. El cual, más que asumir que la eficacia del control social radica en la observancia de las normas legales, pone el ojo sobre el andamiaje de normas y constreñimientos sociales, que aunque subyacen a la lógica formal de la organización, permiten sincronizar la premisas decisorias de los actores y dar sustento al cumplimiento de los contratos colectivos. Particularmente, es el estudio de la llamada “confianza política”, la que nos pone en perspectiva para analizar la configuración y la anatomía y de las redes de gobernanza por el control social, lo que nos permite resaltar los principales rasgos de dichas estructuras posburocráticas y con ello hacer evaluaciones puntuales sobre su desempeño en la práctica.

Tras seguir una *metodología* que apuesta a estrategias cualitativas y comparativas que permiten acercarse a la realidad y entender lo común en las prácticas de control social en las diversas colonias que conforman el estudio, así como las particularidades de cada caso, se llega al *descubrimiento* de que la clave para explicar las variaciones en el desempeño del presupuesto participativo, no reside en los controles electorales verticales convencionales que se efectúan periódicamente sobre el órgano de gobierno delegacional, sino que, para que el control social sea efectivo, debe echar mano de otro tipo de medios de injerencia política más no electorales, es decir, que el control social trasciende más allá del voto. Luego entonces, las facultades del órgano de control social residen en la importancia que tiene la observancia de los contratos y los constreñimientos sociales, como la

confianza entre los vecinos que integran las contralorías ciudadanas, y entre éstos y las autoridades delegacionales, aspectos que repercuten en las dinámicas de integración de los cuerpos o agencias sociales organizados en torno a la vigilancia del recurso presupuestal. Así, la *confianza política* entre las personas, es una variable decisiva para explicar los alcances y el funcionamiento de los tramos de control social durante las tres fases de la decisión pública, durante la planeación, en la ejecución y durante la evaluación del presupuesto participativo.

Estas variables de tipo *societal* permiten rastrear la trayectoria de las redes de control social y establecer las variaciones en el comportamiento de los presupuestos participativos en las diferentes colonias de las Delegaciones de estudio. Es decir, que el factor de la alternancia electoral no es determinante para definir los resultados de cogestión presupuestal participativa, sino que la congruencia y la fuerza del control social por la rendición de cuentas, reside en la capacidad de las contralorías ciudadanas para hacer valer los contratos y los constreñimientos sociales, rasgos que les permiten superar problemas de coordinación para afectar de otra manera de los resultados democráticos de la gestión presupuestal. Dichas dinámicas se sustentan esencialmente en códigos de confianza interpersonal, eslabones que dan forma al cumplimiento de los acuerdos puestos en práctica para hacer realizable la gobernanza por la rendición de cuentas social.

Así, en esta investigación cobra sentido práctico las consignas que recen sobre las agencias de la sociedad civil organizada para hacer valer sus funciones de control civil sobre las decisiones que toma la administración pública para volver realizables

las exigencias por la rendición de cuentas y de esa manera asegurar el cumplimiento de los mandatos constitucionales. Esto es, mediante “la intervención efectiva de organizaciones sociales y asociaciones civiles, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas (interfaces socio-estatales), que pueden o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de [...] control de la gestión y/o evaluación a través de diversas formas de contraloría ciudadana” (Isunza Vera y Hevia, 2006). Rasgos característicos del control social que toman cuerpo y forma en la gestión de los distintos componentes que integran los presupuestos participativos y que nos remiten, necesariamente, a la idea de diseños organizaciones que deben volver vinculantes las decisiones tomadas por el órgano de control social.

El *hallazgo* más importante de la investigación, apunta, a que más allá de que los resultados de la cogestión presupuestal es un mero resultado consecuente y directo de la observancia de la legislación vigente en materia de participación ciudadana en el Distrito Federal, es más bien, el mantenimiento de la confianza política entre las personas, la variable crucial que explica su nivel de participación e involucramiento en los componentes convencionales en la gestión presupuestal, en la planeación, en la ejecución y en la evaluación de los proyectos. Es decir, que la fuerza y la consistencia del brazo de control social por la rendición de cuentas, más que constituir una *herramienta gerencial* a la que las organizaciones y cuerpos sociales pueden acceder mediante ciertos arreglos horizontales más eficientes, como se ha tratado hasta hora, desde una perspectiva normativa o prescriptiva; el estudio sobre el comportamiento de la expansión del espectro de confianza interpersonal, sugiere,

voltear a ver cómo es que se desarrollan este tipo de componentes de las redes de control social en el contexto natural de los procesos de *cambio político* de los que forman parte. Incluso; haciéndonos repensar la naturaleza democrática de este tipo de nuevos arreglos sociales posburocráticos.

Así, en la práctica, el brazo del control social puede seguir trayectorias y acciones divergentes, e incluso, inconsistentes entre sí, lo que lleva a repensar su papel y sus alcances dentro del esquema de cogestión presupuestal cuando es puesto a prueba en la práctica.

El lector encontrará en esta tesis un planteamiento novedoso para abordar problemas concernientes a la *nueva legitimidad democrática*, el *nuevo institucionalismo*, y sobre todo, a la manera de internarnos en un término complejo como lo es la *confianza política* para repensar problemas clave a los que se enfrentan no sólo los gobiernos, sino también la ciudadanía, para hacer valer la *governabilidad democrática*. En tanto la particularidad de la gestión de los presupuestos participativos apunta a destacar, que si bien, el esquema de las redes de gobernanza de la rendición de cuentas social, impide pensar este tipo de prácticas desde arriba, dado su carácter participativo y sobre todo deliberativo, lo que en teoría abre la puerta a nuevas arenas de interacción y negociación entre agencias sociales y estatales, lo que permitiría hablar de un proceso político construido lado a lado; es preciso verificar estas consignas en la práctica.

Es así, que esta investigación, ofrece un recorrido entre la teoría y las constataciones empíricas, en donde los esfuerzos se concentran en delimitar el concepto emergente de *Rendición de cuentas social*, para ampliar la comprensión sobre sus verdaderos alcances y con ello aportar a una teoría del *Gobierno democrático efectivo*. Ante los retos que enfrentan nuestras incipientes instituciones democráticas y ante la necesidad de evaluar de manera “justa” su desempeño, la rendición de cuentas ha dejado de ser un sobre entendido y se ha convertido en un controvertido objeto de estudio. Determinar sus causas y sistematizar su análisis es una aspiración tanto de la Ciencias social como de la Ciencia política moderna, en tanto constituye un problema legítimo de Teoría democrática. Todo esto, con base en un profundo interés por hacer una contribución a favor de la gobernabilidad, en tiempos tan turbulentos frente a la crisis institucional y social que América Latina y nuestro país, viven hoy día.

1.1.1 Contenido y organización de la tesis

La estructura de la tesis se conforma por cinco capítulos, el primero comprende la presente introducción y el estado que guarda el problema de la *rendición de cuentas social* en relación a los planteamientos esbozados en las primeras páginas.

El capítulo dos comprende dos secciones. El desarrollo del *marco teórico conceptual* y a la *metodología* empleada en la investigación. El marco teórico recupera diversos enfoques dada la complejidad de los conceptos y variables involucradas en nuestro estudio. Aquí, la *gobernanza de la rendición de cuentas social*, más que una

institución predeterminada y monolítica, se aprecia más como un evento dinámico no lineal que se caracteriza por una interacción fluida entre actores sociales y estatales, que se desarrolla en contextos de *cambio político, incertidumbre y ambigüedad*, pero que es susceptible de ser conducido por el timón de organizaciones de la sociedad civil organizada. Estos arreglos horizontales de gobernanza deben ser estudiados como un andamiaje de normas sociales informales o convencionalismos que determinan el sentido de lo apropiado o inapropiado en el contexto de un determinado grupo de personas y que tienen por objeto resolver problemas de coordinación y que generalmente vienen acompañadas de mecanismos de recompensa y sanción reconocidos socialmente, asociados con su (in) cumplimiento (Coleman citado por Keefer and Knack, 2005).

Aquí partimos de la premisa básica del *institucionalismo normativo* que refleja el papel central que se asigna a las normas y los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta. El institucionalismo normativo sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su constitución psicológica basada en una visión instrumental y utilitarista de la realidad para maximizar el beneficio personal, sino que más bien, los individuos son el reflejo de las instituciones a las que están vinculados. Desde este enfoque, los actores no son entes individuales, sino que forman parte de una red de interacciones con otros individuos y colectividades diversas. Estar inserto en diferentes colectividades significa seguir determinada actitud en base a las diferentes lealtades que se tenga con estas colectividades. Los individuos escogen entre diversas influencias e interpretan el significado de sus compromisos institucionales (March y Olsen 1997).

Aquí la “confianza” es un mesoconcepto que facilita, en sentido ascendente, la comprensión acerca de la manera en que los actores sociales y estatales asumen su papel dentro de la organización frente a los retos que plantea el contexto cambio político y las nuevas empresas democráticas, como la rendición de cuentas; y en sentido descendente, facilita la comprensión en torno a la manera en que se ven en la necesidad de reafirmar o rechazar ciertas lealtades institucionales al momento de organizarse colectivamente, para dar vida, lógica y sentido a los mandatos legales producto de las reformas democráticas. Aspectos que arrojan información sobre la forma de integración y funcionamiento sobre las redes de control social y como estos rasgos repercuten sobre su desempeño.

Para el *Capital Social*, la “confianza política” es una variable clave dentro del estudio del sistema de normas y constreñimientos sociales porque permite sincronizar las premisas decisorias de los actores, facilitando las acciones cooperativas y el cumplimiento de los contratos (Putnam 1993 y 2005, Portes 1998 citado por Keefer and Knack 2005). Estas aproximaciones resultan importantes para el estudio de la rendición de cuentas social porque la confianza se encuentra asociada al concepto de reciprocidad o mutualidad (*partnership*), que es en donde descansa el poder explicativo de la teoría para explicar las capacidades que tienen las redes sociales de control social para sortear problemas de coordinación y cooperación, aspectos que repercuten sobre la eficiencia social en actividades de escrutinio, control y evaluación del desempeño gubernamental.

Por otro lado, desde la perspectiva de las *Redes sociales*, es factible analizar con microscopio el papel que juega y los alcances que tiene la confianza interpersonal para la gobernanza de la rendición de cuentas, y sus repercusiones sobre la forma de integración de las agencias de control social; por lo que toca a su *flexibilidad / exclusividad* y el grado de *horizontalidad / verticalidad* de las estructuras que facilitan la toma de decisiones. Aspectos que desembocan en la variables críticas que integran nuestro estudio para explicar satisfactoriamente el funcionamiento de las agencias de control social sobre la conducción del presupuesto participativo en el Distrito Federal.

La discusión en torno a los atributos de las redes sociales, como la confianza interpersonal, su grado de cohesión o flexibilidad, o su estructura horizontal o vertical, se encuentra inmerso en un profundo debate. Por un lado encontramos los enfoques convencionales que parten de una orientación prescriptiva o normativa y que centran su atención en como las organizaciones y cuerpos sociales pueden acceder a ciertos tipos de arreglos más eficientes, para lo cual se resaltan una serie de componentes o atributos que toda forma de organización horizontal deben tener. Por el otro, los estudios críticos o no prescriptivos, centran su atención sobre cómo se desarrollan estos componentes en el contexto natural, de naturaleza endógena, a los procesos políticos, lo cual hace repensar, no solo los alcances, sino la naturaleza democrática de este tipo de nuevos arreglos sociales.

Así, la importancia que tiene la confianza en la teoría puede verse ensombrecida dentro del debate en torno a la eficiencia de las redes, polarizado, entre la eficiencia

social, y sus implicaciones para la igualdad democrática. Aquí hay lugar a ello, porque la clave para hacer visibles los verdaderos tramos y alcances de la gobernanza por el control social de las agencias que operan sobre el presupuesto participativo en el Distrito Federal, se encuentra en el estudio de su forma de integración y en el comportamiento que siguen sus variables fundamentales.

El apartado metodológico, incluido en el capítulo dos, comprende la estrategia que habrá de seguir la investigación. A grandes rasgos consiste en un *análisis cualitativo comparado* en ocho colonias de cuatro delegaciones políticas del Distrito Federal (Cuajimalpa, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza) para evaluar el desempeño de las agencias de control social sobre la conducción de los tres primeros presupuestos participativos que se pusieron en práctica en la entidad entre 2011 y 2013.

La elección del Distrito Federal y las delegaciones políticas como escenarios para contextualizar nuestro estudio, es una decisión que se encuentra asociada directamente a los objetivos de la investigación. Esta entidad es un escenario emblemático en materia de transformación política democrática en el país, no solo por lo que toca a las instituciones de representación formal, sino por el fortalecimiento de las instituciones participativas y de la democracia de abajo hacia arriba. La decisión de hacer descender nuestro análisis sobre el comportamiento de las agencias de control social durante la implementación del presupuesto participativo hacia las colonias, se apoya en la importancia y el interés de la esfera local como un escenario privilegiado para el desarrollo de la participación ciudadana

y la rendición de cuentas, debido a la estrecha y cotidiana relación entre gobernantes y gobernados. Aquí, herramientas inéditas de cogestión, como el *presupuesto participativo*, nos permiten verificar las capacidades de control social en los tres tramos de dicho instrumento: en la planeación, en la ejecución y en la evaluación de la política pública, y de esa forma repensar los alcances de la rendición de cuentas social en la práctica.

La delimitación temporal del análisis se debe, fundamentalmente, a que entre 2011 y 2013 se pusieron práctica las primeras tres ediciones del presupuesto participativo en el Distrito Federal, lapso que coincide con el primer periodo de gestión de los Comités Ciudadanos, órganos de representación y articulación vecinal que reciben atribuciones por ley para intervenir en la cogestión del presupuesto participativo, y que en teoría, sirven como medio idóneo de agencificación social.

Para recabar los datos de campo, se diseñaron entrevistas a profundidad, dirigidas a actores clave. Personalidades instituidas en cada una de las colonias de estudio, con motivo de las reformas de apertura democrática que dieron vida a las nuevas instancias de participación ciudadana en el Distrito Federal y que intervinieron durante las tres primeras ediciones del presupuesto participativo en el Distrito Federal. En primer lugar, conversamos con actores sociales, personas que fungieron como excoordinadores de los Comités Ciudadanos por colonia entre 2011 y 2013, que además de reunir las investiduras formales que les otorga la legislación para fungir como ejes de representación y articulación de las demandas vecinales, son también líderes naturales comunitarios, se trate de activistas sociales o figuras

reconocidas por su labor social. En segundo lugar, entrevistamos a actores estatales, léase, funcionarios públicos delegacionales para conocer el posicionamiento de las autoridades frente a la consigna de hacer valer las instituciones democráticas y el mecanismo de cogestión presupuestal. Como técnicas de investigación complementarias, se llevaron a cabo ejercicios de observación directa (*in situ*) que abarcaron diversos espacios de encuentro, formales e informales, entre los vecinos de las colonias; y espacios de contacto directo entre vecinos y autoridades delegacionales. Por último hay que hacer mención del empleo de técnicas de investigación documental, tanto en fuentes directas, bibliografía especializada y legislación, así como el acceso a documentos inéditos durante el trabajo de campo.

El capítulo tres es de carácter descriptivo y se justifica dentro del plan de la tesis porque tiene la intención de contextualizar nuestro estudio dentro del régimen que caracteriza al Distrito Federal y a las delegaciones políticas. Un régimen marcado por cambios políticos vertiginosos, principalmente desde la década de los noventa a la actualidad y que han transformado la democracia de arriba hacia abajo, por lo que toca a los poderes de representación local, esencialmente en el ámbito legislativo y ejecutivo. Pero aquí también hacemos referencia al proceso de democratización de abajo hacia arriba, que ha consistido esencialmente en el fortalecimiento del régimen y las instituciones de participación ciudadana. Aquí profundizamos en la naturaleza del presupuesto participativo, sobre sus criterios normativos y ejes rectores. A propósito de brindar información detalla al lector sobre la peculiar naturaleza y sobre los rasgos *sui géneris* que caracterizan al régimen jurídico del Distrito Federal y los gobiernos delegacionales, una segunda faceta de este capítulo tiene la intención de

delimitar el marco jurídico que rodea a las delegaciones políticas y al Distrito Federal en el contexto del derecho público mexicano.

El capítulo cuatro reúne dos momentos importantes. Uno, se reportan los principales resultados de la investigación, y dos, se discute sobre dichos resultados por cuanto adquieren forma como los principales hallazgos de la investigación. En primer lugar se presentan los datos recabados en campo en las ocho colonias de estudio acerca del funcionamiento y los alcances en la práctica de las agencias de control social, con motivo de la puesta en práctica de los primeros tres presupuestos participativos en el DF entre 2011 y 2013. Aquí nos valemos de actores, hechos y eventos reales para dimensionar los alcances del control social en los tres momentos más importantes de la gestión presupuestal: en la planeación, en la ejecución y en la evaluación.

El segundo momento importante de este capítulo, comprende una sección en donde se redondean los principales resultados de la investigación y se discuten los principales hallazgos en relación a la efectividad del modelo teórico empleado y al planteamiento de la hipótesis, lo que nos permite situar puntualmente las contribuciones teóricas y prácticas del proyecto. Los principales hallazgos de la investigación tienen que ver con que la implementación del presupuesto participativo en el DF no es el resultado puramente del empleo de una herramienta gerencial fundamentada en un orden técnico y profesional sobre el cual está basado, supuestamente, la organización pública y a la cual se alinean las acciones de las agencias de control social en las colonias estudiadas.

Es decir, ahí donde las nuevas instituciones democráticas e instancias de participación ciudadana convencionales en el Distrito Federal, que presumen de antemano que los actores políticos asumen su participación en tareas se control por la rendición de cuentas, bajo un lente estrictamente técnico que permite una evaluación de la organización a partir de una óptica instrumentalista; los hallazgos sugieren que los participantes que integran la red de control, léase, actores sociales y estatales, antes de asegurar su participación por el camino de la técnica; velarán por el mantenimiento de determinadas lealtades políticas, toda vez que durante la participación, los individuos no necesariamente siguen el “mejor camino” sin antes escoger antes entre diversas influencias políticas e interpretar el significado de sus compromisos institucionales con el propósito de legitimar sus acciones y dotar de lógica y sentido a su participación en el nuevo proyecto democrático.

Así, el mantenimiento de confianza entre las personas es la variable crucial que explica su nivel de participación e involucramiento en los componentes convencionales de la gestión presupuestal, en la planeación, en la ejecución y en la evaluación de los proyectos y la manera en que las funciones de control social pueden tomar forma y constitución más allá de las instancias de participación ciudadana convencionales. Aquí la trayectoria que siguen los lazos de confianza interpersonal resulta fundamental para comprender la naturaleza de los nuevos arreglos de gobernanza por el control social que operan en las colonias más allá de

las jurisdicciones formales para ampliar el conocimiento acerca de su constitución, funcionamiento y alcances en la práctica.

Por otro lado, generalmente se parte de que la gobernanza implica arreglos posburocráticos horizontales e incluyentes que resultan más eficientes que las jerarquías tradicionales. Las experiencias en la forma de integración y funcionamiento de algunas de las redes de control social que operan en la Delegación Benito Juárez y Miguel Hidalgo corroboran la teoría, sin embargo, aquí se demuestra también que la confianza no es un bien público, pues puede dar lugar a arreglos sociales cerrados y excluyentes; que si bien, buscan beneficios para un grupo, estos resultados pueden generar externalidades sobre los no miembros. Tal como lo documentamos en algunas colonias en la delegación Cuajimalpa y Miguel Hidalgo. Aquí, la importancia que tiene la confianza en la teoría puede verse ensombrecida por el debate en torno al desempeño de las redes, polarizado, entre la eficiencia social y sus implicaciones para la igualdad democrática. Lo que trae serias repercusiones al momento de entender el comportamiento del brazo de control social y sobre sus alcances en la práctica.

Así, lejos de una postura eficientista o gerencialista, que tiende a asegurar el empleo de las mejores herramientas de gestión y evaluación, no hay una única ni mejor fórmula de hacer valer el control social por el cumplimiento, sino que más allá de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana convencionales, la gobernanza por el control social sugiere, no un único o mejor camino, antes bien, trayectorias contradictorias repletas de dilemas.

En la profundización acerca del estudio de cuáles son los diversos criterios normativos, como la confianza, que determinan un comportamiento normal y adecuado, que cobran sentido en un determinada colectividad y bajo los cuáles los actores políticos están propensos a invertir voluntades, esto es, energías, esfuerzo y recursos para superar problemas de coordinación; puede estar la clave para estudiar con mayor detenimiento el funcionamiento de la gobernanza por el control social, si es que queremos estar en condiciones de aportar a una Teoría de gobierno democrático efectivo.

En el capítulo cinco se discute sobre las principales conclusiones del proyecto y sus aportaciones teórico-prácticas.

1.2 EL ESTADO DEL ARTE

PUNTO DE PARTIDA. CONTROL POR EL CUMPLIMIENTO COMO EL CORAZÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL. IMPLICACIONES PARA EL PARADIGMA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

1.2.1 En torno al control y el cumplimiento como el corazón de la Rendición de Cuentas. Alcances y limitaciones de los estudios sobre la democratización mexicana

Aunque la ambigüedad es intrínseca a la vida humana, la corriente principal de la literatura sobre rendición de cuentas reduce sus alcances al no tomar la ambigüedad en serio. Hasta ahora, los enfoques tradicionales no han estudiado dicho fenómeno con suficiente rigor, ya que la consideran como un proceso exógeno a los procesos de transformación política, es decir, como un sobrentendido, al expresarse en términos de representación mandatada, tal como lo han abordado los estudios de la democratización mexicana.

Los cambios políticos producidos por la desincorporación de estructuras políticas fundamentadas en las jerarquías tradicionales y el desmantelamiento del Estado de bienestar, a lo que Rhodes (1994) llama “Ahuecamiento del Estado”, nos invitan a repensar la naturaleza de las nuevas relaciones entre *agente* y *principal*, acerca de

sus distancias y en la emergencia de nuevas instituciones de rendición de cuentas (Smither 2007, Olsen 2014).¹

Aquí partimos del convencionalismo en la vertiente de la literatura sobre rendición de cuentas, en donde el corazón de la problemática asociada a este fenómeno, se puede expresar, no en términos de representación mandatada, sino en la problemática que implica el ejercicio del control o los controles ejercitados por el *principal* sobre sus *agentes* para detectar, sancionar y/o corregir las desviaciones entre los mandamientos de los primeros respecto a la conducta indisciplinada de los segundos, en virtud del márgenes de autonomía y discreción de los que gozan, que los pueden llevar, eventualmente, a cometer ciertos actos irregulares o incurrir en omisiones (O' Donnell 2007, Przeworsky et al. 1999, Morlino 2007, Smulovitz y Peruzzotti 2000, Olsen 2014).

Esta preocupación se ha convertido en una cuestión central para la teoría democrática contemporánea, introduciendo el concepto de la *Rendición de cuentas* como vehículo idóneo de *control político* para que el *principal* (la ciudadanía) puedan forzar el cumplimiento de las acciones y los deberes de los poderes constituidos (*agentes*) Para Przeworski et al. (1999) y Schedler (2008), la rendición de cuentas se convierte en la dimensión central de las democracias representativas al ser el único factor que garantiza a los ciudadanos un medio de control efectivo sobre las

¹ Para el caso mexicano, nos referimos al proceso de dismantelamiento de estructuras verticales tradicionales en las que se basaba el régimen autoritario de partido de estado, empujado, por la liberalización paulatina del régimen político y la firma del tratado de libre comercio con América del Norte (TLCAN). Zaid (1995) ubica éste procesos de reconversión política entre la década de los sesentas y los noventas.

instituciones políticas. Para estos autores, la rendición de cuentas, implica, por un lado, la obligación de índole política o legal de los líderes políticos de responder por sus decisiones frente a los ciudadanos al informar y justificar en público sobre sus actos y ello les atribuye responsabilidad; por el otro, el diseño de mecanismos de sanción o recompensa que los ciudadanos pueden aplicar al ver lacerados sus intereses.

Este pensamiento no es nuevo, sino que viene arraigado en la semilla del liberalismo que dio origen al surgimiento de la primer república en América (Hamilton et. al., 2015). Aquí se pensaba en que el problema no estriba tanto en constituir un gobierno, sino en la necesidad de domesticar el poder, limitar sus arbitrariedades, contener y corregir sus abusos; manteniendo el ejercicio de la autoridad dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos.

Schedler (2008) define *accountability* como *la rendición obligatoria de cuentas*, en el sentido de que no se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa de la autoridad que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, sino que alguien y algo debe obligarla, legalmente y políticamente. Es decir, el problema de la rendición de cuentas no estriba propiamente en la manera en como el Estado constitucional democrático debe garantizar la supervisión, el control y el cumplimiento, sea por medio de un sistema horizontal de pesos y contrapesos o gracias a la “separación” del poder hacia las áreas de *expertise* (Laegreid, 2014). Mecanismos que descansan sobre la base de la autoridad legitimada por el gobierno de la mayoría, en donde “es el público la única fuente de soberanía y es al público a quien los funcionarios deben

rendir cuentas en última instancia” (Goodin 2008 citado por Olsen 2014), sino en la necesidad de monitorear, controlar, y evaluar los actos bajo escrutinio, y en su caso, sancionar, a los responsables de su ejecución; en situaciones donde los objetivos, las reglas, las líneas de autoridad, los estándares y la tecnología, no se encuentran del todo definidos; en donde la participación de diversos actores es fluida y en donde el empleo de tal o cual recurso depende de criterios y expectativas que se basan en visiones competitivas sobre el nuevo orden político; fenómeno al que éste autor denomina “rendición de cuentas bajo ambigüedad.”²

1.2.2 La política de la Rendición de Cuentas. Replanteando la naturaleza del control y el cumplimiento.

Antaño, la democracia representativa, como proceso político, permitía legitimar las posturas en contrario y consensuar “el debate” respecto a que instituciones de rendición de cuentas resultaban más efectivas (March y Olsen, 1995). Hoy, el Estado constitucional democrático posmoderno se asemeja más a una “anarquía organizada”, caracterizada por preferencias ambiguas, objetivos difusos, relajamiento de las líneas de autoridad tradicionales y el surgimiento de nuevas relaciones de autoridad y subordinación en unidades inferiores que compiten entre sí; sin contar una fluida participación de actores de diversa naturaleza en el proceso de rendición

² El Estado constitucional democrático fue construido sobre la base de un orden racional y fue concebido como un instrumento eficaz para la consecución y la realización de los fines políticos así como un medio adecuado de solución de conflictos. Su estructura descansaba en objetivos claros y consistentes; así como en esquemas formalizados de división del trabajo, poder y responsabilidades; y donde los controles para el cumplimiento se construyeron sobre la bases de la jerarquía y la autoridad (Etzioni 1964 citado por Olsen, 2014).

de cuentas, que hoy es menos integrado por las instituciones tradicionales y en donde la política no es un hecho predeterminado, sino un evento susceptible de ser direccionado, en el que confluyen elementos de cambio, improvisación, y ambigüedad (Cohen et al., 2012).

Uno de los pilares para la redefinición del Estado constitucional democrático, descansa sobre la necesidad de repensar la naturaleza de los controles políticos convencionales sobre los poderes legalmente constituidos en aras de forzar la responsabilidad y el buen desempeño de la función pública y sus representantes. En este escenario, el papel de la democracia representativa, las relaciones entre los oficiales políticos expertos electos por sufragio y la ciudadanía, ha cambiado en nuevas formas que exigen una reconceptualización de lo que entendemos por rendición de cuentas “La democracia monitoreada se presenta como un hito histórico que implica el ejercicio del escrutinio público de manera continua y nos lleva a repensar las formas de control sobre quienes ejercitan el poder fuera de las fronteras tradicionales y de los niveles institucionales convencionales” (Keane 2009 citado por Olsen, 2014).

La metáfora espacial de la rendición de cuentas nos permite distinguir el estudio de las tres dimensiones del control político aceptadas en el consenso de la literatura. Hablamos de los controles electorales que se ejecutan esporádicamente para premiar y castigar el desempeño de los gobernantes (*Rendición de cuentas vertical indirecta*), los controles horizontales o *rendición de cuentas horizontal*, que

corresponden al sistema de pesos y contrapesos que se ejercitan entre un órgano o agencia del estado sobre otro cuerpo estatal dentro del marco de la tradición republicana del equilibrio de los poderes públicos, y finalmente los controles sociales, o rendición de cuentas *societal*, que parten de la idea que los ciudadanos disponemos de otros medios de influencia políticos, no necesariamente electorales, para forzar así el cumplimiento y la responsabilización de los funcionarios públicos, poderes que pueden ejercitarse de manera permanente y no solo entre una elección y otra (*rendición de cuentas vertical y directa*).

Rendición de cuentas vertical (electoral) y rendición de cuentas horizontal

La distinción original entre rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas horizontal fue introducida por O' Donnell (2007). Según éste autor, la rendición de cuentas vertical es una relación política desigual que se establece entre gobernantes y gobernados y cuyo vínculo por excelencia es el sufragio, acto mediante el cual el elector delega en un representante su capacidad para decidir y hablar por aquel. El ciudadano tiene la oportunidad de llamar a cuentas al gobernante esporádicamente durante periodos muy largos y la única posibilidad de sanción o premio es mediante la emisión del voto. Esta noción favorece claramente una visión delegativa del poder político, con lo cual se deja al mandatario un amplio margen de discrecionalidad para llevar a cabo sus funciones encomendadas, sin frenos ni controles claramente establecidos durante los periodos intermedios entre una elección y otra.

Por su parte, la rendición de cuentas horizontal es aquella que denota una relación política de igual a igual. Esto es, que el control es ejercido por una institución o agencia designada por el propio Estado, dotado de manera *ex profesa* con atribuciones y facultades para fungir como mecanismo de contrapeso o balance sobre otro órgano o poder estatal gracias a sus poderes de supervisión, fiscalización o sanción.

“En la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes. En teoría, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos. Sin embargo, sería demasiado exigente y poco realista pedir una (aproximada) igualdad de poderes para hablar de relaciones “horizontales” de rendición de cuentas”(Schedler, 2008:34-35).

En el seno de esta corriente se ha desarrollado una abundante reflexión teórica que apuesta por el despliegue de mecanismos de control político accesorios para vigilar y contener los excesos del poder público como mecanismos eficaces de rendición de cuentas. Esta corriente sostiene que ni el control político electoral sobre los gobernantes o *accountability vertical*, ni las actividades de control que llevan a cabo las propias agencias estatales de “balance” sobre otros órganos del Estado en el sentido de la tradición Republicana de los “Pesos y contrapesos”, a lo que se le conoce como *accountability horizontal*; son suficientes para forzar la rendición de cuentas; sino que además, se necesita de la injerencia activa y dinámica de las funciones civiles de control sobre los gobernantes, más allá del voto, para redondear los esfuerzos. A lo que se conoce como *rendición de cuentas social o societal*.

Rendición de cuentas social o societal

La manera en que la sociedad civil organizada debe participar como agente en la rendición de cuentas no debe limitarse a las elecciones. Este postulado parte de la necesidad de elevar el rendimiento de las agencias tradicionales horizontales de control y de reforzar propiamente los vínculos electorales. En opinión de O' Donnell, este tipo de actividades deben acompañarse por una rendición de cuentas vertical pero no electoral, fuerte y bien establecida, a la que llaman "*societal*" (Peruzzotti y Smulovitz 2002, O' Donnell 2007). Su eficiencia descansa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones civiles y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios (Przeworski et al. 1999, Schedler 1998). La Rendición de cuentas *societal* es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos:

“[...] acción que tiene como objetivo al exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agencia pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y *exposés* ilustran algo de los no institucionales, [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas” (O'Donnell, 2007:69).

Morlino (2007:37) llama a este tipo de agencias *estructuras intermediarias* “[...] redes bien desarrolladas de organizaciones y asociaciones activas e informadas que

comparten valores democráticos“ y que se encuentran conscientes de su función civil.

1.2.3 Control, cumplimiento y legitimidad. El paradigma a partir la democracia representativa y el caso mexicano

El estudio de la transición democrática en México ha sido objeto de interés de una reconocida comunidad de académicos.³ Quienes, en su mayoría, coinciden con Victoria Rodríguez (1998:164) en que las elecciones locales competitivas “ya han empezado a cumplir su promesa de tener un efecto más duradero, obligando a todos los partidos en el gobierno a tener un mejor desempeño si aspiran a ganar la siguiente elección” (Lujambio 2000, De Remes 2000).⁴

La tesis central de este círculo de intelectuales apuesta por el fortalecimiento y perfeccionamiento de los mecanismos electorales como medios eficaces de control político y rendición de cuentas, lo cual se consigue por medio del rediseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, el aumento de la competencia electoral en condiciones de equidad, el involucramiento de la ciudadanía en los procesos electorales, la transparencia de los comicios; la

³ Estos autores se refieren al proceso que dio inicio en los años setentas, momento en que la clase política gobernante emprendió la liberalización del régimen autoritario y se dio pie al proceso de “ciudadanización” de nuestras instituciones electorales.

⁴La idea general que subyace a este consenso, es que, así como en el campo de la economía los mecanismos de mercado son el medio idóneo para la asignación eficiente de precios y la satisfacción del consumidor y en el campo biológico la “selección natural” es el mecanismo para hacer prevalecer a la mejores especies; en el terreno político, la competencia electoral tiene la misma función, permite seleccionar a los elementos idóneos que habrán de ocupar y hacer funcionar correctamente al gobierno, descartando a los funcionarios ineficientes y corruptos.

especialización de la legislación electoral, la promoción de una cultura cívica y la incorporación de la justicia electoral por medio de tribunales constitucionales *exprofeso*.

Alonso Lujambio (2000) acude a una amplia base de datos que muestran como la oposición fue conquistando poco a poco y de manera silenciosa desde los años ochenta espacios de representación política en los ámbitos de los municipios y los congresos de los estados. El autor asegura que la transición a la democracia está a punto de culminar y que esta se ha construido mediante bases sólidas de participación y legitimidad que auguran la emergencia de instituciones fuertes y gobiernos con bases popular. En este mismo sentido De Remes (2000) apuesta a esos mismos procesos de democratización locales como catalizadores del sistema político democrático nacional.

Estos posicionamientos son comunes también entre los ciudadanos y no es difícil entender por qué; de hecho, nadie discute que el contar con un régimen electoral independiente y competitivo es la condición y la base para organizar y constituir el poder político.⁵ A la vez que, en cualquier caso, el instrumento de control más eficaz

⁵ Para Downs (1957), un gobierno es democrático cuando se cumplen las siguientes condiciones: a) existencia de un sistema de partidos y una distribución de los cargos públicos sobre la base de las elecciones, b) elecciones periódicas, libres y honestas que no pueden ser fijadas solo por el partido en el gobierno, c) sufragio electoral de la población adulta d) el partido vencedor que obtiene la mayoría tras la contienda electoral tiene derecho a ocupar los puestos de gobierno, y e) los perdedores renuncian a utilizar medios ilegales o violentos.

La influencia del paradigma electoral como mecanismo eficaz de control y responsabilización política ha sido muy marcada al menos en la últimas dos décadas en nuestro país, si observamos el oneroso aumento que ha tenido el financiamiento público a los partidos políticos para las contiendas electorales, tanto federales como locales en las últimas décadas. También prevalece la idea de que el buen funcionamiento del gobierno depende en buena medida de la reelección de los representantes en cargos de elección popular. En diciembre de 2013, tras varias iniciativas que no encontraron eco

del que disponen los gobernados es el sufragio, porque permite expresar la satisfacción o insatisfacción del público con la administración pública y compensar o castigar su desempeño concediendo o negando la reelección. Este modelo de responsabilización burocrática se basa principalmente en la doctrina de Wilson y luego de Weber, bajo este paradigma, la concepción del control sobre la administración pública radica en una visión tradicional que supone un:

[...] sistema de comandos y controles jerárquicos, que presupone la separación de la política de la administración y la primacía de aquélla sobre ésta. Los supuestos implícitos son la neutralidad y la no discrecionalidad de la Administración Pública o, en todo caso, un uso imparcial y objetivo del poder que detenta. La preeminencia de las reglas impersonales, el estricto apego al principio de la jerarquía, un sistema de control vinculado al orden jerárquico, así como la existencia de un sistema legal que contribuya a evitar los abusos, constituyen los mecanismos básicos que posibilitan, en primera instancia, la responsabilización de la Administración frente a los ciudadanos (Cunill, 2000: 271).”

Esta herramienta provee un método claro, simple y directo de responsabilización democrática de la Administración Pública (Behn, 1998). Asumiendo que ésta puede ser separada de la formulación de las políticas y que el aparato burocrático siempre encontrará y adoptará la manera más eficiente de implementar cualquier política, correlativamente se asume que el público no necesita preocuparse de la

en sexenios anteriores, se reforma el artículo 49 de la Constitución General para incorporar la reelección consecutiva de diputados federales hasta por 3 ocasiones, con posibilidad de mantenerse en la curul hasta por 12 años consecutivos, y de senadores, quienes ahora podrán hacerlo hasta por un periodo con posibilidad de mantenerse en su escaño durante el mismo periodo. Para el caso de las diputaciones locales, con motivo de la reforma al artículo 116 del mismo ordenamiento, estas serán sujetas de reelección hasta por tres periodos más, habilitando a un diputado local a que pueda mantener la curul hasta por 12 años.

Administración (Cunill, 2000). Cuando los ciudadanos no están de acuerdo con las políticas que han sido definidas por un gobierno, con la manera como su administración está siendo dirigida, o con el manejo o destino de los impuestos que pagan, ellos disponen de un medio directo para corregir la situación: usar el mecanismo de las elecciones para castigar o premiar a los gobernantes (Przeworski, et al., 1999).

1.2.4 De la Democracia representativa a la Democracia monitoreada. La Rendición de cuentas social en escena.

¿Cuál es el mecanismo más efectivo para responsabilizar a nuestros gobernantes y garantizar el cumplimiento de la función pública? Lejos de admitir que la auténtica voluntad del pueblo se expresa únicamente por medio de elecciones competitivas, la desilusión respecto a las formas tradicionales de la democracia representativa y sus resultados (Dahl, 2000) nos invitan a reconceptualizarla como un régimen siempre marcado por formas inacabadas y de no cumplimiento (OEA, 2010).

Bajo esta óptica, es menester voltear hacia las facultades originales de contrapeso político que detenta la comunidad política, como fuente última y legítima de poder, para hacer frente a la tiranía de la mayoría. Esta concepción, más que admitir la existencia de un centro de poder soberano como único sujeto de rendición de

cuentas, implica una refundación de los principios normativos de la democracia liberal. (Toqueville 2002, Hamilton et al., 2015).⁶

En las democracias contemporáneas, la organización del control por la rendición de cuentas y el cumplimiento, se lleva a cabo fuera de las estructuras burocráticas convencionales y en niveles que admiten diferentes grados de institucionalización, especialización y coordinación. Proceso que reconoce la entrada de nuevos actores políticos, una multitud de organizaciones sociales, instituciones y de redes independientes de control político y administrativo. Al lado del escrutinio tradicional que realizan las ramas legislativa y judicial, la rendición de cuentas es una actividad que demanda ser ejercitada por auditores, ombudsman, tribunales y comités independientes que operan como el brazo de del control social. Diversos organismos redes y comunidades epistémicas o *think tanks* de rendición de cuentas que echan mano de diferentes recursos y fuentes de información independientes, nuevas agencias autorizadas para monitorear y evaluar el desempeño, sancionar el abuso

⁶ Alexis Tocqueville quien durante su viaje a Norteamérica en el siglo XVIII observó que el advenimiento del Estado democrático de derecho que disuelve la sociedad estamentaria no conlleva necesariamente al bienestar de la república, toda vez que también en la democracia el gobierno se puede ejercer de manera despótica. Esto es evidente, si el que gobierna, aunque haya recibido su poder del pueblo, sigue manteniendo una amplia autonomía y discrecionalidad. Aunque el gobernante representara legalmente la voluntad del pueblo, también tendría la posibilidad de establecer la libertad o el despotismo.

Para Montesquieu era indispensable la existencia de formas de poder intermedio u otros cuerpos secundarios que pudieran hacer frente a los posibles abusos del príncipe. En las sociedades aristocráticas “los nobles [...] son personas poderosas que no se dejan oprimir por el príncipe y que no dependen completamente de él. Ejercen funciones que posteriormente asumirá el Estado en numerosos lugares. Son, en definitiva, un límite y un estorbo para la voluntad y para los caprichos del monarca” (Osorio, 2011:414). Sin embargo, con la llegada de la democracia dejan de existir estos ciudadanos. El Estado consigue así monopolizar el poder. Ante la ausencia de personalidades poderosas, la mediocridad de las masas y la atomización de la ciudadanía, el imperio de la ley no encuentra obstáculo alguno, ni nadie quien le rivalice. De ahí que “Son las asociaciones las que, en los pueblos democráticos, deben ocupar el lugar de los particulares poderosos que la igualdad de condiciones ha hecho desaparecer” (Tocqueville, 2002:475).

de poder y/o las conductas inadecuadas de los gobernantes. Así, nuevas funciones y relaciones se suman a los controles políticos tradicionales, creando complejas capas y diferentes combinaciones de actores estructuras y proceso de rendición de cuentas que coexisten entre sí. Teorizar acerca de la rendición de cuentas requiere poner atención en la complejidad de dichas dinámicas, más que asumir una relación jerárquica, lineal y predeterminada entre agentes y principales (O´ Donnell 2007, Olsen 2014:3).

Teorizar sobre la rendición de cuentas implica profundizar en cómo es que trabajan éstos regímenes en contextos de cambio político e incertidumbre. Situación en donde se debe rendir cuentas no a “una soberanía”, sino a una multiplicidad de foros para satisfacer una multiplicidad de reclamos. Actividad que se puede llevar a cabo de múltiples maneras y más allá de los canales electorales de comunicación tradicionales, requiriendo diferentes tipos de información, explicaciones y justificaciones en términos de diferentes estándares o criterios normativos (Schedler, 2008).

Es decir, la manera en como los diferentes actores involucrados conciben la rendición de cuentas puede variar dependiendo de diferentes criterios. Así, los medios de comunicación, ciertas organizaciones civiles, asociaciones políticas o *think tanks*, promueven ciertos valores cívicos y democráticos, muchas veces contrapuestos con una concepción legalista o institucionalizada acerca del derecho a ejercer la auditoría y control político; agencias descentralizadas del estado y

comisiones reguladoras, privilegian, antes que el reclamo de la sociedad civil, valores como la competencia o *expertise*, la legalidad y la imparcialidad, en concordancia con las leyes los códigos profesionales y los mandatos constitucionales. Otras veces, los valores democráticos promovidos desde el seno de la sociedad no coinciden con ciertos valores arraigados en la burocracia, códigos de “prácticas apropiadas” o el *ethos* de la oficina (Laegreid, 2014). Para Bovens 2007 et al. citado por Olsen (2014), no existe una fórmula única de rendición de cuentas, sino que es una actividad que puede variar dependiendo de las diferentes áreas de política, diversidad de actores, y a lo largo del tiempo.

De manera que, si deseamos estudiar con rigor el fenómeno de la rendición de cuentas, es preciso delimitar el propio concepto para conocer su potencial explicativo, ello implica despejar ciertas variables que resultan críticas para su estudio y que aún no han sido abordadas con suficiente rigor en los estudios de la literatura:

a) Sobre qué se debe rendir cuentas, b) a qué tipo de actores le corresponde la función de pedir y velar por la rendición de cuentas y en qué instancias, así como ante qué tipo público se deberá justificar esta tarea, c) en qué momento se debe llevar a cabo esta actividad, si durante la planeación (*exante*), *durante*, la ejecución, o en la evaluación (*expost*), del acto bajo escrutinio (Isunza vera, 2006); d) definir cuáles son los tipos de controles de los que se puede echar mano para forzar el cumplimiento, los cuales podrían ser de índole legal, de carácter político o administrativo; o bien, recaer en el ámbito de las normas o convencionalismos

sociales, en cuyo caso, las sanciones no se encontrarían formalmente codificadas (Olsen, 2014). Por si esto fuera poco, la rendición de cuentas efectiva exige definir si dichos controles pueden o deben ser ejercitados de manera colectiva o individualmente (Cunill, 2000).

Cuando la democracia debe hacer frente a una multiplicidad de reclamos por la rendición de cuentas, muchas veces incompatibles entre sí y que se sostienen por preferencias, estándares normativos y criterios ambiguos, la tarea consiste, más que nada, no en aislar el conflicto, inherente a la política, sino estudiar los fenómenos democráticos dentro del mismo proceso político en el que se desarrollan. Así, la rendición de cuentas debe ser considerada más como un fenómeno inherente a la política que involucra a una amplia gama de actores y organizaciones, que una institución que descansa y es resguardada por el gobierno de la mayoría y que puede ser expresada únicamente en términos de representación mandatada (Olsen, 2014:7).

Resulta mucho más interesante estudiar la rendición de cuentas no como un aspecto accesorio o sobrentendido de la política, sino como una institución viva, determinada no por un centro soberano de autoridad normativa y coercitiva, sustentado en un orden legal-racional, sino como un proceso de redistribución de la autoridad, en el que coexisten diferentes relaciones de poder y asimetría, y en el que compiten diferentes criterios y estándares normativos sobre lo que se debe entender por rendición de cuentas. Un proceso matizado por diferentes “racionalidades locales”

que aceptan diferentes acepciones de lo que se debe entender por rendición de cuentas, aspectos que resultan cruciales para la legitimidad del nuevo orden político. Es decidir las instituciones políticas de rendición de cuentas deben ser entendidas, más bien, como un proceso envuelto por ciertos grados de ambigüedad, elementos que resultan cruciales para entender a cabalidad bajo qué condiciones se promueve o se dificulta la rendición de cuentas efectiva y comprender a fondo las relaciones causales entre responsabilidad, sanciones o el crédito por el desempeño gubernamental.

1.2.5 Literatura emergente sobre rendición de cuentas social en el contexto latinoamericano

Al proceso de transición política de regímenes autoritarios a gobiernos democráticos que caracterizó a varios países en la región latinoamericana entre la década los setenas y los noventas, producto del “Consenso de Washington”; al que paralelamente, siguió la etapa de privatización de ciertas funciones estatales y la creación de nuevas agencias públicas; le siguió una serie de nuevas exigencias democráticas para garantizar el control por la rendición de cuentas, pensando en fortalecer la legitimidad de los nuevos gobiernos democráticos avalados en las urnas y el Estado de Derecho. Ello implicó un viraje al discurso dominante sobre la consolidación democrática de arriba hacia abajo y se apostó sobre las nuevas agencias, del sector privado, social, y mixtas, para comandar una nueva empresa democrática que buscaba culminar con los resultados de la transición que inició en la década de los setentas.

Bajo estas premisas, la literatura emergente sobre rendición de cuentas social respondió a las crecientes exigencias en la región Latinoamericana por asegurar la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones y así ejercer su soberanía más allá del voto (Isunza Vera 2006, Cunill 2000). Esta demanda encontró su origen en la proliferación de nuevas redes participativas, sobre todo en gobiernos locales (de abajo hacia arriba), buscando nuevas formas de proximidad e integración social (García 2013).

Pero en otros momentos también respondió a los cambios en los modelos de gestión pública, (de arriba hacia abajo), que pretendían incorporar la voz ciudadana en los procesos decisorios. Aquí confluyen paradigmas de la Nueva Gestión Pública, Descentralización y Gobernanza (Aguilar, 2006).⁷

Por otro lado, la creciente desafección hacia la democracia representativa (Dahl, 2000) ha propiciado visiones más amplias de la inclusión de los ciudadanos en la

⁷ Un vasto campo de la literatura dominada por el paradigma gerencialista o eficientista, se preocupa más que nada por la “implementación exitosa” de modelos o herramientas que tienen como propósito aumentar o elevar las capacidades directivas de los gerentes públicos. Aquí la intervención de la ciudadanía en los mecanismo de control y rendición de cuentas, se ofrecen como soluciones administrativas o tecnocráticas a problemas que también son políticos y sociales, sin tomar en cuenta el contexto en el que se implementan dichas herramientas, lo que conduce no en pocas ocasiones, a su fracaso. (Romo y Culebro 2005, Arellano et al., 2012). Tal es el caso de los tan difundidos Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED) en México, a cargo de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2017) y cuyo proceso de implementación en las administraciones públicas locales y municipales ha enfrentado obstáculos al momento de ser adoptados por las élites políticas locales (Skandar 2006). En el campo de la evaluación de la política social podemos encontrar también algunos ejemplos de estos trabajos alineados a una visión gerencialista o eficientista, fuertemente influenciados por el paradigma de la planeación estratégica comunitaria o colaborativa, como por el paradigma del empoderamiento ciudadano o *empowerment* (CONEVAL 2009). Sobre éstas cuestiones profundizaremos en el capítulo cuatro.

esfera pública, como las denominadas democracias deliberativas/participativas (Boaventura de Sousa y Rodriguez, 2007).

Sobre la base de éstas nuevas exigencias democráticas, se han implementado en la región Latinoamericana una buena cantidad de instrumentos innovadores de control e incidencia ciudadana para acompañar la marcha de la administración pública. Varios de éstos ejercicios se encuentran bien documentados y sobresalen por su importancia los presupuestos participativos, las conferencias y los consejos gestores en Brasil (Cohelo y Nobre 2004, Avritzer 2010) citados por Hevia y Vergara-Lope 2011 o las contralorías sociales en Colombia (Velázquez, 2010) citado por Hevia y Vergara-Lope 2011. Avritzer (2010:24) estudió el desempeño de las instituciones participativas en diversas regiones brasileñas, y tras una descripción pormenorizada sobre los patrones asociativos existentes en cuatro ciudades, el autor concluye que “no solo es el número de asociaciones lo que genera el cambio político, sino también el tipo de asociaciones y de actores sociales que estas introducen en la política” y que para alcanzar la efectividad de estos instrumentos resulta decisiva la capacidad de organización de la sociedad civil, la cual se ha venido gestando desde la etapa de la dictadura en 1970 hasta la actualidad. A conclusiones similares llega Velázquez para el caso de las instituciones de control social colombianas cuando afirma como condición “la existencia de sujetos -individuales y colectivos- interesados en ejercer el control social y dotados de las capacidades y los recursos para hacerlo [...] la participación es agenciada por sujetos.”

CAPÍTULO DOS

LA PERSPECTIVA TEÓRICA Y EL ABORDAJE METODOLÓGICO

2.1 CONTROL SOCIAL POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS DESDE UN ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL. LA DIMENSIÓN NORMATIVA DE LA CONFIANZA

Éste capítulo integra dos contenidos, el marco teórico que adopta las investigación y el abordaje metodológico. En la primera parte se abordan las principales perspectivas y corrientes teóricas que aportan a la comprensión del fenómeno de la rendición de cuentas social y una contextualización detallada de los conceptos asociados con el objeto de estudio y la manera en que serán empleados en función de los objetivos que persigue la tesis. En la segunda parte, la metodología recupera la perspectiva cualitativa de investigación, sobre la que se justifica el diseño explicativo sobre las que descansan la hipótesis de trabajo y las variables de estudio. A *grosso modo*, para comprobar la hipótesis, el análisis consiste en un estudio comparado en ocho colonias de cuatro delegaciones políticas del Distrito Federal para conocer el funcionamiento y los alcances de las contralorías sociales en la conducción de los primeros presupuestos participativos que ahí se desempeñaron entre 2011 y 2013.

2.1.2 Articulación del marco teórico conceptual para estudiar el fenómeno de la rendición de cuentas social

El modelo teórico está conformado por tres niveles de análisis, *macro*, *meso* y *micro*, en cada uno se encuadran los principales conceptos, variables y postulados teóricos que conforman el cuerpo teórico de la investigación para estudiar a profundidad la rendición de cuentas social.

El nivel macro de análisis reúne dos perspectivas. La primera aproximación vincula el concepto de *Rendición de cuentas social* con el debate a nivel teórico sobre la *Calidad de la democracia* y la necesidad de actualizar las variables para evaluar los resultados y los alcances de la democracia mexicana sobre la base de las expectativas del pueblo que gobierna. El objetivo fundamental es ubicar el problema de rendición de cuentas social en el debate candente sobre la Calidad de la democracia y perfilar las contribuciones de esta investigación hacia una “*Teoría del gobierno democrático efectivo*”.

Una vez situado el concepto de *Rendición de cuentas social* como problema legítimo de Teoría democrática, una segunda aproximación macro al fenómeno, permite justificar el concepto como objeto de estudio de la investigación. Con el objetivo de ampliar el conocimiento acerca de cómo trabajan los regímenes de rendición de cuentas en contextos marcados por el cambio político, la incertidumbre; la ambigüedad; la improvisación; y en donde se admite la confluencia de una multiplicidad de actores en el proceso político, que antaño no intervenían. Desde aquí se hace énfasis en que resulta más interesante estudiar la rendición de cuentas como un proceso imbuido en la política, que como un componente exógeno al proceso de cambio democrático que debe ser estudiado exclusivamente en términos

de representación mandatada; tal como lo han venido haciendo los enfoques tradicionales, particularmente desde los estudios de la democratización mexicana.

En el nivel *meso* de análisis incorporamos los principales postulados teóricos del *Nuevo institucionalismo normativo* que asigna un papel central al andamiaje de normas y convencionalismos sociales para explicar la conducta de los individuos. Esta premisa resulta estratégica para nuestro estudio porque nos permite abordar con ventaja el estudio del comportamiento de los colectivos sociales por la rendición de cuentas que se desempeñan más allá de las jurisdicciones formales de la organización, pues es en el estudio de los contratos sociales, donde reside la clave para ampliar el conocimiento acerca del funcionamiento y las dinámicas de integración de las agencias de control social y del papel que han de jugar en las nuevas empresas democráticas, más allá de su participación electoral.

Desde esta perspectiva, los actores que participan en la rendición de cuentas social, no son entes individuales, sino que forman parte de una red de interacciones con otros individuos y colectividades diversas. Estar inserto en diferentes colectividades significa seguir determinada actitud en base a las diferentes lealtades que se tenga con estas colectividades. Los individuos escogen entre diversas influencias e interpretan el significado de sus compromisos institucionales.

Bajo esta óptica, el mantenimiento de la *confianza política* entre los individuos es indispensable para hacer frente al cambio político democrático, marcado por la

incertidumbre, la ambigüedad y el personal que se desempeña como “novato”; ya que funge como una especie de filtro mediante el cual las personas reafirman o descartan ciertas lealtades institucionales respecto a otras personas o colectividades con el propósito de legitimar sus acciones y dotar de lógica sentido su participación en el nuevo proyecto democrático.

En sentido ascendente, el estudio de la “confianza” plantea que es factible comprender como es que los ciudadanos u organizaciones sociales inmiscuidas en funciones de control social, asimilan o interpretan el contexto de cambio político democrático, a partir de un filtro mediante el cual reafirman y o descartan determinadas lealtades políticas. Comportamiento que define su grado de participación en el nuevo proyecto político. Aquí, no solo los actores sociales se valen de ciertos filtros para dotar de lógica a la acción política durante su intervención en acciones de monitoreo, control y evaluación del desempeño gubernamental, sino que es por medio del estudio de la *confianza política*, que es factible comprender de qué manera los actores estatales que integran la organización pública interpretan los mandatos legales que rigen la función administrativa y la manera en que pueden responder a las presiones y exigencias del nuevo contexto democrático y a los nuevos esquemas de participación ciudadana, con cierta eficacia, con base en la necesidad de reafirmar ciertas rutinas organizacionales, porque éstas últimas permiten bajar drásticamente los costos de sus decisiones.

Por otro lado, si los actores políticos, antes que comportarse como meros entes individuales, forman parte de una red de interacciones con otros individuos y colectividades diversas a quienes les deben cierta lealtad, luego entonces, la variable *confianza política* puede operar en *sentido descendente* para posibilitar el análisis “con lupa” sobre las dinámicas de integración y el entramado de relaciones sociales que componen dichas colectividades. Redes de individuos u organizaciones sociales interesados en acciones de control sobre el desempeño gubernamental que operan más allá de las jurisdicciones formales, pues habíamos apostado a que aquí reside la clave para ampliar el conocimiento acerca del papel que deben jugar la ciudadanía organizada en las nuevas empresas democráticas, más allá de cumplir con su participación electoral.

Aquí nos situamos en el nivel del *micro análisis* y partimos desde el enfoque sobre la *Gobernanza de la redes*, porque generalmente se piensa en estas como arreglos posburocráticos horizontales basados en la confianza que resultan más eficientes que las jerarquías tradicionales. Las aproximaciones desde el *Capital social*, y el *Análisis de redes sociales*, son enfoques complementarios debido a que profundizan en ciertos términos asociados directamente con la eficiencia de la gobernanza, como son la mutualidad o reciprocidad (*Partnership*), que de acuerdo con estos enfoques, esa ahí donde encontramos el principal valor de las redes.

Estos lentes teóricos permiten encaminar el análisis a hacer explícitos cuáles son esos poderes o facultades de los que gozan la ciudadanía organizada en el papel,

particularmente cuando adoptan formas asociativas o en red, para poder evaluar el desempeño y los alcances que tiene en la práctica la gobernanza por el control social. En éste nivel, la expansión del espectro de confianza interpersonal es una variable crítica a la hora de definir la forma de integración de la redes de control social por lo que toca al involucramiento de dos variables más, y que juntas, dan forma al tejido social de la gobernanza por el control social. Nos referimos, uno, a la flexibilidad / exclusividad de la asociación, por lo que toca a su sensibilidad para aceptar o a rechazar nuevos integrantes a la red de control y a asimilar o a resistirse a procesar nuevos temas en su agenda temática, y dos; a su horizontalidad o verticalidad, por lo que toca a la manera en que la red adopta estructuras más colaborativas o más jerárquicas, según corresponda para asegurar la toma de decisiones. Aquí denominamos a estas variables como relacionales o *sociales*.

Estos rasgos son los que configuran las formas de integración y la anatomía de las redes de control social, lo que permite elaborar una clasificación entre redes abiertas y cerradas; y con base en esto, elaborar un diagnóstico puntual sobre su desempeño, con el propósito de ampliar el conocimiento acerca de su funcionamiento y sus alcances dentro de los nuevos proyectos e instituciones democráticas pensadas de abajo hacia arriba, como el presupuesto participativo, que es el área que nos ocupa en esta investigación.

Dichos diagnósticos en torno al funcionamiento de las redes de control social por lo que toca al estudio de sus variables fundamentales, se enmarca en el ámbito de la

importancia que tiene la confianza en la teoría, la cual, puede verse ensombrecida por el debate en torno al desempeño de las redes de gobernanza, polarizado, entre la eficiencia social y sus implicaciones para la igualdad democrática.

Finalmente, es obvio que las variables *societales* no operan en el vacío institucional, sino que adquieren sentido en un tiempo y espacio determinado; aquí, el marco conceptual de “Interfaz socioestatal”, es un recurso útil que nos permite analizar con datos concretos, hechos y actores reales, la causalidad del fenómeno del control social por la rendición de cuentas, para generar con esto diagnósticos y evaluaciones. Al final de la primera sección que integra el presente capítulo y antes de abordar la sección que corresponde a la metodología, el lector encontrará un cuadro sinóptico que recupera los principales enfoques teóricos, sus aportes esenciales para la investigación; el papel de las variables críticas que fundamentan el estudio; así como la relación que guardan estos elementos con los propósitos de la investigación en cada nivel de análisis.

Antes de comenzar a trazar la ruta que sigue el modelo teórico conceptual para analizar la rendición de cuentas social, es preciso deslindarnos de ciertos términos asociados a nuestro concepto clave y que generalmente guardan, o más bien, presumen una relación, o un mismo significado semántico, con la *rendición de cuentas*; como la *transparencia* o la *participación*. El propósito es delimitar las fronteras semánticas de nuestro concepto que es empleado indiscriminadamente en el discurso público, si es que aspiramos a profundizar en él, explorar sobre la

rendición de cuentas social, afinar esa definición y determinar sus aportes teóricos a una Teoría del gobierno democrático efectivo.

2.1.3 Delimitando las fronteras semánticas del concepto de rendición de cuentas

Aquí partimos de una parte de la literatura sobre rendición de cuentas que introduce el concepto de la *rendición de cuentas* como vehículo idóneo de *control político* para que el *principal* (la ciudadanía) pueda forzar el cumplimiento de las acciones y los deberes de los poderes constituidos (*agentes*). Así, la rendición de cuentas se convierte en la dimensión central de las democracias representativas al ser el único factor que garantiza a los ciudadanos un medio de control efectivo sobre las instituciones políticas. Para Przeworski et al. (1999) y Schedler (2008), la rendición de cuentas, implica, por un lado, la obligación de índole política o legal a la que están sujetos los líderes políticos de responder por sus decisiones frente a los ciudadanos al informar y justificar en público sobre sus actos y ello les atribuye responsabilidad; por el otro, el diseño de mecanismos de sanción o recompensa que los ciudadanos pueden aplicar al ver lacerados sus intereses. La idea de rendición de cuentas como mecanismo de control legal o político, que implica tres elementos, información, justificación, y sanción, puede expresarse de manera sencilla mediante el cuadro 1.

Cuadro 1. Control por el cumplimiento



Fuente: elaboración propia con base en Schedler (2008).

Por otro lado, la emergencia de nuevas necesidades relacionadas con la innovación y el fortalecimiento de los controles democrático en regiones que se encuentran experimentando el efecto postransición, como es el caso latinoamericano, ha dado lugar a importantes vínculos entre diversas áreas temáticas en la literatura como, *la participación ciudadana* o *la demanda de transparencia e información pública*, temáticas que convergen o se desahogan en la *rendición de cuentas* como vértice en común. Andreas Schedler (2008:9-10) apunta a que éste es un término que “[...] circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa”. Es decir, como un concepto polisémico. Por lo que, conviene tomar una sana distancia de ciertas composiciones semánticas que se han puesto de moda, como la *Transparencia y rendición de cuentas*, particularmente en México; como ya dijimos ante las necesidades relacionadas con un mayor control democrático sobre los gobiernos

irresponsables, pero que en sentido estricto, la manera en cómo se emplean dichos términos es incorrecta, porque no tienen el mismo significado.

Es decir, técnicamente no es del todo correcto tratar de englobar una amplia gama de necesidades democráticas en nombre de la rendición de cuentas, sino que este debe ser un recurso excepcional, cuya conceptualización debe estar mucho más acotada si es que queremos conocer sus alcances para una mejor comprensión del comportamiento de las instituciones democráticas. Antes de seguir adelante con lo nuestro, conviene trazar las fronteras semánticas de esta gama de conceptos que suelen aparecer imbricados tanto en el discurso y público como en el lenguaje académico.

Rendición de cuentas y participación ciudadana

La participación se define como como “el derecho que tienen grupos y personas a incidir en el espacio público” (Hevia y Vergara-Lope, 2011:10). Para El CIESAS (2013):

“La participación ciudadana ejerce nuevos horizontes en la profundización democrática de las sociedades contemporáneas, es aquella que asume el derecho de exigir cuentas al Estado (en cualquier momento del ciclo de las políticas públicas) como forma de control de los servidores públicos (electos y no electos), pero también de construcción de ciudadanía y materialización de mejores y más eficaces políticas públicas.”

Un error recurrente entre los planeadores es el esperar que mayores canales de participación ciudadana, necesariamente traigan consigo mejores niveles de rendición de cuentas, necesaria al fin y al cabo, para corregir la marcha de los gobiernos (una mala planeación, las deficiencias de los mecanismos de control o la incorrecta asignación de recursos). Una verdad a medias, pues aunque estas iniciativas son promovidas en los ámbitos gerenciales para resarcir las fallas del contexto institucional; no consideran, más bien, cómo, cuándo y dónde la participación es posible, incluso deseable, para que no constituya un riesgo de pérdida de recursos para el Estado.

Los críticos de este entusiasmo por la participación (Heeks, 1999), consideran que la participación es el nuevo “mantra” de las agencias de desarrollo y que es ofrecida como una solución tecnocrática o administrativa para resolver los problemas de política, sin considerar el contexto en que se implementan dichos esquemas. Es decir, frecuentemente se piensa que los actores disponen de los recursos, del tiempo y de las capacidades necesarias, para participar; en otras veces, cuando los actores sí disponen de recursos, la participación está condicionada a requisitos de la legislación o a transferencia de recursos, lo que ocasiona severos conflictos y las fallas ulteriores en las políticas (Ruelas y Poblano 2008).⁸ Así, la participación

⁸ De acuerdo a estos autores, cuando se implementan iniciativas de participación como resultado de una recomendación o de un requisito para recibir financiamiento nacional o multilateral, en ocasiones se generan consecuencias no deseadas como: 1) mecanismos que simulan participación (para cumplir requisitos o la legislación), 2) esquemas que no incluyen a actores distintos a los que normalmente toman la decisiones (existe participación pero refleja los intereses que de todas maneras predominan cuando no había); 3) la participación se utiliza para promover la agenda de un grupo poderoso (los que tienen más recursos participan); 4) se relega la participación a actividades poco relevantes; o 5) no se logra un proceso de comunicación efectivo entre los actores que participan; 6) se imponen estructuras rígidas cuando posiblemente ya existen mecanismos de comunicación

normalmente (o siempre) se maneja como una característica deseable en toda democracia, en donde “[...] el debate no es con respecto a cómo, cuándo y dónde la participación es pertinente, sino acerca de las mejores técnicas para hacerla posible” (Heeks, 1999).

En síntesis, lo que nos dejan estas lecciones, es que aumentar los canales formales de participación no necesariamente repercute en un aumento de las capacidades reales de control de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos, sino que el éxito de estas iniciativas dependerá en buena medida, de las condiciones adecuadas, así como del momento “justo” en que los ciudadanos deban participar dentro de la dinámica institucional.

Rendición de cuentas y transparencia

Aquí hemos planteado que el concepto de rendición de cuentas “deriva de la condición pública necesaria para que todo régimen democrático moderno tenga legitimidad. Por ello, la forma transparente en que los gobiernos se presentan a ante la ciudadanía puede resultar una firme muestra de que se respeta la ley, las instituciones y los derechos fundamentales del pueblo” (IEDF, 2014d: 63). De ahí, que una propuesta práctica para actualizar los estándares de medición de rendición de cuentas ha sido a través de la introducción de indicadores relativamente nuevos

efectivos. 7) cuando la participación ignora el contexto entonces se piensa que los actores tienen el tiempo, los recursos e incluso las capacidades para participar activamente.

como los índices de *transparencia y el acceso a la información pública*.⁹ Estas acciones suelen presentarse como un política de alcance nacional, resultado de la explosión democrática, en donde al amparo del derecho a la información y sus respectivas instituciones garantes, las organizaciones de la sociedad civil constituidas en redes de defensa por el acceso a la información y apoyadas en las mejoras informáticas; han presionado de alguna manera a los órganos del Estado a transparentar sus procesos y sus decisiones.¹⁰ De esta manera, es que en la literatura especializada se ha estrechado un fuerte vínculo entre lo que el propio estado del arte ha articulado como un campo denominado derechos por la, “*transparencia y rendición de cuentas*.”

“Son el resultado de la segunda generación de reformas de la incipiente transición democrática en México. Hay dos momentos fundamentales del proceso democrático: primero, la cristalización de las instituciones electorales y de derechos humanos; y después el ejercicio transparente del poder. En la rendición de cuentas prolongada y saludable, es imprescindible adquirir conocimiento de calidad y la parte procedimental de la democracia, que antecede la calidad de su ejercicio cotidiano en la institución” (RRC, 2012).

En esta materia podemos encontrar una gran cantidad de estudios, reportes de indicadores, legislación especializada, pronunciamientos oficiales, directrices de

⁹ La transparencia se refiere a la práctica permanente de colocar la información en la vitrina pública, para que cualquiera pueda revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla (IEDF, 2014d: 37).

¹⁰ Cuando hablamos de instituciones garantes, nos referimos por supuesto a los órganos del Estado creados de manera *exprofeso* para asegurar los derechos de transparencia y acceso a la información pública, algunos tienen naturaleza de órganos constitucionales autónomos como lo es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de datos personales (IFAI), estas figuras pueden recrearse en los niveles estatales, copiando el modelo nacional.

gobierno. En un ánimo desbocado por transparentar la función pública y hacer posible la rendición de cuentas, muchos funcionarios creen que con estas acciones cumplen “a cabalidad” con su obligación de informar y justificar sus acciones ante la ciudadanía en público, idea que es compartida en cierta medida por la opinión pública, al menos en países como México, que tras décadas de gobiernos irresponsables, se ha incrementado la exigencia de transparencia al Estado Mexicano para que abra la “caja negra”, así también se ha incrementado la demanda de información pública sobre el destino de los recursos en los niveles de gobierno federal y locales (IMCO, 2012).

Los indicadores más refinados sobre transparencia han sido trabajados por institutos universidades, diversos *think tanks*, y redes público privadas conformadas por los niveles de gobierno federal, locales y por diversas asociaciones de interés, en donde destacan la Red Por la Rendición de Cuentas por sus siglas RRC (2012), Transparencia Mexicana (2017), Fundar 2017, CIMTRA (2009), Asociación por la Rendición de Cuentas A.C (2012), Open Government 2017, Alianza Cívica (2017), CIDE Y COMAIP (2014) o SFP (2017); quienes se pronuncia por la necesidad de medir la transparencia. Otros esfuerzos visibles de consorcios entre el gobiernos federal y asociaciones civiles en el sentido de forzar la transparencia y la rendición de cuentas los encontramos en la primera encuesta nacional a Presidentes Municipales (INAP Y SFP, 2008). En el marco del federalismo corresponde a la SFP (2010) en coordinación con los municipios implementar el Sistema de Evaluación de Participación Ciudadana y Transparencia (SEPAT).

En este tenor, el concepto de transparencia no es sinónimo de rendición de cuentas, toda vez que, si bien, la demanda por la rendición de cuentas, puede implicar, de alguna manera una demanda por volver transparentes hechos y razones que surge debido a la opacidad del poder público (Schedler, 2008); la transparencia no debe ser un discurso simbólico que compense la ausencia de canales de escrutinio y control efectivo mediante la mitificación de una política de acceso al público en general, sin objetivo real, toda vez que la diversidad de necesidades, actores, objetivos y políticas requieren casos específicos de información. Solo de esta manera, la transparencia contribuye a la consolidación de la democracia (Cunill 2006 citada por Fernández 2012). Andreas Schedler (2008:20) se refiere a este discurso ilusorio de la transparencia de la siguiente manera:

“En nombre de la rendición de cuentas, se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, y un no muy largo etcétera. Muchas veces, la rendición de cuentas se agota en eso: en la producción de montones de papel en forma de informes regulares, muchas veces barrocos, vacuos y tediosos; y en la colocación de montones de información, no siempre relevante, ni comprensible, ni bien estructurada, en el espacio público. En la burocracia mexicana, la pasión por la rendición de cuentas se vierte, con profundo espíritu burocrático, hacia los informes y las estadísticas.”

Siendo enfáticos, vale decir que la eficacia de los mecanismos efectivos de control de naturaleza política, legal o administrativa por la rendición de cuentas no se agota en el derecho a la transparencia y que solo la exposición de información

pública sirve a los fines democráticos en la medida que es canalizada hacia las necesidades de determinados grupos de interés en formatos accesibles para ser empleada de manera estratégica por estos. Por lo que una política eficaz de esta índole debe estar enfocada a que la transparencia refuerce otro tipo de capacidades institucionales, asegurando canales efectivos de transmisión de información dirigidos no “al público en general” sino en función de las necesidades estratégicas particulares de la ciudadanía o de algún grupo social, encaminadas a influir efectivamente en la toma de decisiones gubernamentales, algunos autores llaman a esto transparencia focalizada.¹¹

Una vez delimitadas las fronteras semánticas de nuestro concepto en relación a otros conceptos que suelen aparecer imbricados en el discurso público, trazaremos el cuerpo teórico que permite estudiar con ventaja y rigurosidad el problema. Toda vez que el corazón la rendición de cuentas social; que como aquí lo hemos planteado, radica en una relación o vínculo de control por el cumplimiento (agente-principal); que trasciende más allá de los mecanismos electorales. Posición que admite, necesariamente, la entrada a nuevos actores interesados en funciones de escrutinio y control político, así como nuevos formatos institucionales que impacta en el nuevo régimen por la rendición de cuentas o como algunos prefieren llamarlo, el régimen de “democracia monitoreada.”

¹¹ Aquí cabe preguntarse, ¿transparencia con qué propósito?, acentuando en los fines y ¿para qué?, acentuando en los medios. Como bien apunta Luna (2008), la transparencia es un medio, no un fin en sí mismo.

Como mencionamos al principio de éste capítulo, las implicaciones teóricas de la rendición de cuentas social se deben analizar en diversos niveles, comenzaremos situando la importancia de este concepto en el debate macro sobre la calidad de la democracia y el gobierno democrático efectivo, para después ir descendiendo hacia niveles meso y micro y discutir sus implicaciones sobre asuntos o necesidades más prácticas como la gobernanza por el control social, la naturaleza de las redes cívicas asociativas que la integran, hasta las repercusiones que tienen los eslabones más íntimos de estas relaciones, como puede ser la confianza interpersonal, sobre la efectividad y alcances de las contralorías ciudadanas que operan en el Distrito Federal comprendidas en el estudio.

2.1.4 Rendición de cuentas. Implicaciones para la Calidad de la democracia y para una Teoría del gobierno democrático efectivo

Existe un cierto consenso en el debate teórico y político en América Latina en cuanto a que las transiciones a la democracia, fundamentalmente en los regímenes de Europa del Este como de América Latina, se consolidaron con la alternancia en el ejercicio del poder (O'Donnell 2007 y Smither 2007).¹² Como dice el propio Smither:

¹² Linz y Stepan (1996) sitúan el proceso de transición de regímenes autoritarios o dictatoriales a poliarquías en las últimas décadas del siglo XX. Huntington (1994) llamó a este proceso la tercera ola de democratización en América Latina, Europa del Este y el Sur de Europa, el cual generó muchas expectativas sobre los nuevos regímenes democráticos que se instauraron en estas regiones con la esperanza de que éstos favorecerían los cambios estructurales que requerían los “países en vías de desarrollo”. Estas esperanzas no fueron fincadas exclusivamente en la consciencia de los habitantes, sino que también fueron enarboladas principalmente por los principales organismos multilaterales quienes se congratularon por la intensidad y el ímpetu con los que algunos países se emplearon a fondo para perfeccionar el diseño de sus instituciones electorales por lo que toca principalmente a dotar de autonomía a los organismos del Estado encargados de organizar y calificar las elecciones, el involucramiento de la ciudadanía en los procesos electorales, fomentar la transparencia de los comicios; la especialización de la legislación electoral; y la incorporación de la justicia electoral por medio de tribunales constitucionales *expofesos*.

“La consolidación de la democracia es un problema, la mejoría de su calidad es otro.”¹³

La tarea de determinar la calidad de la de la democracia, sobre todo de las más jóvenes y medir su desempeño se ha convertido en un problema fundamental de las organizaciones políticas posmodernas. ¿Por qué unas democracias funcionan mejor que otras?, ¿Cuáles son los factores que determinan el rendimiento de las instituciones democráticas?, ¿En qué circunstancias y en que contextos las instituciones democráticas trabajan mejor que otras y responden a los deseos y aspiraciones de los pueblos que gobiernan? En buena medida, estos cuestionamientos han sido motivados por los escollos por los que atraviesan varios de los regímenes democráticos en la actualidad, situación que ha sido ha sido catalogada desde la perspectiva de algunos autores, así como de los organismos internacionales y regionales, como un problema serio de legitimidad que ha sido socavada por el desmantelamiento del andamiaje de bienestar que fragmentó el centro de gravedad y de dirección que antaño disponían los líderes políticos para gobernar, los llamados triángulos de hierro; las alianzas estratégicas entre el gobierno, los partidos políticos; las corporaciones del capital y del trabajo. Situación que se agrava debido al “asalto” al Estado por parte de los factores de poder real

¹³ De acuerdo a Smither (2007:86): “La consolidación de la democracia implica que las personas compitan y cooperen de acuerdo a reglas aceptadas mutuamente -unas que sean aceptables para los políticos que compiten (y cooperan) y otras para los ciudadanos que también compiten y cooperan a través de sus representantes-“. Así las reglas democráticas se vuelven le único “casino en el pueblo” (Linz y Stepan 1996).

sobre sus instituciones fundamentales durante los procesos de fragmentación del eje (Hellman, et al. 2000).

Los procesos de apertura democrática de los regímenes en América Latina iniciados en la década de ochentas vinieron acompañados de un proceso vertiginoso de reconstitución del Estado después de haber sido desmantelados y reducidos a entidades sin incidencia económica y social por causa de las reformas neoliberales, mismas que lo privaron de facultades, instrumentos y poderes de intervención directa en el ciclo económico y el desarrollo social (Aguilar, 2006). El redimensionamiento del Estado repercutió directamente sobre su capacidad de conducción social al ser “vaciado” de toda capacidad directiva (Rhodes, 1994). Éste autor se refiere a este proceso de reconfiguración como “vaciamiento del Estado” y que la pérdida de legitimidad en el régimen democrático se agrava por los defectos de la clase política que motivan la desconfianza de la ciudadanía. En resumen, lo que aconteció fue que los bonos democráticos no consiguieron cubrir o compensar el déficit del cambio estructural promovido por el consenso de Washington.

Por su parte, O’ Donnell (1992) citado por Cabrero (2005), opina que a raíz de los cambios estructurales que socavaron la legitimidad de los regímenes tradicionales en América Latina, prevalece un desafío institucional para estabilizar la agregación de los niveles de acción y organización entre los agentes y agencias políticos, lo que ha generado déficit de representación. En este escenario, nos enfrentamos, según el autor, ante un proceso decisorio frenético, con recurrencia frecuente al uso del decreto por parte de fuertes figuras ejecutivas que tradicionalmente reclaman el

ejercicio de su poder delegativo, lo cual atropella los débiles esbozos institucionales. Y aunque las viejas estructuras corporativas y redes clientelares tienden a desaparecer, no existen estructuras de sustitución que permitan la gobernabilidad.

Estos autores junto a los organismos internacionales concluyen en que la forma en cómo se ejercita el gobierno afecta directamente a la calidad de la democracia y que la apuesta, entonces, es por reconstruir la estatalidad, esto es, restituir las capacidades de gobernación del propio régimen democrático con miras a volver gobernables nuestras democracias. Así, el proceso de reconstrucción de la estatalidad se caracteriza por un ser un régimen siempre marcado por formas inacabadas y de no cumplimiento (OEA, 2010).

El debate acerca de la manera en que debe completarse la transición democrática en nuestro país se ha centrado sobre la discusión del papel que juegan los procesos electorales como el indicador más importante para determinar el grado de democratización. El predominio de lo que Morlino (2014) llama el *paradigma procedimental* ha restado riqueza a un análisis más riguroso que busque evaluar los resultados de los nuevos regímenes democráticos. Desde ésta perspectiva, el guion transicionista debería cambiar, del interés sobre las formas mediante las cuales se instituye la acción del gobierno (legitimidad de origen) al estudio del aparato administrativo, como agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedad, con resultados relevantes (legitimidad de ejercicio). Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa” (Aguilar, 2006: 39).

Este autor apunta que la necesidad de evaluar los resultados democráticos no solo obedece únicamente a un interés coyuntural, sino también a otro de índole teórico, ya que tanto la Ciencia Política Contemporánea como la disciplina de la Administración Pública han descuidado en las últimas décadas el estudio sistemático sobre las capacidades de la dirección de la sociedad, de sus sujetos, modos, condiciones, instrumentos, alcances, limitaciones y resultados. Esta crisis de legitimidad también ha propiciado su creciente desafección.

“La democracia nos liberaba de líderes incompetentes y catastróficos, pero en nuestra creencia los gobernantes democráticos representativos serían los dirigentes de éxito que esperábamos, que tomarían las riendas de la conducción nacional y nos llevarían a la tierra prometida. La democracia incrementaba la capacidad del gobierno de gobernar a su sociedad. Una verdad a medias. La mayor parte de nuestras consideraciones críticas se encaminaron entonces a cuestionar [...] las políticas de ajuste, las políticas neoliberales, los mercados globales, pero jamás apuntaron sus armas a la capacidad de gobernar del gobierno a la sociedad. El neoliberalismo como instrumento y formato ha sido el blanco, no a la capacidad directiva del gobierno democrático, que como antaño es considerado el único director de la orquesta social.” (Aguilar, 2006:106).

Así, el debate sobre el funcionamiento de las democracias no debe darse únicamente partir desde el paradigma procedimental o electoral, reduciendo la riqueza del análisis a un guion transicionista que ha puesto más su interés sobre las formas mediante las cuales se debe instituir la acción del gobierno (legitimidad de origen), que al estudio empírico y sistemático de la calidad de su funcionamiento, es decir,

sobre un análisis riguroso sobre sus verdaderas capacidades de dirección de la sociedad así como de la capacidad para alcanzar resultados (legitimidad de ejercicio).

Entonces, la tarea de evaluar la calidad de la democracia mexicana y medir su desempeño, además de responder a una necesidad práctica, responde también a una necesidad de carácter teórico, ¿De qué manera construir y validar variables pertinentes para evaluar el funcionamiento de las instituciones democráticas que no partan necesariamente del paradigma electoral o procedimental? Schmitter (2007) apunta a que los estándares normativos para evaluar a los nuevos regímenes democráticos han resultado muy ambiciosos y que hemos venido exigiendo un nivel que ninguna democracia tiene en la realidad. La mayoría de sus indicadores se inspiran en premisas aventuradas: los ciudadanos participan activamente en las elecciones políticas cada cierto periodo de tiempo, a la vez que disponen de la misma cantidad de recursos como de información simétrica para afectar decididamente resultados democráticos (la clásica concepción schumpeteriana).

“Fue precisamente este error intrínseco de integrar expectativas teórico-normativas lo que condujo a Robert Dahl a sustituir el concepto de “democracia” por el de “poliarquía”. Desafortunadamente, por el bien del análisis político, esto no funcionó y nos encontramos estancados con una palabra que inevitablemente tiene al mismo tiempo una connotación empírica y otra normativa. A menos que reconozcamos que gran parte de la teoría democrática es hortatoria -orientada para que nuestro desempeño sea mejor en el futuro de lo que ha sido en el pasado- no seremos

capaces de hacer evaluaciones justas y “realistas “sobre qué han alcanzado y qué no las neo-democracias” (Smither, 2007:85).¹⁴

En una suerte de lo que este autor llama “dominio de un positivismo epistemológico” que ha influido significativamente sobre la tradición de los estudios dedicados a estudiar los efectos del proceso de democratización, la rendición de cuentas ha venido siendo evaluada en términos de representación mandatada, es decir, por medio del entendimiento implícito de los controles electorales que sirven como premio o castigo de los gobernantes, por lo que hasta cierto punto ha sido considerado irrelevante o redundante insistir en ella. De hecho, en la tradición de los estudios sobre la *democratización mexicana* el concepto aparece como algo demasiado abstracto y vago como para ser cuantificable, y por lo tanto, sin validez empírica “[...] especialmente cuando algo mucho más concreto y observable (la realización de elecciones competitivas estaba fácilmente disponible)” (Schmitter, 2007:77).

Ante los retos que enfrentan nuestras incipientes instituciones democráticas y ante la necesidad de evaluar de manera “justa” su desempeño, la rendición de cuentas ha

¹⁴ Una perspectiva empírica del estudio sobre la democracia, a diferencia de la perspectiva normativa no parte necesariamente de una preconcepción en torno a valores universales e inmutables como “la libertad” o la “igualdad”, sino que se interesará por “descubrir cuáles son los mecanismos de diversa índoles (social, política, económica, cultural que permiten el funcionamiento y la estabilidad del régimen”. Los pluralistas como Robert Dahl por ejemplo, se ocupan de a observación empírica del funcionamiento de los sistemas políticos conocidos como poliarquías. “Y en el análisis muestran que en el proceso de toma de decisiones políticas en que consiste el concepto de democracia no existe un único centro, sino que el poder está disperso en el conjunto de la sociedad y las decisiones que toman los gobiernos ocurren dentro de un complejo mundo de negociaciones y de influencias de distintos y numerosos grupos sociales, y no solo de los partidos políticos. [...] Poliarquía, es por tanto, el pluralismo de instituciones con intereses diferentes que de desborda la simple contraposición dualista de Estado y sociedad, el cual hace que la formación de la voluntad política tenga un carácter libre y competitivo (Abellan, 2011: 275-276).”

dejado de ser un sobre entendido y se ha convertido en un controvertido objeto de estudio. Determinar sus causas y sistematizar su análisis es una aspiración tanto de la Ciencias social como de la Ciencia política moderna, en tanto constituye un problema legítimo de Teoría democrática.

La necesidad de actualizar los estándares para evaluar los resultados democráticos nos llama a estudiar y delimitar nuevas variables, como la de *rendición de cuentas societal*. En la medida en que se defina y se acote apropiadamente este concepto mediante la puesta en práctica de una agenda de investigación empírica sistemática, se podrá conocer sobre sus alcances y límites y así ubicar su contribución a una *Teoría general de la rendición de cuentas* y sus aportaciones a una *Teoría del gobierno democrático efectivo*.

Aquí apostamos a que es en el estudio de la *rendición de cuentas social* donde se encuentra la clave para ampliar el conocimiento sobre el papel que deben desempeñar los actores sociales, se trate de ciudadanos, organizaciones sociales o de consorcios socioestatales, interesados en funciones de seguimiento, monitoreo, control y evaluación del desempeño gubernamental para forzar el cumplimiento de los mandatos legales. Los hallazgos de esta investigación tienen la intención de contribuir a los esfuerzos de la literatura emergente por delimitar empíricamente y ampliar los aportes teóricos de un recurso poco explorado y al que generalmente se le atribuye el adecuado funcionamiento político y la “justa medida” de lo que han alcanzado hasta ahora nuestra incipiente democracia.

Siguiendo este propósito, el presente trabajo está abocado a estudiar empíricamente el funcionamiento y desempeño de las agencias de control social en ocho colonias de cuatro delegaciones del Distrito Federal sobre una parte del presupuesto asignado a las delegaciones políticas denominado “Presupuesto Participativo” durante sus tres primeras ediciones, periodo que comprende entre 2011-2013, y de esa manera despejar algunas de las preguntas que no han sido tratadas con suficiente rigor en la literatura, mismas que son expuestas con claridad en el siguiente apartado metodológico de este capítulo y despejadas en el capítulo cuatro.

2.1.5 Institucionalización de la Rendición de cuentas. Cambio político, incertidumbre y ambigüedad.

Si admitimos que la rendición de cuentas no es en evento o una institución cuyo eje es un centro de poder soberano legitimado por el gobierno de la mayoría, sino que más bien se asemeja a una anarquía organizada que puede ser pensada más allá de una relación de control político lineal y diádica, es decir, más allá del voto, y concebida más bien a partir de una serie de relaciones e interacciones horizontales en la que una multiplicidad de actores sociales, organizaciones sociales, asociaciones de interés, comunidades epistémicas o *think tanks* cobran vida y reclaman su derecho al escrutinio y el control social; entonces nos encontramos ante un fenómeno no lineal, no único, ni exhaustivo; sino más bien a un proceso inherente a la política, en situaciones donde los objetivos, las reglas, las líneas de autoridad, los estándares y la tecnología, no se encuentran del todo definidos; en donde la

participación de diversos actores es fluida y en donde el empleo de tal o cual recurso depende de criterios y expectativas que se basan en visiones competitivas sobre el nuevo orden político.

Bajo esta óptica, es necesario ofrecer una perspectiva institucional basada en una conceptualización no convencional de la rendición de cuentas social. Teorizar acerca de la rendición de cuentas societal requiere poner atención en la complejidad de dinámicas particulares, más que asumir una relación jerárquica, lineal y predeterminada entre agentes y principales. Lo anterior facilitaría un punto de encuentro con una agenda de investigación que profundice en el estudio acerca de cómo trabajan los regímenes de redición de cuentas en contextos de cambio político, marcados por la ambigüedad, la incertidumbre y la improvisación, como es el caso mexicano.

2.1.5.1 Instituciones de rendición de cuentas social como “instituciones vivas”

Bajo esta perspectiva teórica, las instituciones de rendición de cuentas social son “instituciones vivas” que prescriben reglas de comportamiento inteligible y apropiado para diferentes tipos de actores en determinados contextos políticos y culturales, la congruencia en la normas, entendidos comunes y los roles esperados se consiguen gradualmente por medio del reclutamiento. Son las normas y los convencionalismos sociales los que predeterminan las concepciones y las prácticas de rendición de cuentas y constituyen de alguna manera identidades y vínculos efectivos que proporcionan sentido de adscripción a una comunidad. Si bien, éstas prácticas son

influenciadas por el ambiente, a la vez también influyen el nuevo orden político (Olsen 2014:4).

Bajo estas condiciones, es justificable abordar los conflictos por la autoridad, el poder, los mandatos y el cumplimiento de estándares y metas, aspectos que son cruciales para la legitimidad del nuevo orden político, como un aspecto inherente a dicho proceso, más que un acontecimiento exógeno o sobrentendido. La tarea reside en identificar “técnicamente” los medios disponibles para alcanzar objetivos predeterminados tomando en cuenta los constreñimientos colectivos y las sanciones a las normas y los contratos sociales vigentes. Desde esta perspectiva, estudiar la rendición de cuentas social resulta más interesante cuando estos factores se consideran imbuidos dentro del proceso político de rendición de cuentas que como un componente exógeno al proceso de transformación política.

Como habíamos apuntado, una democracia debe procesar diferentes reclamos de rendición de cuentas, aspiraciones y expectativas que vienen desde la ciudadanía, muchas veces, incompatibles entre sí y que se sostienen por preferencias, estándares normativos y criterios ambiguos. Determinar cuáles son estos criterios normativos y los entendimientos causales por los cuáles alguien puede llamar legítimamente a cuentas a otro y para qué este último se encuentre dispuesto a informar, justificar y responsabilizarse por sus decisiones, es un asunto crucial para superar una miopía superficial y legalista que priva al tratar de determinar la efectividad de los mecanismos de escrutinio, responsabilización y sanción de la función pública y para comprender en qué condiciones es realmente posible superar

la falta de motivación para invertir tiempo, energía, conocimiento y capacidades en actividades de monitoreo, escrutinio y evaluación, que sean inteligibles y apropiadas para la organización. Es decir, resulta crucial poder determinar qué reglas y prácticas de rendición de cuentas resultan *apropiadas* para el colectivo social, y que tipos de actividades se ajustan a parámetros y estándares adecuados, razonables o aceptables para la organización, y que otras actividades de rendición de cuentas son sancionadas y desechadas por el colectivo por encontrarse proscritos por el marco de normativo de referencia (March y Olsen, 1997, Olsen 2014:10).

Desde esta perspectiva, las instituciones poseen cierta autonomía y albergan dinámicas particulares que escapan a los esfuerzos de los diseños institucionales deliberados, generando “ineficiencia histórica”, por lo que van más allá de un simple equilibrio. Al fin y al cabo las democracias son colecciones de comunidades interconectadas que proveen de explicación, justificación y sentido. Hacer el mundo inteligible en términos normativos y causales es central para entender la vida política (March y Olsen, 1997).

2.1.5.2 Institucionalización de la rendición de cuentas social.

Las instituciones trazan fronteras (North, 1993) pero no eliminan la ambigüedad (Olsen, 2014). El orden y la estabilidad prevalecen en regímenes consolidados mediante instituciones arraigadas las cuales descansan en un repertorio de respuestas probado en la experiencia y en actividades socialmente validadas, difundidas y estandarizadas en la organización. En organizaciones en las que prevalece la incertidumbre, el régimen se encuentra marcado por visiones

competitivas en torno al nuevo orden político, instituciones prototipo en ensayo y error y por la inexperiencia de su personal que se desempeña como novato (March y Olsen 1997).

Luego entonces, Institucionalización es un término que se refiere a un proceso a través del cual algo difuso, inestable y desagregado, se vuelve en algo integrado y consolidado (Selznick, 1992). *Institucionalización de la rendición de cuentas* implica una mayor claridad y consenso de las prácticas de rendición de cuentas entre agentes y principales, en donde los patrones de estandarización y consolidación tienden a reducir la incertidumbre, la ambigüedad y el conflicto para facilitar un acuerdo sobre lo que constituye el objeto de escrutinio, respecto a cuándo se debe llevar a cabo esta actividad, en qué condiciones y bajo qué criterio, a quienes se les debe de señalar como responsables de rendir cuentas si las cosas salen bien o mal y ante qué foros o audiencias son a los que se debe de informar y justificar la decisiones presentes pasadas o futuras (Isunza Vera 2006, Olsen 2014: 3,4).

Siguiendo a Olsen, la institucionalización de la rendición de cuentas social implica que ciertas prácticas, los roles, los estándares y las reglas organizacionales sean bien conocidos, claros y relativamente estables, para que puedan llegar a ser percibidos como apropiados, normales y/o rutinarios para los individuos y para que exista una menor necesidad de emplear la coerción para obligar a la personas a vivir en el imperio de la rendición de cuentas, en la medida en que los incentivos se vayan internalizado, lo que conduce a una menor disputa por los recursos organizacionales que se ponen en juego. Por su parte, la desinstitucionalización

acarrea incertidumbre, ambigüedad, desorientación y conflicto. En estas condiciones, la institucionalización daría lugar a que el proceso de rendición de cuentas social tuviera un efecto integrativo y que condujera a un régimen de “autoregulación moral y de autogobierno” (Olsen 2014:5); dando paso a la comunicación, la cooperación y el compromiso mutuo. Un escenario en el que el propio colectivo asumiera e hiciera inteligibles sus propias prácticas, congruentes con el imperio de la rendición de cuentas y el compromiso con el *ethos* cívico, contribuyendo de esa manera a la equalización del ejercicio del poder a través de la reflexión y el razonamiento colectivo, que dan sentido a la vida en comunidad.

2.1.6 Por un régimen efectivo de la Rendición de Cuentas Social. Aportes del Nuevo Institucionalismo Normativo. La dimensión normativa de la Confianza

La institucionalización de la rendición de cuentas social no puede ser producto de un decreto, sino de un acuerdo sobre lo que constituye el objeto de escrutinio, respecto a cuándo se debe llevar a cabo esta actividad, en qué condiciones, bajo qué criterio y a quienes se les debe de señalar como responsables de rendir cuentas, lo que implica el desarrollo de un régimen de autoregulación con base en el razonamiento colectivo y las observancia de los contratos sociales, es decir, la rendición de cuentas efectiva es producto del régimen de socialización.

El Nuevo Institucionalismo Normativo asigna un papel central a las normas y convencionalismos sociales para explicar la conducta de los individuos. Así los actores que participan en la rendición de cuentas social, no son meramente entes

individuales, entidades fragmentadas que reflejan su constitución psicológica con base en una concepción instrumental y utilitarista de la realidad, para maximizar su beneficio personal, sino que más bien, los individuos son el espejo de las instituciones a las que están vinculados (March y Olsen, 1997). Por su parte, Giddens (1979) sostiene que las relaciones individuo-colectivo son “duales”, con lo que quiere decir que existe una causalidad recíproca entre agente y estructura. Las instituciones tienen una lógica de lo adecuado que define qué comportamiento es adecuado para los miembros de la institución y siempre hay medios informales a través de los cuales se puede presionar a los miembros para que se sometan a las normas. Las normas son fundamentales, por que determinan la naturaleza de las instituciones. En este sentido las instituciones derivan gran parte de su estructura de significación y de su lógica de lo adecuado de la sociedad dentro de la cual se forman.

De acuerdo con estos autores, las personas, más que entidades individuales, forman parte de una red de interacciones con otros individuos y colectividades diversas. Estar inserto en diferentes colectividades significa seguir determinada actitud en base a las diferentes lealtades que se tenga con estas colectividades. Los individuos escogen entre diversas influencias e interpretan el significado de sus compromisos institucionales. Así, es en el estudio del andamiaje de normas y de convencionalismos sociales donde se encuentra la clave para ampliar el conocimiento acerca del funcionamiento y las dinámicas de integración de las

agencias de control social y del papel que han de jugar en las nuevas empresas democráticas, más allá del ejercicio de los controles políticos convencionales.

Es decir, de acuerdo con el Nuevo institucionalismo normativo, la instauración de las normas son fundantes es decir, son medios para estructurar el comportamiento macro de los sistemas político, sin embargo, los actores interpretan las normas de manera diferente, lo que da lugar, que en una misma estructura, tenga comportamientos distintos en la práctica. Desde esta perspectiva, la *confianza política* funge como una especie de filtro mediante el cual las personas reafirman o descartan ciertas lealtades institucionales con otras personas o colectividades, con el propósito de legitimar sus acciones y dotar de lógica sentido su participación en el nuevo proyecto político. Aquí, el mantenimiento de la confianza interpersonal es determinante porque facilita la sincronización de las premisas decisorias de los actores políticos, por lo que adquiere aspecto normativo o prescriptivo al comportarse como un elemento rutinario de adscripción a determinada comunidad política, y que legitima el comportamiento adecuado a la vez que sanciona el inadecuado.¹⁵ El mantenimiento de la confianza entre los individuos es indispensable para hacer frente al cambio político y a las nuevas exigencias democráticas, contexto marcado por la incertidumbre ambigüedad y el personal que se desempeña como “novato.”

¹⁵ De acuerdo con el institucionalismo normativo, las rutinas se desarrollan en el momento en que los actores comienzan a interactuar en un ambiente protoinstitucional. Las rutinas son medios a través de los cuales éstos pueden reducir los costos de sus transacciones y sus decisiones dentro del proceso de toma de decisiones.

En sentido ascendente, el estudio de la *confianza política* plantea que es factible comprender como es que los ciudadanos u organizaciones sociales inmiscuidas en funciones de control social o los propios actores estatales involucrados en dicha función, asimilan o interpretan el contexto de cambio político democrático, a partir de un filtro mediante el cual reafirman y o descartan determinadas lealtades políticas. Comportamiento que define su grado y perfil de participación en el nuevo proyecto democrático

Por otro lado, si los actores políticos, antes que comportarse como meros entes individuales, forman parte de una red de interacciones con otros individuos y colectividades diversas a quienes les deben cierta lealtad, luego entonces, la variable *confianza política* puede operar en sentido descendente para posibilitar el análisis “con lupa” sobre el entramado de las relaciones sociales que componen esas colectividades. Redes de individuos u organizaciones sociales interesados en acciones de escrutinio y control que operan más allá de las jurisdicciones formales. Aquí la “confianza política” se engarza con otros enfoques para aprovechar su potencial explicativo sobre las formas de integración y el desempeño que muestran las agencias de control social. Aproximaciones que aquí hacemos desde la gobernanza de redes y desde el capital social.

En el mismo sentido, el estudio de la confianza política sugiere que se puede ampliar el conocimiento en torno a la manera en que los actores estatales, inmiscuidos en la red de control social, interpretan los mandatos legales que rigen la función pública y

la manera en que éstos pueden responder a las presiones y exigencias del medio con cierta eficacia, derivado del nuevo contexto de cambio democrático, y de donde viene la encomienda de hacer valer la participación ciudadana. De esa manera, la respuesta de las agencias estatales al cambio político democrático se define con base en la necesidad de reafirmar ciertas lealtades institucionales que se traducen en rutinas validadas por la organización tecnocrática, porque éstas últimas permiten bajar drásticamente los costos de sus decisiones durante su participación en las nuevas empresas democráticas y de descentralización.¹⁶ Luego entonces, son estas rutinas organizacionales las que definen el perfil de la participación de los actores estatales dentro del nuevo proyecto político a seguir.

Siguiendo la importancia que tiene la confianza política en la teoría para explicar la conformación de las nuevas agencias de control social y para determinar su perfil de participación y sus alcances dentro del nuevo proyecto democrático; según el marco de la Gobernanza, las redes sustentadas en la confianza son arreglos posburocráticos horizontales más eficientes que las jerarquías tradicionales, mientras que para la teoría del Capital social, la existencia de asociaciones cívicas basadas en la confianza y la reciprocidad, son una precondition para un gobierno democrático equilibrado y efectivo . Aquí la confianza adquiere un papel normativo o prescriptivo toda vez que permite suspender la vigilancia sospechosa para dar pie a la

¹⁶ Un rasgo importante del enfoque organizacional es el concepto de la racionalidad limitada, que presupone que quienes toman las decisiones poseen tiempo y atención limitados, y por ello no pueden cubrir todas las metas, alternativas y consecuencias. En su lugar, los funcionarios recurren a un criterio de selección sistemático y sesgado basado en la rutina, la que conforma un baluarte para la organización en tanto les permite responder de manera eficaz a las presiones del medio (Simon, 1978).

cooperación y el intercambio beneficioso. Si queremos entender a cabalidad la forma de integración y el rendimiento de las agencias de control social por la rendición de cuentas es preciso allegarnos de estos lentes teóricos apropiados.

2.1.7 Marco conceptual de la Gobernanza de la Rendición de Cuentas Social.

La crisis del modelo de comando-control tradicional del Estado benefactor debido a la pérdida de sus facultades de intervención directa en la economía y la vida política o a lo que algunos han llamado “ahuecamiento del Estado” (Rhodes, 1994), en donde los objetivos, las reglas, las líneas de autoridad, los estándares y la tecnología, no se encuentran del todo definidos; en donde la participación de diversos actores es fluida y en donde el empleo de tal o cual recurso depende de criterios y expectativas que se basan en visiones competitivas sobre el nuevo orden político; son asuntos que plantea nuevas formas en las que los gobiernos deben relacionarse con la sociedad, y en las en la maneras en que ésta última deba asegurar el cumplimiento de los mandatos legales. De lo cual se desprende la emergencia de repensar las formas de control legal, político y administrativo sobre las decisiones que toma la administración pública, más allá de una relación diádica, jerárquica y lineal, es decir, más allá del voto.

Lo que da lugar a repensar la manera en que la sociedad civil organizada habrá de constituirse de ahora en adelante para obligar a sus representantes a que rindan cuentas por sus decisiones futuras (durante la planeación del acto bajo escrutinio),

presentes (en la ejecución del acto bajo escrutinio) y pasadas (en la evaluación del acto bajo escrutinio).

Bajo esta perspectiva es preciso entender a cabalidad el papel de las agencias de control social en contextos de incertidumbre y ambigüedad, luego entonces, en vez de hablar de *instituciones de rendición de cuentas social*, como estructuras coherentes y preconcebidas, resulta más apropiado hablar de *gobernanza de rendición de cuentas social*, como un evento no lineal, dinámico e interactivo, es decir, como un proceso de conducción o dirección flexible que presupone formas de organización horizontal posburocrática más eficientes que las jerarquías tradicionales, formatos que redundan en un mejores resultados para forzar el cumplimiento, ya no de los grandes objetivos nacionales, sino de proyectos a una escala más modesta, sea local o regional y para responsabilizar a los funcionarios cuando las cosas salen bien o mal. Estos formatos se encuentran sustentados en normas y constreñimientos sociales, los cuales permiten sincronizar las premisas decisorias de los actores para alcanzar una mejor coordinación, aspectos que resultan más eficientes en ausencia de la regulación y la vigilancia centralizada.

2.1.7.1 Gobernabilidad y gobernanza, una distinción apropiada

El empleo que hacen las agencias multilaterales de desarrollo del término *gobernanza* es como sinónimo de *gobernabilidad*, noción que el Banco Mundial o World Bank (2017) define como “las tradiciones y las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país”, régimen que se caracteriza “por un mayor

grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales con decisiones mixtas públicas y privadas.”¹⁷

Para la RAE (2017), *governabilidad* y *governanza* son términos indistintos, que se refieren al “arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. En la región de América Latina ha sido muy socorrida la utilización del término de *governabilidad* en oposición a la *ingovernabilidad* que prevalece en la región, para referirse a la crisis política o económica de las últimas décadas. Dice Aguilar Villanueva (2006:74-80) que el empleo preciso de los términos no resulta una exquisitez, sino que conceptualmente es una necesidad ineludible, así que cuando hablamos de la nueva era de la *governanza* nos referimos al nuevo proceso directivo de la sociedad, es decir, a una nueva *governación*.

¹⁷ Para determinar el índice de gobernabilidad de 215 países el Banco Mundial emplea una metodología con basada en indicadores de percepción. Las seis dimensiones que integran el Indicador de Gobernabilidad son Rendición de cuentas y voz; Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; Eficiencia del gobierno; Calidad regulatoria; Estado de Derecho y Control de corrupción. El indicador de Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo mide la violencia a la que está expuesta la población, así como la percepción de riesgo por parte de inversionistas y empresarios para enfrentar procesos inconstitucionales o violentos, incluso terroristas, que podrían desequilibrar al país. El control de la corrupción, según BM, capta la percepción de la medida en que se ejerce el poder público para el beneficio privado, incluyendo las grandes formas de corrupción como la capturada por minorías selectas e intereses privados. La dimensión de Estado de Derecho capta la percepción de los agentes económicos sobre la confianza y respeto de la ley de la sociedad. En particular, la calidad de la ejecución de contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de irrupción de la delincuencia y la violencia. Calidad regulatoria es definida como la percepción de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones acertadas para promover el desarrollo del sector privado. Finalmente, la dimensión de Eficiencia del gobierno capta la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública, el grado de independencia entre la oferta de servicios públicos y el grado de independencia de presiones políticas.

Siguiendo a este autor, el concepto de *gobernación/gobernanza* es un concepto poscrisis, pues nace a raíz de la crisis, solo de esa manera, el surgimiento de las nuevas escuelas pudieron hacer una distinción entre la acción del gobierno y la gobernación de la sociedad o dirección efectiva de la sociedad.

“La distinción entre la cuestión de la gobernabilidad y la cuestión de la gobernación puede ser acaso considerada como secundaria, en términos lógicos, pero es sustantiva políticamente. Ambas tienen como objeto la pregunta sobre las capacidades del gobierno democrático, pero la primera se interroga y responde sobre las capacidades del gobierno entendidas como los recursos o poderes que debe disponer el gobierno de estar en aptitud de gobernar a su sociedad, mientras la segunda pregunta se refiere las capacidades entendidas como recursos en movimiento, poderes en acción, cuyos resultados o efectos son las situaciones deseadas de coordinación, conciliación, prosperidad social. “Capacidad” o “ser capaz” tiene una doble denotación o sentido.” (Aguilar, 2006: 67).

Nuevas formas de coordinación. Estado-Sociedad

Aquí entendemos por *gobernación/gobernanza* como las capacidades institucionales de dirección y gobernación de los sistemas políticos y sociales que favorecen la coordinación de las acciones en los distintos niveles de acción en el escenario postransición, en donde es pertinente repensar el nuevo papel de la democracia, no solo pensada como doctrina de forma de gobierno, sino como gobierno con capacidad gubernativa.

Gobernación / gobernanza se refiere a los nuevos modos que tiene el gobierno para relacionarse con la sociedad y así poder dirigirla. En donde se reconoce que la intervención de las agencias gubernamentales no debe agotarse en el control y la regulación directa de los diversos ámbitos de la vida social y los procesos económicos, que por su particular naturaleza, exigen modos de tratamiento peculiares. Así la gobernación / gobernanza reconoce la implementación de un formato instrumental directivo más horizontal o en red, capaz de conjugar sinergias entre los sectores público social y privado para la solución de determinados problemas públicos.

“Se afirma asimismo que las relaciones de mercado y de sociedad civil organizada resuelven problemas sociales y generan formas de coordinación social que antes, con magros resultados, se querían lograr a golpe de leyes, políticas y gasto público. En suma, la dirección de la sociedad hacia su logro de metas puede ejecutarse mediante otras relaciones sociales que no tienen por qué reducirse a las relaciones políticas de mando y obediencia, además de que contiene más vertientes de acción que la gubernamental burocrática (Aguilar, 2006: 75-76).”

Del Estado Burocrático al Estado Red

De acuerdo al formato de “Nueva Gobernanza” (Roseanau y Czempiel, 1992), el Estado Red es capaz de aglutinar varias lógicas y sujetos sociales para dar tratamiento a problemas puntuales de diversa naturaleza en donde convergen agendas de todo tipo. Básicamente se trata de crear y dirigir redes sociales de acción en torno a asuntos públicos importantes, que funcionan mejor que bajo un solo

mando burocrático, improductivo solitario. “El surgimiento de este espacio es uno de los factores que hizo posible romper la ecuación de la Administración pública como administración exclusiva gubernamental y dar cabida a formas de definición conjunta mediante diversas fórmulas asociativas (público-privado, gubernamental-socio, civil, ciudadanía) (Aguilar 2006: 207).” Bajo la premisa de que estas nuevas asociaciones acrediten profesionalismo, responsabilidad y pericia para hacerse cargo de ciertos programas en determinadas circunstancias y se encuentren dirigidas a cierto tipo de beneficiarios o dirigidos a los propios miembros de la asociación; es que emergen formas inéditas de autocontrol, en donde el acatamiento y cumplimiento de los contratos, descansa, no tanto en una reglamentación excesiva, sino en la confianza y en los nodos de reciprocidad que se generan entre los integrantes.

Gobernanza: Una propuesta teórica que enfrenta límites prácticos

¿Cómo gobernar efectivamente?, la respuesta a esta interrogante tiene que ver con los requisitos o condiciones operativas que hacen viable la gobernanza, por lo que esta interrogante nos conduce necesariamente a otras más, como:

“¿Cuáles han de ser los objetivos de la vida asociada?, ¿Quién(es) decide(n) los objetivos y cómo se deciden, cómo se incentiva y asegura la orientación de los sectores sociales o del conjunto social hacia los objetivos (la aceptación social de esos objetivos), ¿Cómo se define y lleva a cabo la división social del trabajo y la distribución de la autoridad para que una sociedad esté en condiciones de que las acciones de sus diversos sectores se coordinen y estén

en aptitud de realizar efectivamente sus objetivos proyectados? (Aguilar, 2006: 66).”

Desde este punto de vista la sustancia de la gobernanza se traduce en el éxito y la dirección en la forma de conducción de las instituciones democráticas, cualidades que no residen, únicamente, en su función para idear las políticas adecuadas, sino más que nada, en la capacidad de llevarlas a la práctica.

“El problema práctico de la gobernanza no solo es de incorporación de los actores, privados o la sociedad civil, ni de modificaciones legislativas, depende de una serie de circunstancias sociales, culturales, ambientales y económicas, por lo que es un problema de consenso, de cómo alcanzar el acuerdo, las transacciones y decisiones entre los diversos actores y en la toma de decisiones, y de cómo otorgar el poder a una entidad pública o a otros actores.” (Domínguez, 2007:8).

La gobernanza, como la entendemos aquí, no solamente implica un mejor reparto de las competencias en el marco legal y de los recursos existentes, sino que la capacidad de mejora institucional proviene, más bien, de otras fuentes relacionadas con el ejercicio efectivo del poder, traducido en la manera en que las agencias gubernamentales logran ser lo suficientemente flexibles para integrar a todos los actores sociales involucrados y ser tomados en cuenta en los procesos de toma de decisiones en asuntos que les conciernen, sin dislocar el cerebro y la rectoría del procesos.¹⁸

¹⁸ En la tradición de la literatura angloamericana “es posible distinguir entre *government*, la institución responsable del gobierno de una sociedad: *governing*, el gobernar entendido como la acción de

2.1.7.2 Gobernanza de la Rendición de cuentas social. Consideraciones desde la Teoría del Capital social

Aquí partimos de la concepción de que la rendición de cuentas social es una actividad o un proceso, más que una institución monolítica caracterizada por un centro de poder soberano, y en donde las actividades de monitoreo y escrutinio se desarrolla en condiciones de incertidumbre y ambigüedad. Además, la gobernanza de la rendición de cuentas parte de la premisa de que se requieren organizaciones sociales poderosas y robustas conscientes de su función civil para ejercer tales atribuciones. La tarea que sigue es definir cuáles son esas facultades o poderes de control que residen en la sociedad civil organizada para forzar los mandatos públicos y cuál es el tipo de constitución que deben adoptar para fungir como auténtico contrapeso a la voluntad de la mayoría.

La discusión sobre la importancia que tienen las responsabilidades de las funciones civiles sobre la vigilancia de los gobiernos democráticos y sobre los funcionarios, no es un asunto nuevo, sino que originalmente es inherente al pensamiento político

governar del gobierno mismo; *governance*, como el proceso más o menos formalizado de gobernar(se) o conducir(se) a (de) una sociedad, tal como ocurre en un determinado tiempo social y en el que el gobierno es un actor con mayor o menor capacidad de decisión e influencia directiva. Las denotaciones se han movido empero con el reciente libro de J. Kooiman (2003); *Governing as Governance*, cuyo título y tesis denotan que el gobernar del gobierno (*el governing*) no puede ser hoy más que en modo de gobernanza, lo que quiere decir que el gobernar moderno consiste en un “proceso político-social” y no sólo gubernamental, que implica el aporte y la coordinación de actores de gobierno y actores sociales” (Aguilar, 2006: 87).

humanista de la ilustración, cuyos principales postulados no han perdido vigencia y merecen ser traídos a colación.

Nuestro recorrido se remonta a la génesis y maduración del pensamiento de la ilustración entre los siglos XVI y XVIII, en donde se mantuvo latente la preocupación sobre los deberes de la comunidad política para asegurar el adecuado funcionamiento y mantenimiento de las sociedades liberales. Robert Putnam (1993:106) apunta que Maquiavelo y sus contemporáneos, en el contexto de la inestabilidad de las instituciones republicanas de la Italia del siglo XVI, atribuyeron el éxito o el fracaso de las instituciones libres al carácter de sus ciudadanos o a sus virtudes cívicas. Sin embargo, esta discusión fue “superada” por los teóricos liberales de la ilustración (Hobbes, Locke y sus sucesores) quienes en vez de enfatizar en los deberes del ciudadano y del papel de la comunidad en la república, subrayaron el individualismo y los deberes del individuo. “Se dijo que la Constitución de los Estados Unidos, con sus controles y equilibrios, fue diseñada por Madison y sus colegas liberales precisamente para hacer que la democracia amparara al no virtuoso. Como guías para entender la democracia moderna, los republicanos cívicos pasaron a la historia.”

Aquí el teórico más importante es Alexis Toqueville (2002) quien durante su viaje a Norteamérica en el siglo XVIII observó que el advenimiento del Estado Democrático de Derecho que disuelve la sociedad estamentaria no conlleva necesariamente al bienestar de la república, toda vez que también en la democracia el gobierno se puede ejercer de manera despótica. Esto es evidente, si el que gobierna, aunque

haya recibido su poder del pueblo, sigue manteniendo una amplia autonomía y discrecionalidad. Aunque el gobernante representara legalmente la voluntad del pueblo, también tendría la posibilidad de establecer la libertad o el despotismo.

Eliminadas las clases, nadie tiene poder más que el Estado y todos los hombres quedan igualados en la debilidad sin que ninguno de ninguno de ellos, por sí solo, tenga la fuerza suficiente para poderse erigirse en poder intermedio entre la tiranía de la mayoría y los particulares.¹⁹ “Siendo cada hombre igualmente débil, sentirá una igual necesidad de sus semejantes; y sabiendo que no puede obtener su apoyo sino a condición de prestarles su colaboración, descubrirá sin esfuerzo que para él el interés particular se confunde con el interés general” (Tocqueville citado por Osorio 2003: 413).

Lo que los teóricos clásicos del Republicanismo como Toqueville exaltaban como asociaciones poderosas imbuidas de “virtudes cívicas” es a lo que Robert Putnam (1993) definió como “capital social.” El capital social es el conjunto de normas y constreñimientos sociales de sentido cooperativo que facilitan la sincronización de las premisas decisorias de los actores y que permiten sortear los problemas de coordinación que plantea la acción colectiva. Aquí traemos colación este lente teórico

¹⁹ Para Montesquieu era indispensable la existencia de formas de poder intermedio u otros cuerpos secundarios que pudieran hacer frente a los posibles abusos del príncipe. En las sociedades aristocráticas “los nobles [...] son personas poderosas que no se dejan oprimir por el príncipe y que no dependen completamente de él. Ejercen funciones que posteriormente asumirá el Estado en numerosos lugares. Son, en definitiva, un límite y un estorbo para la voluntad y para los caprichos del monarca” (Osorio, 2011:414). Sin embargo, con la llegada de la democracia dejan de existir estos ciudadanos. El Estado consigue así monopolizar el poder. Ante la ausencia de personalidades poderosas, la mediocridad de las masas y la atomización de la ciudadanía, el imperio de la ley no encuentra obstáculo alguno, ni nadie quien le rivalice. De ahí que “Son las asociaciones las que, en los pueblos democráticos, deben ocupar el lugar de los particulares poderosos que la igualdad de condiciones ha hecho desaparecer” (Tocqueville 2003 citado por Osorio 2011: 414).

para estudiar los arreglos de gobernanza por el control social porque el andamiaje de normas y convencionalismo sociales, particularmente la confianza interpersonal o confianza política, es la principal variables o atributo que dan forma y constitución dichas asociaciones, rasgos que de acuerdo con la teoría, redundan positivamente sobre la eficiencia del control social.

Douglas North (1993) define a las instituciones como las reglas del juego que determinan el comportamiento humano, enfatizando en el impacto que tienen tanto las reglas formales como las normas informales socialmente aceptadas, sobre los niveles de desarrollo económico y político de las naciones. Las normas sociales informales son convencionalismos que determinan el sentido de los apropiado o inapropiado en el contexto de un determinado grupo de personas y que tienen por objeto resolver problemas de coordinación. Generalmente vienen acompañadas de mecanismos de recompensa y sanción reconocidos socialmente, asociados con su (in) cumplimiento (Coleman 1987 citado por Keefer y Knack 2005).

Los estudios sobre el capital social han contribuido a efecto de explicar cómo es que el respeto a las normas, valores y convencionalismo sociales se traducen en niveles altos de confianza interpersonal y sentido de cooperación mutua, lo cual determina la efectividad institucional y el financiamiento de bienes públicos (Putnam, 1993 y 2005).²⁰

²⁰ En una de las obras más influyentes de las últimas décadas: *Para que las Democracia funcione: Tradiciones Cívicas en la Italia Moderna*, Robert Putnam (1993) lleva a cabo un análisis comparativo entre el norte y el sur de Italia durante el momento de descentralización administrativa hacia las provincias en la década de los ochentas. Putnam concluye que el capital social fue el factor

Este autor define capital social como el desempeño de las organizaciones sociales basado en la confianza, las normas de cooperación y las redes de asociación que le imprimen mayor eficiencia facilitando las acciones coordinadas. Woolcock (1998) citado por Keefer y Knack (2005) lo define simplemente como un conjunto de redes y normas cooperativas compartidas que facilitan la acción colectiva. La diferencia entre normas de cooperación y redes asociativas corresponde a la distinción original que hace Uphoff (2000) de la manifestación cognitiva y la manifestación estructural del capital social.

Como podemos ver, los seguidores del capital social en la literatura especializada coinciden en que el surgimiento y el mantenimiento de la confianza interpersonal tienen un aspecto normativo y es determinante para sortear el ostracismo social y pensar así en acciones coordinadas a través del establecimiento densas redes horizontales. Toda vez que “el capital social permite superar los problemas de acción colectiva, pues multiplica las probabilidades de cooperación en ausencia del poder coercitivo del Estado” (Ríos y Figueroa, 1999: 518). El capital social aparece imbuido en una densa red de formas de conexión cívica, que adquieren la forma de asociaciones políticas, las que tanto exaltaba Toqueville. Las asociaciones se definen como aquellas estructuras sociales de cooperación que sintetizan las normas

determinante que permitió a la región del norte sortear de manera más favorable la tensión que trajo con el proceso de reajuste, que su vecina la región del sur, que a falta de capital social no tuvo la misma fortuna. Así el autor concluye que el gobierno trabaja mejor en regiones con más capital social pues ello les permite enfrentar con éxito los dilemas de la acción colectiva.

y valores de la comunidad política y moldean las prácticas sociales que muestran mayor grado de sofisticación política (Putnam, 1993).

Dice este autor que cuanto más densa sea una red de asociaciones horizontales (actividades cívicas, deportivas, vecinales, artísticas, clubes o gremios) que compartan en común el respeto por ciertos valores y normas, como elemento rutinario de adscripción a la comunidad política, entonces se registrarán mayores niveles de capital social. Las asociaciones voluntarias reúnen una serie de virtudes cívicas como los hábitos de cooperación, solidaridad y sentido de lo público. Cada nodo de la red genera una derrama de incentivos para cooperar y confiar unos en otros en un contexto cada vez más amplio.

En la Teoría del capital social figuran nociones que forman parte de un marco de socialización y que son clave para entender de alguna manera por qué los individuos deciden cooperar con otros en tal o cual empresa y están dispuestos a respetar los acuerdos en un horizonte de largo plazo. La confianza es un elemento normativo que sincroniza las premisas decisorias de los actores, facilitando las acciones cooperativas y el cumplimiento de los contratos. En esta investigación damos una especial importancia al papel que juega el andamiaje de normas y convencionalismo sociales como rasgos o atributos que repercuten sobre las capacidades o facultades de las redes por el control social; o dicho de otra manera, aquí apostamos a que es que el capital social, el que de alguna manera facilita la dirección de los procesos o de la gobernanza de rendición de cuentas social.

También hemos aceptado aquí que para que la gobernanza de la rendición de cuentas social funcione en la práctica, necesita de la conformación y el mantenimiento de redes que se articulan alrededor de nodos o vínculos de confianza y reciprocidad. Variables, que en el papel, aparecen como un ingrediente intrínseco y ordenador de las relaciones sociales y que dan lugar a arreglos horizontales más eficientes que las jerarquías tradicionales porque resuelven o facilitan la solución a problemas de coordinación entre sus miembros. Por lo que su estudio amerita una aproximación más rigurosa y sistemática.

En esta investigación nos planteamos explorar el tejido de las redes de gobernanza por el control social que operan en el Distrito Federal sobre el presupuesto participativo, para evaluar de manera más consistente el papel y los alcances del control social en la práctica. Particularmente es necesario desentrañar la importancia que tiene el espectro de confianza interpersonal, el que da lugar a la configuración de otras variables importantes como es la flexibilidad / exclusividad de la red y grado de horizontalidad / verticalidad que aglutina la toma de decisiones Rasgos que dan forma a la integración y la anatomía de las agencias de control social. Lo que permitiría elaborar una clasificación entre redes abiertas y cerradas, y con base en esto, un diagnóstico puntual sobre su desempeño. Para cumplir con este propósito, y despejar el comportamiento de dichas variables en la práctica, requerimos de un microscopio teórico adecuado como lo es el Enfoque de Redes Sociales.

2.1.8 Propiedades de la Redes sociales en el marco de la Gobernanza por el control social

En esta investigación partimos del interés por evaluar el desempeño y los alcances que tiene en la práctica la gobernanza por el control social en el Distrito Federal sobre un instrumento de cogestión como el presupuesto participativo, que es promovido como un medio de empoderamiento y emancipación democráticos. El enfoque sobre redes sociales nos permite encaminar y aterrizar el análisis empírico hacia la posibilidad de hacer explícitos cuáles son esos poderes o facultades de coordinación y cooperación de los que gozan la ciudadanía organizada en el papel, particularmente cuando adoptan formas asociativas o en red sustentadas en nodos de confianza y reciprocidad.

Naturaleza de las redes sociales

La descentralización del poder soberano derivado de los proceso de reconfiguración política y reajuste estructural obliga a replantear seriamente los fundamentos de los controles políticos verticales y la manera en que la sociedad civil organizada habrá de constituirse para volver exigible los mandatos constitucionales. Las relaciones entre control y cumplimiento se vuelven más difusas que antes debido a las nuevas actividades que se suman a los controles tradicionales, creando complejas capas y diferentes combinaciones de dinámicas, estructuras y proceso de rendición de cuentas que coexisten entre sí.

En este escenario, se corre el riesgo de que la multiplicación de las actividades de escrutinio público y de rendición de cuentas, sean redundantes, generando desperdicio de recursos e ineficiencia, hoy más que nunca las organizaciones de la sociedad civil organizada deben ser lo suficientemente inteligentes para adaptarse al contexto de cambio político estructural en el que priva la ambigüedad, sin alterar demasiado su constitución fundamental.

Aquí hay que apuntar que las redes sociales se ofrecen como una forma de organización posmoderna que permite dotar a las organizaciones de suficiente flexibilidad para hacer frente a los cambios que impone el nuevo orden político bajo condiciones de ambigüedad, pero sin alterar su misión y poner en riesgo sus fines fundamentales, asegurando de esa manera, su eficacia, su continuidad y su supervivencia. Propiedades como la confianza entre sus integrantes, la flexibilización y las horizontalidad de la toma de decisiones son consideradas rasgos inherente a este tipo de arreglos.

La corriente principal de la literatura coincide en que en las redes cohesionadas o cerradas muestran un nivel mayor de confianza e identificación interpersonal entre sus miembros en donde predominan nodos fuertes de afinidad y amistad, que las redes difusas o abiertas, en donde los nodos son más flexibles, y en donde predominan las relaciones con conocidos fuera de la organización. Las primeras limitan la entrada de nuevos miembros, mientras que las segundas se caracterizan

por un patrón visible de movilidad de entrada y salida de diferentes integrantes (Almodovar y Teixeira, 2012).

Las redes cohesionadas tienden a incorporar estructuras verticales para facilitar la toma de decisiones y estandarizar ciertos procesos, al tiempo que la codificación de la información facilita el entendimiento de la lógica de la organización, en tanto que las redes abiertas se caracterizan por ser estructuras más horizontales, que prescinden de las jerarquías convencionales y por lo general están abiertas a la adopción de nuevos miembros, conocimientos y/o tecnologías, aunque muchas veces su difusión y adaptación llega a ser lenta y costosa.²¹ Estas estructuras resultan más apropiadas para el desempeño del trabajo en equipo, al mismo tiempo que sus integrantes pueden participar de otra (s) red (es).

El nuevo institucionalismo ha hecho énfasis en que el respeto a las normas o convencionalismos sociales facilita el cumplimiento de los contratos y disminuye los costos de transacción, posibilitando a los individuos que concentren sus recursos en actividades productivas. Por lo que algunos estudios sugieren, que las redes cohesionadas muestran un mejor desempeño en este rubro, ya que están en mejores condiciones de reducir el monitoreo y la vigilancia centralizada, forzando así al

²¹ Las redes sociales “son conductos a través de los cuales se establecen relaciones por las que fluye información que puede ser poderosamente empleada (Putnam, 2005). En este sentido, Simmel (1950) citado por Almodovar y Teixeira, (2012), apunta a que los nodos o contactos son posiciones estructurales que favorecen el acceso a información estratégica y que los individuos están en condiciones de cambiar o mejorar su posición social accediendo a la información que se gestiona de manera distinta, según la red de que se trate.

acatamiento descentralizado, lo que implica una optimización de los recursos organizacionales (Schelling 1981, Ostrom 1990).

Las Redes de Política y las Redes Temáticas

La “idea de comunidad política” o *policy community* es un concepto que nos remite a un tipo de red más o menos estable y cohesionada por lo que toca a su forma de integración, además de que el conjunto de sus integrantes persiguen objetivos comunes y están de acuerdo con la estrategia de acción. En este tipo de organización se limita la entrada de nuevos participantes (Rhodes, 2007). Si bien, la deliberación en este tipo de organizaciones puede llegar a darse, de ninguna manera se cuestionan los principios básicos ni los acuerdos fundamentales, por lo que se habla de un consenso subyacente (Laffin (1986) citado por Cabrero (2005)).

“Por su parte el concepto de redes temáticas (*issue Networks*) se refiere más bien al conjunto de actores que de alguna forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política determinada” (Cabrero 2005: 10). Cobb y Elder (1972) citados por Cabrero (2005) asocian el concepto de asunto *issue*, en el contexto de la formulación de las políticas, a la disputa no solo por el contenido de las propuestas, sino también por los recursos y posiciones.

“A diferencia de las comunidades de políticas, en las redes temáticas no se da una estructura tan clara de organización, tampoco una identificación estable entre actores, ni una plena claridad de objetivos ni intereses. Más bien se trata de redes “flojamente acopladas” (*loosely coupled systems*), con mayor inestabilidad y con

entradas y salidas más frecuentes de participantes. Estas redes son preferidas y en principio de menor influencia en el proceso decisorio. Es evidente que en cada política pública pueden coexistir los dos tipos de redes, en general las comunidades de políticas tendrán la posibilidad de direccionar los procesos decisorios, mientras que las redes temáticas en ocasiones se transforman más en “foros de discusión” que en verdaderas redes de influencia y decisión” (Cabrero, 2005:10).

El cuadro 2 resume las características esenciales de la tipología más socorrida por la literatura de redes: Redes cerradas o cohesionadas, en las disciplinas de la Administración y Gestión Públicas, también tratadas como redes de comunidad de política, vs redes abiertas o flexibles, catalogadas como redes temáticas, o también llamadas, flojamente acopladas.

Cuadro 2. Tipología básica: Redes abiertas y redes cerradas

Redes cerradas o cohesionadas (nodos fuertes) Predominan relaciones de amistad o afinidad	Redes abiertas o dispersas (nodos flexibles) Predominan relaciones con conocidos fuera de la organización
Redes de política o de comunidad	Redes temáticas o de proyectos: Más apropiadas para el desempeño del trabajo en equipo
La codificación de la información favorece la cohesión	Acceso rápido y simple a nueva información, aunque esta no siempre se codifica en el acto
El conocimiento se transmite de manera más dúctil, favoreciendo la recepción favorable de ese conocimiento por el sujeto receptor	Dificultades para transmitir el conocimiento y que éste sea internalizado por el sujeto receptor.
Jerarquía, Rutinas y procedimientos = certidumbre	Estructura horizontal: acceso a nuevos mercados, tecnologías, conocimientos
Redes de Membresía: identidades, reglas de acceso a nuevos miembros (barreras a la entrada)	No hay barreras de acceso a nuevos miembros
	Surgen Nuevos mecanismos de arbitraje y <u>autoregulación</u>
	Stocks de conocimiento individual y colectivo se combinan para precipitar la innovación
	Diferentes partes de la organización participan, a su vez, en diferentes redes

Fuente: elaboración propia con base en Almodovar y Teixeira (2012).

2.1.8.1 Explorando las entrañas de las redes sociales: Enfoques teóricos sobre la confianza

Desde el punto de vista macro, la confianza juega un papel fundamental para entender el éxito de la democracia, el bienestar de las personas y la prosperidad económica (Braithwaite y Levi 1998, Fukuyama 1995, Gambetta 1988 citados por Culebro y Romo 2005). La necesidad de confiar en los demás es resultado directo del nivel de diferenciación que prevalece en las sociedades modernas, puesto que esta diferenciación de papeles provoca dependencias cada vez más profundas dentro y entre las sociedades; escenario que imprime un sentido de incertidumbre

para las personas, y que para enfrentarla, la gente deposita su confianza en las agencias de desarrollo y en los líderes que tienen la responsabilidad de conducirnos al éxito.

“Los administradores de las organizaciones e instituciones importantes son desconocidos para la mayoría de sus clientes, aunque estos usuarios dependen fundamentalmente de las acciones de quienes controlan, como los pilotos que controlan los aviones, los choferes de los autobuses o inclusive los políticos. [...] cuanto menos conocimiento poseamos de una persona o institución de la que tengamos que depender para nuestros servicios o bienes, más necesitaremos confiar. Y dada la complejidad de una sociedad moderna, es poco probable que los miembros sepan todos de todos, por lo cual para que en una sociedad moderna sean posibles las interacciones por cooperación, es necesaria la confianza. (Culebro y Romo 2005: 21).

Para entender mejor este concepto y las implicaciones que tiene para la rendición de cuentas social, aquí lo abordamos desde un enfoque sociológico, es decir, a partir de “propiedades interconstituidas socialmente, en las relaciones entre personas” (Keefer y Knack, 2005). Ahora bien, la literatura especializada coincide en que existen ciertos elementos constitutivos de la confianza y la confiabilidad, los cuales comprenden: El riesgo, las expectativas positivas, el atenerse, la suspensión de la vigilancia y el otorgamiento de facultades discrecionales.

En primer lugar, el riesgo crea la oportunidad de confianza, porque donde hay certeza sobre el resultado no hay riesgo, y por tanto, tampoco necesidad de confiar

en nadie (Mayer et al., 1995) citado por Culebro y Romo (2005). Como ejemplo práctico, dado que desde el momento en que me subo al autobús que me lleva a la trabajo no tengo la absoluta certeza que llegaré a tiempo y en buenas condiciones, de ahí parte la necesidad de confiar en el conductor.

El segundo elemento constitutivo de la confianza implica una expectativa positiva acerca de que “el otro hará lo correcto” y para eso nos colocamos en riesgo precisamente porque deseamos algo concreto. El tercer elemento de la confianza es “el atenerse”, lo cual implica que la confianza es relacional e implica que necesariamente alguna de las partes se atenga a la otra para producir los resultados específicos en una situación de riesgo. Siguiendo con el ejemplo, yo esperararía que el chofer maneje bien y que finalmente me lleve puntual a mi trabajo.

El cuarto elemento de la confianza tiene que ver con la suspensión de la vigilancia y el otorgamiento de poderes discrecionales, es decir, que cuando consideramos que alguien es digno de nuestra confianza o que merece ser depositario de la misma, entonces suspendemos la vigilancia sospechosa y el monitoreo sobre su persona o sobre sus acciones, ello nos conlleva necesariamente a ser más vulnerables ante el receptor, quien eventualmente podría abusar de su discrecionalidad en formas que no son fáciles de controlar o monitorear. Por ejemplo cuando dejamos nuestra integridad en manos del gobierno nacional.

Definición de confianza

Levi y Hardin citados por Culebro y Romo (2005:22) conceptualizan a la confianza como la relación social en la que una persona se vuelve dependiente y vulnerable ante otra (que podría dañarla) con objeto de asegurar un bien específico.

“Una persona digna de confianza se compromete a actuar en pro de los intereses de quien otorga la confianza, en la medida de que cuida de tal persona, porque tiene la obligación moral de cumplir tal promesa, o la obligación profesional de cumplir tal encargo, esta socializado para aceptar los convencionalismos o tiene intereses que coinciden con los de la primera persona. Sin embargo, para ser percibido como digno de confianza un individuo deberá también desempeñar competentemente su labor, o por lo menos tener antecedentes de confiabilidad.”

Fuentes de la Confianza

Así, la confianza entre las personas está basada en tres pilares: en el cálculo, en el conocimiento o en la identificación (Maguire et al., 2001) citado por Culebro y Romo (2005). La confianza basada en el cálculo implica un intento constante por predecir la conducta del otro, aquí se parte de la premisa de que los seres humanos somos agentes racionales que buscan su interés propio. “Un otorgante de confianza cree poder calcular la conducta de quien recibe la confianza si conoce los intereses del segundo y los costos y beneficios que conlleva cada opción conductual de esa persona” (Culebro y Romo, 2005: 23).

Siguiendo a estos autores, la confianza basada en el conocimiento, es decir, basada en la experiencia previa, se fundamenta en los indicios que nos dan la reputación, el desempeño previo, hasta a la apariencia de algún individuo. Cuanto más sepamos acerca de ese individuo aumentan las probabilidades de recibir la conducta esperada por parte de esta persona, lo que hace que confiemos en ella. Esto se logra porque el depositario de la confianza observa un papel consistente en la conducta del receptor, más aún porque ha tenido la oportunidad de evaluar su desempeño previo. La confianza basada en la identificación se fundamenta en los vínculos de afinidad que sostenemos con las otra persona, esta se puede dar cuando ambos, depositario y receptor, comparten identidades o normas sociales en común, afinidades o intereses personales (Seligman, 1997) citado por Culebro y Romo (2005):

Confianza y reciprocidad

De acuerdo con la literatura, cada nodo de confianza en la red imprime una derrama de incentivos para cooperar con los demás, los que facilitan la cooperación voluntaria, permite superar el ostracismo y aprovechar los beneficios de la interacción social.

“Las redes sociales y las normas de reciprocidad contenidas en éstas, son la clave del capital social, porque significan, fundamentalmente, que las *redes tienen valor*. La reciprocidad es un término que se refiere al hecho de hacer algo por alguien sin esperar nada a cambio de inmediato, porque se sabe que en otro momento alguien

más ayudará a otra persona pues coincidirán en otras ocasiones. La reciprocidad es una de las grandes ventajas que ofrecen las redes sociales” (Putnam, 2005).

2.1.8.2 Principios del Análisis de Redes Sociales (ARS)

Hablar de Redes Sociales es sinónimo de estar conectado con uno o varios grupos de personas con el fin de mantener diversos tipos de relaciones: familiares o de amistad, de entretenimiento, de promoción de productos o servicios, de trabajo, de aprendizaje, incluso algunas se dan con fines delictivos y otras con fines religiosos.²²

En donde:

“los grupos se van afianzando por los frutos de sus relaciones, lo cual da a las personas una cierta noción de pertenencia y genera vínculos afectivos y de negocios [...] Las redes de interacción social son muy complejas y dinámicas, unas son más abiertas y otras más cerradas, según los grupos, instituciones, contextos o fines de grupo. Unas forman un sistema abierto y otras son grupos de membresía, todas con fines corporativos” (Aldrete, 2011:18-20).

De acuerdo con Ramírez (2016), el ARS consiste en una metodología que se basa en la premisa de que las redes sociales pueden ser analizadas desde tres perspectivas: Ya sea como estructuras, como procesos relacionales y como instrumentos para conseguir determinados fines. Para analizar el comportamiento del andamiaje de normas y contratos sociales sobre los que se fundamenta la gobernanza por el control social, aquí nos favorece el enfoque relacional de las

²² No nos referimos a las redes conectadas por medio del internet, sino más bien a redes cara a cara que fortalecen nexos personales cada vez más fuertes de proximidad, interacción y sincronía

redes sociales, aunque de ninguna manera se pueden soslayar la complementariedad de los otros enfoques a la hora de explicar los alcances de las agencias de control social interesadas en actividades de escrutinio, control y evaluación de la función pública.

Las redes como estructuras

Este enfoque concibe la naturaleza de las redes como esencialmente estructural y centra su atención en las fortalezas de la estructura para desarrollar estrategias de colaboración (*Managerial Networking*). Estos estudios tienden a examinar algunas medidas de centralidad o los niveles de cohesión de la red como efecto de dichas fortalezas estructurales. Choi (2007: 931) citado por Ramírez (2016: 37) establece que “El enfoque de red yuxtapone a los actores individuales con sus posiciones estructurales dentro de un sistema.”

El análisis estructural descansa fundamentalmente en la premisa de que el espacio y la proximidad son relevantes para la dinámica y configuración de las redes. De ahí, que estas puedan ser estudiadas a partir de diferentes niveles o escalas: individual, organizacional, sectorial y regional (Almodovar y Teixeira, 2012). La mayor ventaja que encontramos en este enfoque para el estudio de redes sociales radica en que la medición de los comportamientos en relación a las estructuras tiene mayor potencial para comparar entre casos, ya sea de manera longitudinal o transversal.

Las redes como relaciones

Los estudios que consideran a las redes esencialmente como entidades *relacionales* parten de la consideración de que “en los modelos de gobernanza descentralizada, no se debe enfatizar en la estructura o en otras dimensiones formales sino en la construcción de relaciones entre las personas (Lejano, 2008: 49 citado por Ramírez, 2106: 39). Esta perspectiva pone el ojo sobre las estrategias y premisas decisorias de los actores, los problemas de distribución de recursos la propensión a la cooperación voluntaria, los procesos de aprendizaje colectivo, la transmisión de conocimiento y la construcción de identidades, por ejemplo.

Tatcher (2004) citado por Ramírez (2016:40) las define como un tercer arreglo institucional en donde las unidades se relacionan de manera distinta que si lo hicieran en un arreglo jerárquico o en uno de mercado. Rhodes (2007) coincide con este pensamiento al afirmar que “si las burocracias se caracterizan por las reglas y las jerarquías, los mercados por la competencia y los precios, entonces, la confianza y la diplomacia es el pegamento que mantiene unida una compleja red de relaciones”. Para esto autores cobra relevancia el concepto de sociedad o *partnership*; en este mismo sentido Weber y Khademian (2008:334) citados por Ramírez (2016:39) coinciden en que las redes son “relaciones de intercambio permanente entre las organizaciones, individuos y grupos”.

La principal ventaja de la perspectiva relacional de las redes sociales para el estudio de la gobernanza por el control social consiste en que ésta parte del supuesto de que las redes son conexiones eminentemente sociales, conceptos como *confianza*, *reciprocidad*, *colaboración*, *coordinación* o *ajuste mutuo* que se recrean entre el

entramado social, son susceptibles de recibir un tratamiento maleable si las consideramos entes relacionales, y ventajosamente para la estrategia de investigación, se pueden volver observables.

Las redes como instrumentos

Cuando nos referimos a la perspectiva instrumental hacemos énfasis en la utilidad que tienen las redes para los que participan en ella. Townsend (2004) citado por Ramírez (2016: 41) concibe estas redes como “un medio para que las organizaciones o los individuos puedan alcanzar objetivos comunes mediante la colaboración.” Edelenbos y Klijn (2007) citados por Ramírez (2016: 41) consideran que las redes son “proveedores de un medio para la interdependencia que permiten superar los problemas de la desigualdad en la distribución de los recursos. Este autor considera que quienes usan esta aproximación en realidad no parten del supuesto de que la cooperación o la colaboración son un objetivo en sí mismo, sino que las redes pueden fungir como instrumentos para alcanzar intereses individuales.

Finalmente, aquí vale la pena señalar que este tipo de literatura coincide en que las redes o las relaciones que se tejen entre entidades se pueden estudiar de manera estática para estudiar ciertos fenómenos, como las relaciones que se dan entre la red y sus partes o las relaciones de las organizaciones con entornos externos y el desempeño de las organizaciones públicas o resultados de las políticas públicas. Es decir, en este caso, las redes sociales son susceptibles de ser estudiadas en un momento dado, como una fotografía de las relaciones o de las estructuras.

Aquí resulta pertinente recuperar este enfoque porque el estudio de la gobernanza por la rendición de cuentas social, fundamentado en un andamiaje de normas y de convencionalismo sociales, como la confianza, son variables que no cambian fácilmente con el tiempo debido a las relaciones de mutua dependencia que se entretajan entre los actores (Klijn, 2006: 419 citado por Ramírez, 2016: 40). “Los estudios que se concentran en una perspectiva estática analizan de forma transversal el objeto de estudio. En estos casos el ARS está enfocado en segmentos temporales o bien en redes cuyos cambios son parsimoniosos” (Ramírez, 2016:43). Es muy importante hacer hincapié en que la perspectiva estática no asume que las redes no se transforman o no cambian, sino que se considera implícitamente que los cambios ocurren de manera lenta en el tiempo, por lo que un momento dado es suficiente y adecuado para estudiar ciertos fenómenos.

2.1.8.3 Corrientes críticas y revisionistas a la Gobernanza de redes y el Capital social. Implicaciones para la rendición de cuentas social

Como podemos ver, se ha desarrollado una abundante literatura enfocada a resaltar las bondades de los nuevos formatos o arreglos de gobernanza para alcanzar mejores niveles de eficiencia social. Sin embargo, ha habido reacciones a estos postulados por parte de una corriente de revisionista que ha criticado una visión prescriptiva y eficientista tanto del estudio capital social como de los nuevos arreglos horizontales que promueve la gobernanza descentralizada de redes. Las críticas se concentran principalmente sobre los enfoques convencionales que ya hemos

expuesto. Que parten de una orientación prescriptiva o normativa y que centran su atención en como como las organizaciones y cuerpos sociales pueden acceder a ciertos tipos de arreglos más eficientes para lo cual se resaltan una serie de componentes o atributos que toda forma de organización horizontal deben tener. En su lugar, los estudios críticos o no prescriptivos centran su atención sobre cómo se desarrollan estos componentes en el contexto natural de los proceso políticos, lo cual hace repensar la naturaleza democrática de este tipo de nuevos arreglos posburocráticos. Veamos a continuación con más detalle de que se tratan estas críticas.

Si bien, la obra de Putnam ha sido una de las obras más influyentes durante las últimas décadas, recientemente ha sido objeto de numerosas críticas y de una revisión seria por parte de este mismo autor (Putnam, 2000). La Teoría del capital social apuesta por el despliegue de las virtudes y las capacidades de la sociedad civil organizada para sortear los problemas de coordinación y aprovechar los beneficios de la cooperación mutua y lo hace a partir de un sentido normativo o prescriptivo. Es decir, tanto los seguidores del capital social como aquellos que apuestan por la necesidad de nuevos arreglos de gobernanza en red, ponen el énfasis en la manera en la cual las organizaciones de la sociedad civil que siguen estas pautas pueden aumentar su eficiencia.

Por ejemplo, en el capital social, el mantenimiento de la confianza interpersonal es determinante para sortear el ostracismo social y para pensar en acciones coordinadas que redundan en un mejor desempeño de la sociedad, donde según

Putnam (2005), cada nodo de la red genera una derrama de incentivos para cooperar y confiar unos en otros en un contexto cada vez más amplio. El objetivo entonces es delinear una serie de atributos democráticos que las organizaciones de la sociedad civil deben poseer para favorecer las capacidades de coordinación, se habla entonces de virtudes cívicas, de los hábitos de cooperación, solidaridad y hasta de “sentido de lo público.”

Otros estudios, por decirlo de alguna manera, más escépticos, se alejan un poco del enfoque normativo, y si bien, también atribuyen a la confianza y la reciprocidad un papel central para el mantenimiento de la gobernanza, se dedican a estudiar su desarrollo pero en el contexto natural del proceso político, el cual no está exento de los dilemas que implica la concentración de poder en unas pocas manos o en una élite. Así, la importancia que tiene la confianza en la teoría, puede verse ensombrecida por el debate en torno al desempeño de las redes de gobernanza, polarizado entre la eficiencia y sus implicaciones para la igualdad democrática (Hay, 1998) citado por Blanco, et al. (2011).

En esta línea, algunos autores señalan que celebramos la “era de las redes” como una innovadora forma de organización posburocrática que permite arreglos institucionales más eficientes, pero que no siempre son eso, debido a las “fallas democráticas de la gobernanza” que tienen que ver con la manera en que operan las redes cerradas, su resistencia al cambio y la dificultad para aceptar la entrada de nuevos miembros (Jessop 2003, Stoker 1998) citados por Blanco, et al. (2011). Las redes altamente cohesionadas y cerradas limitan la entrada de nuevos participantes al proceso político, deciden qué temas serán incluidos y cuáles nos dentro de la

agenda, moldean las estrategias de los participantes y condicionan su acción por medio de la imposición de las reglas del juego, muchas veces, privilegiando ciertos intereses y sustituyendo el escrutinio público por el gobierno privado, en aras de la estabilidad, el privilegio y la continuidad (Rhodes, 2007:1251). Hay es más severo y destaca que las organizaciones de membresía del norte de Italia tan aplaudidas por Putnam y sus seguidores, no son más que remanentes del sistema feudal oligárquico, además de ser organizaciones cerradas y restrictivas, las califica de elitistas y orientadas a intereses privados, predispuestas a la corrupción y a no rendir cuentas, en esencia, antidemocráticas.

También se han llegado a criticar los arreglos institucionales que promueve la “Nueva gobernanza” al tenor de las reformas neoliberales y los programas de ajuste estructural en donde fue implementada de “manera exitosa” la nueva gerencia pública como en Reino Unido o Nueva Zelanda. Davies (2007), Diamond (2004) y Swyngedouw (2005) citados por Blanco, et al. (2011), resaltan, que el poder del Estado no se fragmentó, sino que en parte fue cuidadosamente trasladado a otros actores estratégicos, ello explica la existencia de ciertas áreas de formulación de las políticas en donde se continúan tomando las decisiones clave, espacios reservados solo a aquellos actores que manejan recursos que son decisivos para la toma de decisiones, lo cual explica su interacción horizontal y permanente con las agencias estatales. Mientras que el resto de los *stakeholders*, son capturados por las elites, simulando una densa red de asociaciones de interés con relativos márgenes de autonomía, pero relegados de las decisiones más importantes.

Ahora bien, antes de terminar el primer apartado de éste capítulo que corresponde la marco teórico conceptual, es preciso destacar la necesidad de emplear una herramienta adecuada para asegurar que los conceptos fundamentales que aquí adoptamos sean eficaces para observar y analizar con datos concretos, hechos y actores reales la causalidad del fenómeno de la rendición de cuentas social para generar con esto diagnósticos y evaluaciones. Toda vez que la construcción de conceptos, variables e indicadores es equivalentemente útil “hacia abajo (del concepto a los indicadores), como hacia arriba en sentido inverso puesto que la observación empírica del concepto permite afinar su definición” (Ríos, 2012: 12). Para ello echamos mano de una herramienta conceptual denominada “interfaz socioestatal” que facilita la dimensionalización en el tiempo y en el espacio de las dinámicas de los formatos de gobernanza por el control social (Isunza Vera, 2006).

2.1.8.4 Herramienta teórico conceptual para dimensionar en el tiempo y en el espacio el estudio de la rendición de cuentas social. Modelo analítico de Interfaz Socioestatal.

Isunza Vera y Hevia (2006) definen la interfaz socioestatal como una dimensión institucional que alude a un espacio de encuentro entre actores sociales y estatales en un marco definido por instituciones (formales o informales), en el que se comparte un objeto o campo de acción común, y en el que cada una de las partes lleva consigo sus propios intereses, ideas, y prácticas. Es por tanto un espacio de conflicto negociado, de intercambio y de acción. Aquí De acuerdo con

estos autores, el modelo conceptual de interfaz socioestatal reúne seis implicaciones básicas:

1. La interfaz es un espacio social constituido por los intercambios de sujetos Intencionales

2. La interfaz socioestatal es uno de los posibles espacios de intercambio, y se compone de sujetos sociales y sujetos estatales.

3. Estas interfaces se materializan en un campo concreto en el que se da la disputa por un tipo específico de bienes. Consecuentemente, la interfaz es un espacio de conflicto, que puede desarrollarse en ámbitos formales o informales.

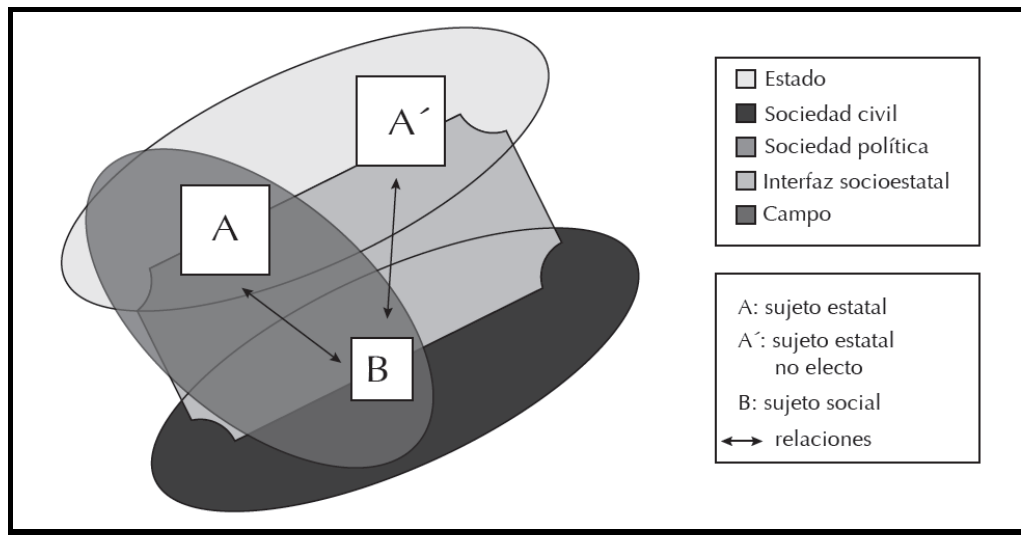
4. Los sujetos de la interfaz pueden ser individuales o colectivos.

4. Los sujetos, tanto por su lugar en el espacio social cuanto por su historicidad, portan proyectos sociopolíticos (esto es, una cierta configuración de estrategias de conocimiento, normas y valores).

5. Los sujetos establecen relaciones (que pueden representarse gráficamente con flechas direccionadas: \leftrightarrow), en las que intercambian bienes, recursos, conocimientos etcétera.

6. Debido a que las relaciones entre sujetos implican siempre relaciones asimétricas, la escala es una variable fundamental para analizar los casos concretos de interfaces, esto es, de relaciones sociedad civil-Estado. El cuadro 3. representa gráficamente la lógica de interfaz socioestatal

Cuadro 3. Actores y relaciones en el campo y la interfaz socioestatal



Fuente: Isunza Vera y Hevia 2006: 26

El empleo de esta herramienta es consecuente con una estrategia exige dimensionar en el tiempo y en el espacio las variables críticas que habrán de perfilar la investigación en el nivel del microanálisis durante la fase de recolección de datos en campo y que definen las dinámicas de integración de las agencias de control social, como son la expansión el espectro de confianza interpersonal, la flexibilidad

/exclusividad y la horizontalidad / verticalidad de las estructuras que dan forma y constitución a dichas agencias.²³

Para finalizar este capítulo, a continuación se plasma un mapa con la ruta que guarda el modelo teórico conceptual con el propósito de orientar al lector sobre la pertinencia y la utilidad de cada uno de los conceptos teórico asociados el objeto de estudio. Aquí, la “gobernanza de la rendición de cuentas social”, más que una institución predeterminada y monolítica se aprecia más como un evento dinámico no lineal que se caracteriza por una interacción fluida entre actores sociales y estatales, que se desarrolla en contextos de cambio político e incertidumbre y ambigüedad, pero que es susceptible de ser conducido por el timón de organizaciones de la sociedad civil organizada.

Las implicaciones teóricas de la rendición de cuentas social se deben analizar en diversos niveles de análisis. El cuadro sinóptico comienza situando la importancia de este concepto en el debate macro sobre la calidad de la democracia y el gobierno democrático efectivo, para después ir descendiendo hacia niveles de análisis meso y micro y discutir sus implicaciones sobre asuntos o necesidades más prácticas como la gobernanza por el control social, la naturaleza de las redes cívicas asociativas que la integran, hasta las repercusiones que tienen los eslabones más íntimos de estas relaciones, como puede ser la confianza interpersonal, sobre la efectividad y alcances de las contralorías ciudadanas. La tabla 1 mapea la ruta que guarda el

²³ En la siguiente sección metodológica del presente capítulo se amplía sobre la estrategia cualitativa que habrá de seguir la investigación, las variables de observación y el diseño explicativo.

modelo teórico conceptual con el propósito de orientar al lector sobre la pertinencia y utilidad de cada uno de los conceptos asociados al objeto de estudio.

Tabla 1. Mapa general del modelo teórico-conceptual para estudiar el papel de las agencias de control social por la rendición de cuentas.

Nivel de análisis	Marco teórico / Premisas	Variable(s) clave (s)	Utilidad	Relación con los objetivos del estudio
Macro lejos / Teórico	<p>Calidad de la democracia</p> <p>Se plantea la necesidad de “actualizar” las variables para evaluar el desempeño de los régimen democráticos para conocer cómo es que éstos responden a las expectativas de los pueblos que gobiernan, más allá del estudio que juegan los procesos electorales como el indicador más importante para determinar el grado de democratización (se trata de superar el “paradigma procedimental”)</p>	<p>Rendición de cuentas social</p> <p>Se plantea la necesidad de delimitar empíricamente un concepto y ampliar los aportes teóricos de un recurso poco explorado y al que generalmente se le atribuye el adecuado funcionamiento político y la “justa medida” de lo que han alcanzado hasta ahora nuestra incipiente democracia.</p>	<p>En el estudio de la rendición de cuentas social se encuentra la clave para ampliar el conocimiento sobre el papel que deben desempeñar los actores sociales en sus funciones civiles de control por el cumplimiento para afectar los resultados democráticos, más allá del voto.</p> <p>Se plantea qué es un concepto adecuado para teorizar acerca de cómo funciona la <i>democracia monitoreada</i>.</p>	<p>Buscamos ofrecer un punto de encuentro con la agenda de investigación para avanzar hacia una “Teoría general de la rendición de cuentas” para el “Gobierno democrático efectivo.”</p>
Macro cerca / Contextual	<p>Rendición de cuentas Social</p> <p>El corazón de la Rendición de cuentas (RC) se refiere a un problema de control por el cumplimiento (agente y principal). En done la RC, más que ser una institución que reside en un centro de poder soberano que parte de una relación diádica, lineal y predeterminada; admite, que en las “democracias monitoreadas”, el control por el cumplimiento se lleva a cabo fuera de las estructuras burocráticas convencionales y en</p>	<p>Cambio, Incertidumbre, Improvisación, Ambigüedad</p> <p>Se reconoce la necesidad de estudiar de qué manera operan las relaciones de control por el cumplimiento en situaciones donde los objetivos, las reglas, las líneas de autoridad, los objetivos y los estándares , no se encuentran del todo definidos; en donde la participación de diversos actores es fluida y en donde el empleo de tal o cual recurso depende de criterios y expectativas que se basan en visiones competitivas sobre el</p>	<p>Resulta más pertinente y más interesante estudiar la rendición de cuentas social no como un fenómeno lineal, como una relación de control directa entre agente y principal que se garantiza por medio del voto; sin reconocer antes, que la ciudadanía, individuos u organizaciones, están en condiciones de ejercitar otros medios de influencia política,</p>	<p>Buscamos ofrecer una perspectiva institucional basada en una conceptualización no convencional de la rendición de cuentas. Teorizar acerca de la rendición de cuentas requiere poner atención en</p>

	<p>niveles que admiten diferentes grados de institucionalización, especialización y coordinación. Proceso que reconoce la entrada de nuevos actores políticos, una multitud de organizaciones sociales, instituciones y de redes independientes de control político y administrativo.</p>	<p>nuevo orden político</p>	<p>más no electorales, para forzar el cumplimiento de los mandatos legales.</p> <p>El tomar en serio éstas variables, nos permite aproximarnos con ventaja al fenómeno de rendición de cuentas como un componente imbuido dentro del proceso político, no como un componente exógeno a la política que puede ser expresado solo en términos de representación mandatada.</p>	<p>la complejidad de dichas dinámicas, más que asumir una relación jerárquica, lineal y predeterminada entre agentes y principales</p> <p>Con ello buscamos un punto de encuentro con una agenda de investigación que profundice en el estudio acerca de cómo trabajan los regímenes de redición de cuentas en contextos de cambio político, marcados por la ambigüedad, la incertidumbre y la improvisación.</p>
<p>Meso /</p>	<p>Nuevo Institucionalismo Normativo (NIN)</p> <p>El NIN asigna un papel central a las normas y convencionalismos sociales para explicar la conducta de los individuos. Así los actores que participan en la rendición de cuentas social, no son entes individuales, sino que forman parte de una red de interacciones con otros individuos y colectividades diversas. Estar inserto</p>	<p>Confianza</p> <p>El mantenimiento de la confianza entre los individuos es indispensable para hacer frente al cambio político democrático, marcado por la incertidumbre ambigüedad y el personal que se desempeña como “novato”; ya que funge como una especie de filtro mediante el cual las personas reafirman o descartan ciertas lealtades institucionales con</p>	<p>En sentido ascendente, el estudio de la “confianza” plantea que es factible comprender como es que los ciudadanos u organizaciones sociales inmiscuidas en funciones de control social, asimilan o interpretan el contexto de cambio político democrático a partir de un filtro mediante el</p>	<p>Los postulados básicos del NIN resultan estratégicos para la investigación porque nos permiten abordar con ventaja el estudio del comportamiento</p>

<p>Estructuras sociales</p>	<p>en diferentes colectividades significa seguir determinada actitud en base a las diferentes lealtades que se tenga con estas colectividades. Los individuos escogen entre diversas influencias e interpretan el significado de sus compromisos institucionales</p> <p>Así, la formalización de las normas son fundantes, es decir, son medios para estructurar el comportamiento del nivel macro de los sistemas políticos. Sin embargo la interpretación de las normas es diferente, lo que permite que en un mismo sistema se tengan comportamientos diversos</p>	<p>otras personas o colectividades, con el propósito de legitimar sus acciones y dotar de lógica sentido su participación el nuevo proyecto democrático.</p> <p>El mantenimiento de la confianza interpersonal es determinante porque facilita la sincronización de las premisas decisorias de los actores políticos. Aquí la confianza adquiere un aspecto normativo o prescriptivo al comportarse como un elemento rutinario de adscripción a determinada comunidad política, y que legitima el comportamiento adecuado a la vez que sanciona el inadecuado</p>	<p>cual reafirman y o descartan determinadas lealtades políticas. Comportamiento que define su grado de participación en el nuevo proyecto democrático</p> <p>En el mismo sentido, el estudio de la confianza plantea que se puede ampliar el conocimiento en torno a la manera los actores estatales interpretan los mandatos legales que rigen la función pública y la manera en que pueden responder a las presiones y exigencias del nuevo contexto democrático con cierta eficacia, con base en la necesidad de reafirmar ciertas lealtades a rutinas organizacionales, porque éstas últimas permiten bajar drásticamente los costos durante su participación.</p> <p>Por otro lado, si los actores políticos, antes que comportarse como meros entes individuales, forman parte de una red de interacciones con otros individuos y colectividades diversas a quienes les deben cierta lealtad, luego entonces, la variable “confianza” puede operar en sentido descendente para posibilitar el análisis “con lupa” sobre el entramado de las relaciones sociales que componen esas colectividades. Redes de individuos u organizaciones sociales</p>	<p>de los colectivos sociales por la rendición de cuentas que se desempeñan más allá de las jurisdicciones formales de la organización, pues es en el estudio de los contratos sociales, particularmente en la confianza, donde reside la clave para ampliar el conocimiento acerca del funcionamiento y las dinámicas de integración de las agencias de control social y del papel que han de jugar en las nuevas empresas democráticas, más allá del ejercicio de los controles políticos convencionales.</p>
------------------------------------	---	---	--	---

			interesados en acciones de escrutinio y control que operan más allá de las jurisdicciones formales.	
Micro / Relaciones entre actores sociales y estatales	<p>Enfoques sobre redes de gobernanza</p> <p>Aquí nos situamos en el nivel del micro análisis, y partimos desde el enfoque sobre la <i>Gobernanza de la redes</i>, porque generalmente se piensa en estas como arreglos posburocráticos horizontales y flexibles basados en la confianza que resultan más eficientes que las jerarquías tradicionales. Las aproximaciones desde el <i>Capital social</i>, y el <i>Análisis de redes sociales</i>, son enfoques complementarios debido a que profundizan en ciertos conceptos asociados directamente con la eficiencia de las redes de gobernanza, como la mutualidad o reciprocidad (<i>Partnership</i>), que de acuerdo con estos enfoques, esa ahí donde encontramos el principal valor de las redes.</p>	<p>Espectro de Confianza interpersonal</p> <p>Los límites a la expansión del espectro de confianza interpersonal es una variable crítica a la hora de definir la forma de integración de la redes de control social, por lo que toca a su:</p> <p>Grado de flexibilidad / rigidez La propensión a incluir o a rechazar a nuevos integrantes a la red de control y a incorporar o a rechazar nuevos ejes temáticos.</p> <p>Grado de horizontalidad /rigidez Por lo que toca a la manera en que la red de control se adapta a estructuras colaborativas o más jerárquicas para asegurar la toma de decisiones</p>	<p>Estas variables son rasgos que configuran las formas de integración y la anatomía de las redes de control social, lo que permite elaborar una clasificación entre redes abiertas y cerradas, y con base en esto, un diagnóstico puntual sobre su desempeño sobre las políticas públicas. En nuestra investigación, sobre el desempeño de presupuesto participativo</p> <p>Dicho diagnóstico se enmarca en el ámbito de la importancia que tiene la confianza en la teoría, la cual, puede verse ensombrecida por el debate en torno al desempeño de las redes de gobernanza, polarizado, entre la eficiencia social y sus implicaciones para la igualdad democrática.</p>	<p>Estos lentes teóricos permiten rastrear y hacer explícitos esos poderes o facultades de coordinación y cooperación de los que gozan la ciudadanía organizada en el papel. Particularmente cuando adoptan formas asociativas o en red. Con la intención de estar en condiciones de evaluar el desempeño y los alcances que tiene en la práctica la gobernanza por el control social</p>
	Marco Analítico de “Interfaz socioestatal”			

<p>Micro / espacios que dan vida a las relaciones entre actores sociales y estatales</p>	<p>Las variables <i>sociales</i> no funcionan en el vacío institucional, sino que adquieren sentido en un tiempo y espacio determinado; aquí, la pertinencia del marco conceptual de “Interfaz socioestatal.”</p>		<p>La “interfaz socioestatal” es un recurso útil que nos permite dimensionar en el tiempo y en el espacio datos concretos, hechos y actores reales para analizar la causalidad del fenómeno de la rendición de cuentas social y generar con esto diagnósticos y evaluaciones puntuales</p>	<p>Hacer valer la perspectiva cualitativa que sigue la investigación, como un momento de acercamiento al objeto de estudio para comprender la naturaleza de las relaciones de rendición de cuentas entre gobernantes y gobernados.</p>
---	---	--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en las diversas corrientes teóricas empleadas para el análisis.

2.2 EL ANCLAJE METODOLÓGICO Y LA PERSPECTIVA DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

UN ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LAS REDES DE CONTROL SOCIAL SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CUATRO DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

Si admitimos que la rendición de cuentas no es en evento o una institución que reside en un centro de poder soberano legitimado por el gobierno de la mayoría, sino que más bien se asemeja a una anarquía organizada que puede ser pensada más allá de una relación de control político lineal y diádica, es decir, más allá del voto, y concebida más bien a partir de una serie de relaciones e interacciones sociales horizontales en las que una multiplicidad de actores sociales, organizaciones sociales, asociaciones de interés, comunidades epistémicas o *think tanks* cobran vida y reclaman su derecho al escrutinio y el control social; entonces nos encontramos ante un fenómeno no lineal, no único, ni exhaustivo; sino más bien a un proceso inherente al proceso político, en situaciones donde los objetivos, las reglas, las líneas de autoridad, los estándares y la tecnología, no se encuentran del todo definidos; en donde la participación de diversos actores es fluida y en donde el empleo de tal o cual recurso depende de criterios y expectativas que se basan en visiones competitivas sobre el nuevo orden político (Olsen, 2014). Fenómeno al que éste autor denomina “rendición de cuentas bajo ambigüedad.”

También hemos insistido en que es preciso ampliar el conocimiento sobre las dinámicas de articulación de estos cuerpos civiles, con base en datos empíricos, para conocer sobre sus verdaderas capacidades o poderes y determinar sus alcances en la práctica, solo bajo estas consideraciones estaremos en condiciones de despejar una variable poco explorado en la literatura como lo es la “rendición de cuentas social” y así poder contribuir a una *Teoría general de la rendición de cuentas*, cuya arista más importante, se traduce a una *Teoría del gobierno democrático efectivo*. Luego entonces, las preguntas que motiva y orienta la presente investigación son las siguientes:

2.2.1 Preguntas de investigación

¿Es posible medir la rendición de cuentas social?

Un asunto serio que plantea el estado del arte implica la apuesta por la reivindicación y el despliegue de los poderes cívicos para hacer efectivos los controles políticos sobre la función pública y los gobernantes más allá del voto y de esa manera afectar decididamente los resultados democráticos. De manera que, para la teoría democrática contemporánea, el control por la rendición de cuentas que es exigida por la sociedad, se perfila como el indicador o la variable más importante para determinar la calidad de la democracia. Es decir, el reto estriba en poder medir la rendición de cuentas social, para poder determinar lo que han alcanzado o no hasta ahora los regímenes postransición, particularmente en el caso mexicano. Esta cuestión se ha convertido en un problema legítimo para la Ciencia Política

posmoderna. En este tenor, las preguntas que se desprenden en un segundo plano son las siguientes:

- *¿Cómo es la constitución de las agencias y organizaciones sociales encargadas de ejercitar la función de control social? ¿Cuáles son, en concreto, esos poderes de control que se ejercitan más allá del voto y que les redundan en mejor desempeño?*
- *¿Cómo, cuándo, dónde y por cuenta de quién (es), se deben ejercitar en la práctica las facultades civiles de control social?*
- *¿Cómo opera en la práctica, y cuáles son los alcances de la gobernanza del control social por la rendición de cuentas?*

Si admitimos que las acciones de control político por el cumplimiento se pueden y se deben llevar a cabo más allá de votaciones competitivas y periódicas y que esto requiere de la intervención efectiva de una amplia gama de actores y organizaciones sociales articulados en nuevos esquemas de cogestión y responsabilización como el presupuesto participativo, mecanismo de cogestión que adquiere relevancia en este estudio; entonces estamos en condiciones de repensar la naturaleza de los mecanismos tradicionales de control político de los gobernados sobre los gobernantes, y reflexionar sobre la constitución, el papel y los alcances de la contraloría social. Este punto de partida nos exige delinear nuestra hipótesis de trabajo:

2.2.2 Hipótesis de Investigación

La hipótesis que dio pie a este trabajo de investigación, sostiene que:

“Los ciudadanos tenemos otros medios de influencia política, no necesariamente electorales, para afectar decididamente los resultados de la gestión del presupuesto que manejan las delegaciones del Distrito Federal, particularmente cuando se ejercitan las facultades de unión o asociación para formar cuerpos cívicos o redes de colaboración ciudadana, formatos que les redundan en un mejor desempeño del control social en la conducción del presupuesto participativo.”

2.2.3 Objetivos que persigue la Investigación

2.2.3.1 Objetivo General

Evaluar de manera más consistente los alcances de las transformaciones democráticas de los regímenes postransición, como es el caso mexicano, por lo que toca a los alcances de las instituciones de rendición de cuentas social, focalizando los esfuerzos en el caso del Distrito Federal y sus Delegaciones Políticas que son escenarios emblemáticos en materia de transformación política y democrática.

2.2.3.2 Objetivos Específicos

- 1) Ofrecer una perspectiva institucional basada en una conceptualización no convencional de la rendición de cuentas social que coadyuve con la literatura emergente para explicar de qué manera trabajan los regímenes de redición de cuentas en contextos de cambio político, caracterizados por la ambigüedad, la

incertidumbre y las tensión y ofrecer un punto de encuentro con la agenda de investigación para avanzar hacia una “Teoría de la rendición de cuentas” y del “Gobierno democrático efectivo.”

- 2) Ampliar el conocimiento acerca de cómo funciona empíricamente las gobernanza del control social en las colonias del Distrito Federal durante la implementación del presupuesto participativo y su alcance durante su participación dentro de los esquemas y las instituciones de participación ciudadana para poder hacer recomendaciones puntuales y coadyuvar con la difusión de mejores prácticas al momento de adoptar estas medidas.

2.2.4 Estrategia de investigación de corte cualitativa

Aquí hemos apuntado que las relaciones entre gobernantes y gobernados por el control de las rendición de cuentas no es una institución monolítica depositada en un centro de poder soberano fundamentado en el gobierno de la mayoría, sino que esas relaciones escapan a una conexión única, lineal y diádica. Y que más bien, involucran a una multiplicidad de actores, públicos, sociales y privados, individuos y organizaciones interesados en funciones de monitoreo, control y escrutinio de lo público; que establecen nuevas relaciones y comportamientos inéditos y que actúan en niveles institucionales traslapados entre sí. Fenómenos, que además adquieren formas de expresión en nuevos escenarios, nuevos foros. De ahí la riqueza del análisis de los fenómenos de rendición de cuentas social, que desde esta perspectiva, escapan a las aproximaciones tradicionales con las que se ha venido

tratando el fenómeno de rendición de cuentas, entiéndase, en términos de representación mandatada.

De esa manera, es que las relaciones entre mandantes y mandatarios por el control político se deben estudiar no como un componente exógeno del fenómeno político, sino como un proceso inherente al cambio y transformación política, puesto que la rendición de cuentas es un fenómeno que se construye a partir de las realidades y condiciones políticas, sociales, incluso históricas, de las propias comunidades, y a partir de las condiciones políticas particulares en las que se recrea y de las que ineludiblemente forma parte. Esta forma de pensar nos exige adoptar una estrategia de investigación cualitativa, basada fundamentalmente “en la comprensión [...] del significado de esos hechos sociales y no en la búsqueda de generalizaciones para construir una relación de conocimiento.”

Para algunos autores, explicar y comprender aluden a dos aproximaciones distintas al estudio de la realidad social. Comprender el significado que los actores políticos dan a sus acciones, vidas y experiencias, dentro del complicado entramado de relaciones por la rendición de cuentas, el significado que tienen los hechos o los acontecimiento históricos en la vida de los protagonistas, desde su propia narrativa, “no es sólo un campo diferente al de los estudios más interesados en la búsqueda de patrones, tendencias y escenarios, donde se encuentra la motivación de los investigadores cualitativos, sino que representa una manera distinta e inconmensurable de conocer” (Luján, 2008: 223).

Siguiendo a esta autora, el intento por comprender los entramados de significación de las relaciones y las interacciones ente gobernantes y gobernados por la rendición de cuentas social, implica una apuesta interpretativa o hermenéutica, “la metodología cualitativa está más interesada en profundizar en la comprensión de fenómenos y procesos históricos específicos que en las posibilidades de extrapolación y aplicación de sus hallazgos (Luján, 2008: 225).”²⁴

Esta estrategia de investigación cualitativa resulta adecuada a nuestros propósitos si lo que deseamos aquí es ampliar el conocimiento sobre la naturaleza sobre las conformación y dinámica de las redes de control social para forzar el cumplimiento de los mandatos constitucionales, máxime si partimos de la premisa teórica que los atributos que definen la anatomía de este tipo de agencias, se conforman alrededor de un andamiaje de normas y convencionalismos sociales que rebasan la comprensión de las fronteras tradicionales de la organización pública. Nuestro propósito inmediato, en todo caso, no es generalizar los resultados, sino crear un espacio de intimidad con la realidad a la que aspiramos analizar y comprender para allanar el camino a nuevos planteamientos teóricos o mejores preguntas e hipótesis de investigación. Los resultados de las investigaciones cualitativas pueden servir de fuentes de datos para inferencias posteriores.

²⁴ Para Vasilachis (2006: 49) citado por Luján (2008: 225), los métodos cualitativos echan mano fundamentalmente del paradigma interpretativo, “a través del cual el investigador privilegia lo profundo sobre lo superficial, lo intenso sobre lo extenso, lo particular sobre las generalidades, la captación del significado y del sentido interno, subjetivo, antes que la observación exterior de presuntas regularidades “objetivas.”

Es decir, en este trabajo, la estrategia cualitativa es adoptada como una forma de pensar y de construir vínculos con la realidad, gusto por el detalle y la especificidad del contexto de producción de los datos, más que una decisión que implique una colección de estrategias y técnicas, este último aspecto caracteriza a los enfoques cuantitativos.²⁵ “Cuanto más cercana al paradigma interpretativo esté la orientación de ese sujeto que conoce, más reducida será la distancia supuesta entre él y ese otro sujeto que está siendo conocido” (Vasilachis, 2006: 50) citada por Luján (2008:229).

2.2.5 Delimitación espacial y temporal del estudio. El Distrito Federal y sus delegaciones políticas como unidades para analizar el fenómeno de la gobernanza por el control social. La importancia de la esfera local.

²⁵ La apuesta interpretativa que caracteriza la metodología cualitativa responde a decisiones epistemológicas y a apuestas teóricas más que a elecciones técnicas. Los enfoques cuantitativos suelen partir de una consideración técnica, pues asumen implícitamente que es posible la manipulación de datos, hechos o seres vivos, es decir, que mediante la manipulación, es posible garantizar la objetividad y la rigurosidad de la comprensión del objeto de estudio, producto de la exigencia de la distancia hacia él y con quien no compartimos, presuntamente, el supuesto de igualdad ontológica. Digamos, que son esos fundamentos lo que permite hablar de “datos duros.” “Los métodos de control estadístico y comparativo que emplea la metodología cuantitativa tienen como modelo el método experimental y su propuesta de aislamiento del contexto de producción del fenómeno y de la influencia recíproca de las variables seleccionadas [...]. En la lógica cualitativa los datos no pueden separarse de su contexto pues es en él donde adquieren su significado. El tiempo, el espacio y las condiciones de producción conforman un todo inseparable del dato mismo, son parte de él.” (Luján, 2008: 224). Aquí no se trata de abogar a favor o en contra de uno u otro enfoque, puesto que nos encontramos de acuerdo con esta autora, por cuanto a que “la calidad de una investigación no depende de la elección de su metodología, sino de la consistencia con la que se asuman las implicaciones de la decisión.”

2.2.5.1 Delimitación espacial

Habíamos apuntado que el objetivo fundamental de la presente investigación consiste en ofrecer una perspectiva institucional basada en una conceptualización no convencional de la rendición de cuentas social en el marco de la literatura emergente para explicar de qué manera trabajan los regímenes de rendición de cuentas en contextos de cambio político, caracterizados por incertidumbre, la ambigüedad y la improvisación.

En este mismo eje, habíamos hecho hincapié en nuestra preocupación por replantear la orientación sobre la que parten los estudios tradicionales sobre la democratización mexicana que asumen *a priori*, o de ante mano, que la rendición de cuentas es un evento lineal que reside en un centro de poder soberano, producto de una relación de control diádica entre gobernantes y gobernados; es decir cómo un hecho predeterminado que puede ser estudiado en términos de representación mandatada.

En su lugar, desde la hipótesis de la que parte la investigación, proponemos analizar la rendición de cuentas, no como como fenómeno exógeno del proceso político sino como como un componente endógeno a la política y que se establece, no a partir de una relación lineal y diádica entre agente y principal, sino a partir de múltiples relaciones entre gobernantes y gobernados, lo que da lugar a nuevos espacios de agencificación fuera de los formatos convencionales, lo que a su vez, admite diferentes niveles de institucionalización y de coordinación más allá de los tramos de control electoral convencionales.

El tema del control por la rendición de cuentas fue cobrando importancia en la medida en que fue avanzando el proceso de democratización en América Latina, al que no hemos referido en el capítulo anterior, particularmente entre los ochentas y noventas. Es decir, en la medida en que los regímenes autoritarios en la región se fueron abriendo paulatinamente a espacios de pluralidad política, también se fueron incrementando las exigencias por asegurar la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones, así como la preocupación por poner en práctica instrumentos innovadores de control e incidencia ciudadana para acompañar la marcha de la administración pública. Los procesos o ésta “ola de democratizadora,” adquirieron otra dimensión cuando comenzaron a observarse no solo desde una perspectiva nacional sino a partir de los cambios que estaban ocurriendo en los gobiernos subnacionales.

En el contexto político nacional, la democratización mexicana puede entenderse más allá de las escenas espectaculares como las elecciones federales presidenciales de 1988, el fin de la mayoría priísta en el Congreso de la Unión, en 1997 y la alternancia electoral del ejecutivo federal diferente al partido dominante en el año 2000. El cambio democrático se inició varias décadas atrás y se fue dando de manera gradual, antes de que cobráramos conciencia de él. En los ochentas, los partidos de oposición al partido oficial fueron ganando “silenciosamente”, espacios en los congresos locales y en los ayuntamientos del país (Lujambio, 2000). En los noventa, la oposición, particularmente el Partido Acción Nacional (PAN), fue ocupando posiciones importantes en ciudades medias y grandes del país.

En la medida que se iban conquistando estos nuevos espacios de representación en espacios locales del país, se fueron incrementando también las nuevas exigencias para los gobiernos democráticos entrantes. Tras décadas de gobiernos autoritarios, verticales, e irresponsables, surgieron nuevos reclamos y diversas voces sociales en diversas regiones del país, que cuestionaban seriamente los esquemas tradicionales para canalizar la acción de los ciudadanos. En ese marco, surgieron nuevos reclamos no solo por el derecho al reconocimiento de la pluralidad y a la manifestación libre de las ideas individuales y colectivas, sino por el derecho a participar y a decidir de manera conjunta de los esquemas gubernamentales, o a conocer sobre el ejercicio y el destino de los recursos públicos (derecho a la transparencia).

Por su parte, ante esta presión (altamente heterogénea en el país), los gobernantes se vieron en la necesidad de voltear a la ciudadanía para justificar y legitimar sus decisiones y sus acciones en público, lo que dio a auge a discursos teóricos proclives a subrayar la trascendencia de la participación social y comunitaria en la definición e implementación de las áreas de política pública. Así. Regularmente considera “adecuado y políticamente correcto” incorporar como condición “obligatoria” a la ciudadanía durante la instrumentación de programas públicos. En teoría, estos nuevos esquemas permiten recoger las demandas de una forma directa, consensada e inclusive democrática (García 2013: 347, 356).

La llegada del poder del PRD en 1997 a la cabeza del ejecutivo en el Distrito Federal definió un escenario favorable sobre el horizonte de nuevas opciones democráticas. Desde ese entonces, algunos de los ejes prioritarios de las administraciones perredistas han sido la promoción de los derechos humanos, en especial de las personas en condiciones de vulnerabilidad, el reconocimiento de la pluralidad y el derecho a la inclusión política, con equidad de género, y la participación ciudadana en los asuntos de gobierno (PGDGDF, 2013 -2018).

El Distrito Federal es una de las entidades políticas del país más emblemáticas en materia de cambio político, debido a las reformas democráticas sucesivas que se vinieron dando desde los años ochenta, proceso que se acentuó en la década de los noventa y que ha continuado vertiginosamente hasta la actualidad. El régimen político del Distrito Federal reúne dos atributos importantes. Por un lado, se habla de una reconfiguración de las instituciones democráticas pensadas de arriba hacia abajo, por lo que toca al ámbito de los poderes de representación local, esencialmente en el ámbito legislativo y ejecutivo. Por otro lado, y lo que importa más para el planteamiento de esta investigación, son las transformaciones democráticas de abajo hacia arriba en materia de descentralización y de la ampliación, promoción y el fortalecimiento de los derechos de la ciudadanía en ámbitos de la vida cívica y comunitaria de la Ciudad de México. Estas innovaciones parten de la idea de que los ciudadanos son quienes constituyen el pilar de la vida democrática por lo que su participación directa en la toma de decisiones es un ingrediente indispensable para garantizar el correcto ejercicio de la función pública y la rendición de cuentas hacia los gobernados (PGDGDF, 2013 -2018).

Hay quienes opinan que las experiencias democráticas en ciudades del país como el Distrito Federal representaron un ícono en la búsqueda de ciudadanizar las decisiones y quehaceres gubernamentales (Ziccardi, 1995 citada por García, 2013). De ahí que fundamentalmente se promuevan marcos legales normativos para garantizar e impulsar decisiones inclusivas fundadas entre el gobierno y los diversos actores de la sociedad civil.

“La participación en general (social, comunitaria y ciudadana) se observaba como una alternativa a los viejos esquemas para hacer política. Adicionalmente, el gobierno, desde la perspectiva administrativa, veía en la participación una potencialidad herramental para generar soluciones arguyendo un principio de corresponsabilidad. Sí las estructuras clásicas de organización política resultaban insuficientes para captar, procesar o abanderar demandas y si el ciudadano debía ser copartícipe de las soluciones a los asuntos públicos, era necesario dar soporte institucional y legal a la participación ciudadana” (García, 2013: 357).

La evolución de las instituciones de participación ciudadana en el Distrito Federal tiene una historia que data desde la década de los noventa, y al igual que el proceso de transformación de los poderes formales, la democracia de abajo hacia arriba es el sello que define el contexto de cambio político que ha venido experimentado la entidad. Es así que los principios de la democracia participativa del Distrito Federal toman forma en la legislación especializada, fundamentalmente en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la que da lugar a la creación órganos de representación y agencificación ciudadana en las delegaciones políticas en las que

se divide la entidad, pero también, dichos principios toman forma a través de diversos mecanismos de participación ciudadana directa, sea para procurar la intervención de los habitantes en la definición de los asuntos públicos, como los dispositivos del plebiscito o el referéndum, o bien, para hacer partícipe a la ciudadanía de las acciones de control y evaluación de programas públicos, como es la figura del presupuesto participativo. Los principios normativos de las instituciones y dispositivos de participación ciudadana, así como los criterios rectores del presupuesto participativo son cuestiones examinadas con detenimiento en el capítulo tres.

El poner en entredicho la efectividad de los mecanismos electorales tradicionales para procesar las demandas y sentires de la ciudadanía encaminados a generar soluciones democráticas y en donde se prefiere voltear hacia nuevos esquemas de participación ciudadana y corresponsabilidad, como el presupuesto participativo, es una cuestión que entraña el problema central de esta investigación. Es decir, el corazón de la rendición de cuentas como un problema de control por el cumplimiento entre agente y principal, lo que da cabida a pensar que la participación ciudadana abre la posibilidad a nuevas relaciones de control entre gobernantes y gobernados, lo que a su vez implica el reconocimiento de nuevos actores que irrumpen en la escena democrática y que demandan su derecho a la rendición de cuentas.

Los nuevos mecanismos de representación, articulación y control social contemplados en la legislación en materia de participación ciudadana del Distrito Federal, como el presupuesto participativo, adquieren particular relevancia dentro del

planteamiento de esta tesis. Además de que por ser entidades que promueven las relaciones y el contacto permanente entre ciudadanía y el Estado, su estudio puede ampliarse más allá de las jurisdicciones formales. Ésta es una oportunidad para ampliar el conocimiento sobre el comportamiento de múltiples e inéditas relaciones de control por la rendición de cuentas entre ciudadanía y el Estado. Generalmente estas relaciones se dan en contextos marcados por el cambio político, la incertidumbre, la ambigüedad y la improvisación. El análisis a profundidad de mecanismos de rendición de un cuentas como lo es el presupuesto participativo, mismo que da lugar a nuevas relaciones entre actores sociales y actores estatales, durante las diferentes etapas de su cogestión, que va, desde la planeación, durante su ejecución y en su evaluación, es una estrategia que nos obliga a hacer descender nuestra óptica hacia unidades de análisis inferiores que facilitan la observación del fenómeno.

El presupuesto participativo son recursos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (de ahora en adelante ALDF) aprueba para cada una de las delegaciones y éstas a su vez deben destinarlo equitativamente entre las colonias que las integran, para que sean los propios ciudadanos quienes decidan sobre el manejo y destino de los recursos. Aquí transitamos del nivel de análisis entidad (*meso*) a nivel *micro* (colonias) que integran las delegaciones del Distrito Federal.

La puesta en práctica de instrumentos como el presupuesto participativo, se enmarca en el contexto de la preocupación por la rendición de cuentas, que se ha convertido en uno de los principales puntos de debate en la agenda democrática de los últimos

veinte años. Al tiempo que el ámbito local, ha jugado un papel preponderante en este tema como punto de contacto inicial entre gobierno y ciudadanía. Así los estudios recientes sobre rendición de cuentas y presupuesto participativo, subrayan la importancia y el interés de la esfera local como un escenario privilegiado para el desarrollo de la participación ciudadana y la rendición de cuentas, debido a la estrecha y cotidiana relación entre gobernantes y gobernados (García, 2013). Aquí mostramos el mismo interés por el espacio local, en tanto nos permite acercarnos con ventaja a estas nuevas relaciones y a nuevos mecanismos de articulación y agencificación sociedad-estado. Es en este terreno se encuentra la clave para ampliar el conocimiento sobre el desempeño de las agencias de control social sobre los resultados democráticos ya que es aquí donde se gestan nuevas interfaces de contacto entre sociedad civil y estado, las cuales despiertan interés particular para esta investigación.

Esta estrategia obedece también a necesidades prácticas. Es decir, aquí coincidimos con quienes sostienen que el contexto de democratización en México se caracteriza por las nuevas relaciones entre la sociedad civil y el Estado en aspectos como la necesidad de legitimar el trabajo del gobierno por su desempeño, la explosión de nuevas reformas legislativas para reconocer y ampliar las prerrogativas de la sociedad civil organizada y de esquemas de participación corresponsables en el ámbito de la gestión pública. Es decir, hay un aumento de los actores sociales y de los temas en que se ocupan. “Las relaciones sociedad civil-estado en el México actual son tan heterogéneas y con historias tan particulares (esto es, que no se explican totalmente por las grandes tendencias nacionales), que es necesario

ordenar analíticamente los datos que surgen de la realidad empírica” (Isunza Vera y Hevia, 2006: 27). Por eso, el nivel de acción local es el campo idóneo para aproximarnos con ventaja y poder ordenar esas las relaciones inéditas por la rendición de cuentas que se tejen entre gobernantes y gobernados.²⁶

2.2.5.2 Delimitación temporal

El momento en el que circunscribimos el análisis de los conglomerados por la rendición de cuentas social en las delegaciones del Distrito Federal es el periodo entre los años 2011 a 2013, lapso en el que por mandato de la Ley de Participación Ciudadana se pusieron en práctica las tres primeras ediciones anuales del Presupuesto Participativo en el Distrito Federal. Estos años coinciden justamente con el primer periodo de gestión trianual de los órganos denominados “Comités Ciudadanos”, contemplados en dicha ley, y que fueron elegidos por primera vez en el año 2010 por la ciudadanía para funcionar como agentes de representación y articulación de la acción vecinal en las colonias.²⁷ Como se detalla más adelante, aquí la tarea consiste en evaluar las capacidades operativas de dichos órganos

²⁶ Ante las necesidades prácticas de estudiar la gobernanza de la rendición de cuentas desde la escala local, Snyder (2001) apunta que se puede aprender y conocer más sobre “los grandes temas de interés” como “la democratización” y la “rendición de cuentas”, cuando estos fenómenos son estudiados a nivel subnacional, que “en abstracto.” Es decir, que generalmente el estudio de “los grandes temas” parte desde una perspectiva nacional, y es ahí en donde se corre el riesgo de perder profundidad en el análisis. Siguiendo a este autor, los procesos de cambio político y democratización, muestran efectos desiguales en función de las diversas jurisdicciones o escalas territoriales y regiones, de las que se trate, por ello, la ventaja de estudiar los procesos de transformación democrática a escala de unidades subnacionales, puede conducir a dismantelar “mitos nacionales” o a desafiar ciertos consensos o convencionalismos que parten de una perspectiva a escala más general.

²⁷ Los primeros Comités Ciudadanos tomaron cargo en el mes de octubre de 2010 y terminaron su periodo en septiembre de 2013. De acuerdo con los excoordinadores entrevistados, de las colonias que integran el estudio; en la práctica, esos meses de diferencias entre el inicio y final de su periodo formal no marcó diferencia sobre su desempeño. Por cuestiones práctica, aquí asumimos que el periodo efectivo de gestión de dichos órganos comprende de 2011 a 2013.

sobre la conducción sobre los presupuestos participativos para asegurar el buen uso y destino de los recursos, en calidad de órganos de control social. Pero este propósito no se circunscribe exclusivamente al análisis de las atribuciones legales que tienen dichos órganos para ejercer las funciones de control social que les encomienda la legislación, sino que aquí ampliamos la óptica para estudiar el andamiaje de normas y contratos sociales que subyacen a la lógica de la organización, pues aquí reside la clave para ampliar el conocimiento acerca del desempeño y los alcances de las contralorías que operan en el Distrito Federal.

Por otro lado, habíamos apuntado a que una estrategia para analizar el comportamiento de las redes o relaciones por las que se integran las agencias de control social puede partir de una perspectiva estática. Es decir, en un momento dado, como una fotografía de las relaciones entre actores sociales y estatales que se gestan en el tejido social con motivo de la puesta en práctica de los presupuestos participativos, haciendo hincapié en que ésta perspectiva estática no asume que las redes no se transforman o cambian, sino que se considera implícitamente que los cambios ocurren de manera lenta en el tiempo, por lo que un momento dado es suficiente y adecuado para estudiar ciertos fenómenos. (Ramírez, 2016).

A grandes rasgos, la metodología de trabajo comprende un análisis cualitativo comparado en ocho colonias de cuatro delegaciones políticas del Distrito Federal para verificar el desempeño que mostraron los órganos de representación y agencificación vecinal durante el periodo 2011-2013 sobre la conducción de los tres primeros presupuestos participativos. Dichos órganos de representación vecinal se

integran formalmente a partir de una elección de un cuerpo de ciudadanos “de a pie” denominados Comités Ciudadanos, mismos que reciben de la Ley de Participación Ciudadana facultades de control para vigilar el cumplimiento de los presupuesto participativos para cada año fiscal. En el sentido que opera nuestra hipótesis, las capacidades de control ejercitadas por las agencias de control ciudadano para afectar los resultados anuales del presupuesto participativo se extienden más allá del sufragio efectuado en el año 2012 donde se llamó a comicios para renovar las jefaturas delegacionales, pues los ciudadanos disponemos de otros medios de control político permanente, no necesariamente de carácter electoral para afectar de alguna manera los resultados democráticos.

2.2.6 El Diseño explicativo y el Método comparativo

La preferencia de la profundidad sobre la extensión o generalización en relación a los hallazgos de la investigación, que caracteriza a las estrategias de corte cualitativo, no sólo es un asunto a partir del cual se construye la relación de conocimiento, sino también un punto sobre el cual se apoya la elección del número de casos o unidades que habrán de integrar el diseño explicativo de la investigación.²⁸ Como quiera que sea, se trate tanto de una estrategia intensiva, como de una extensiva, tienen como objetivo la construcción de una matriz de datos, sea privilegiando el número de variables o bien el número de unidades o casos que la integran. Aquí elegimos una

²⁸ La elección de la estrategia de investigación acarrea el dilema de la eficiencia en el manejo de la información a partir del cual se busca un equilibrio entre el número de unidades y el número de rasgos o variables explicativas. “Las *investigaciones intensivas* se caracterizan por el reducido número de unidades y una mayor capacidad de profundizar en el conocimiento de sus propiedades y las *investigaciones extensivas* se definen a partir de un mayor número de unidades y el consiguiente sacrificio en las posibilidades de profundización (Bartolini, 1996) citado por Luján (2008: 225-226).

estrategia comparativa entre unidades, que puede considerarse como una opción intermedia puesto que permite combinar las ventajas de la profundización de los estudios intensivos con las exigencias de la representatividad numérica.

Adicionalmente, los estudios comparativos buscan la diversidad de matices de las relaciones sociales, lo que Martínez (2003) citado por Luján (2008) denominan heterogeneidad estructural del objeto de estudio. “En el muestreo cualitativo la generalización se sustenta en el principio de que lo universal se encuentra en lo particular. Cada individuo no es sólo un elemento del sistema, también contiene información de la sociedad en su conjunto” (Lujan: 2008: 227).”

Con base en estos criterios, las unidades de análisis que componen nuestro diseño explicativo abarcan ocho colonias en cuatro delegaciones políticas del Distrito Federal. La intención del diseño es llevar a cabo una comparación controlada de las experiencias de las contralorías ciudadanas en la conducción de los primeros presupuestos participativos que se pusieron en práctica en la entidad entre 2011 y 2013 en cada una de las colonias; y en donde podamos ir eliminando las explicaciones alternativas acerca de qué manera repercute la injerencia de dichas agencias sociales sobre la gestión presupuestal, una vez detectadas las coincidencias fundamentales entre éstas. Esta estrategia se encuentra fundamentada en el método de la similitud y la diferencia (Ragin, 1989). La muestra de estudio se encuentra conformada por las delegaciones Cuajimalpa, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

Otra de las ventajas del método comparado y de acuerdo con (Snyder, 2001), es que consiste en el “método de la libertad.” Es decir, que a partir de que tenemos claro qué atributos o qué variables definen el fenómeno de la rendición de cuentas social; la perspectiva comparada nos permite elegir “unidades que convienen” de entre una amplia gama de posibilidades para el cumplimiento de nuestros propósitos. De acuerdo con este autor, esta metodología también está encaminada a focalizar y a racionalizar los recursos con los que cuenta la investigación.

De acuerdo con este planteamiento, y en el sentido de nuestra hipótesis, el rendimiento global que mostraron los primeros presupuestos participativos que se implementaron en las Delegaciones del Distrito Federal involucradas en nuestro estudio durante el periodo 2011-2013, no se explica satisfactoriamente tras las elecciones del año 2012 en donde la ciudadanía intervino para “premiar” o “castigar” con su voto el desempeño del gobierno en turno, como una forma de control electoral directo para asegurar el cumplimiento de los fines presupuestales. Sino que la clave para explicar las variaciones en el desempeño de los recursos durante dicho periodo, estaría en despejar la variable “Control Social”, que consiste en ampliar el conocimiento acerca de la injerencia de otro tipo de controles políticos, más no electorales, ejercitados por los cuerpos o agencias sociales organizadas, de manera permanente más allá del voto (Véase cuadro 4).

Aquí la variable “Control Social” se fundamenta en el andamiaje de normas y contratos sociales vigentes de la organización, que desemboca, de acuerdo al marco teórico conceptual, en el estudio de tres variables. Fundamentalmente sobre el

estudio de la expansión del espectro de confianza interpersonal entre los integrantes que componen las contralorías ciudadanas, hacia y adentro como hacia afuera, lo que da lugar a dos variables más; que serían las relaciones flexibles o excluyentes (rígidas) entre sus integrantes para aceptar o rechazar nuevos miembros a la red así como nuevos ejes temáticos; y las relaciones de tipo horizontal o vertical mediante las cuales se integran las estructuras que facilitan la toma de decisiones.

Cuadro 4. Diseño explicativo y variables de estudio.

Método comparado basado en la *similitud y la diferencia*

Delegación ²⁹	Y= Rendimiento del presupuesto Participativo (2011, 2012, 2013) Operacional: % de avance promedio en el gasto de los recursos asignados durante los tres años (menores subejercicios)	X= Controles electorales Operacional Elecciones 2012 No alternancia (“Premio”) al desempeño del gobierno Alternancia (“castigo”) al desempeño del gobierno	X1 = Control social Operacional: Dinámicas sociales o relacionales: ³⁰ Espectro de confianza interpersonal Flexibles /Rígidas Horizontales /verticales
Benito Juárez (PAN)	Muy deficiente 35.8	No alternancia (PAN-PAN)	Interfase socioestatal 1 ³¹
Venustiano Carranza (PRD)	Bueno 84.7	No Alternancia (PRD-PRD)	Interfase socioestatal 2
Miguel Hidalgo (PRD)	Deficiente 50.5	Alternancia (PAN-PRD)	Interfase socioestatal 3
Cuajimalpa (PRI)	Aceptable 68.2	Alternancia (PAN-PRI)	Interfase socioestatal 4

Fuente: Estimaciones propias con base en los informes trimestrales de gasto público y presupuesto participativo. (Secretaría de Finanzas GDF (2011, 2012, 2013) y datos del Reporte sobre resultados y estadísticas electorales (IEDF, 2012).

²⁹ Los colores se identifican con el partido político que ganó la elección del 2012, pero éstos no son una variable a considerar dentro del diseño explicativo.

³⁰ De acuerdo con el marco teórico empleado, las dinámicas de socialización en redes o de relaciones sociales, obedecen a un sistema de normas o convencionalismos sociales que subyace la lógica formal de la organización. Ese marco se conforma por el espectro de confianza entre las personas, actores sociales, y entre actores sociales y estatales, que los lleva a entablar círculos flexibles o restrictivos y organizarse bajo estructuras jerárquicas (verticales) u horizontales.

³¹ El recurso de la interfaz socioestatal alude a un espacio de encuentro entre actores sociales y estatales en un marco definido por instituciones (formales o informales), en el que se comparte un objeto o campo de acción común, como lo habíamos expuesto en el marco teórico.

2.2.6.1 Diferencias en el rendimiento del presupuesto participativo entre las Delegaciones del Distrito Federal que integran el estudio. Variables críticas.

La Delegación Benito Juárez y la Delegación Venustiano Carranza son la primeras dos delegaciones que aparecen en el cuadro 4. Benito Juárez fue la demarcación del Distrito Federal que mostro el peor desempeño de los presupuestos participativos implementados en su primera edición durante el periodo de estudio 2011-2013 (35.8% de avance global en el gasto durante los tres años, lo que significó un 64.2 % de subejercicio presupuestal) a diferencia de la delegación Venustiano Carranza que fue la delegación que mejor se comportó en este rubro (y que reportó un avance global en el gasto de 84.7%, durante el periodo, lo que significó un subejercicio presupuestal de 14.3%). Rasgos que hacen a cada una de las delegaciones diferentes entre sí.

Por lo que toca al comportamiento de la variable electoral, tanto Benito Juárez, como Venustiano Carranza no experimentaron alternancia política en el año 2012, año en que se llamó a comicios para renovar la jefatura delegacional. Lo hace a cada una de las delegaciones similares entre sí (cuadro 5).

Por su parte, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo son las únicas dos demarcaciones del universo de 16 delegaciones que integran el Distrito Federal que experimentaron alternancia durante el periodo de estudio entre 2011-2013, es decir, que en este aspecto son similares. En sentido de resaltar las diferencias entre estas dos

delegaciones, Cuajimalpa registra mejores niveles promedio de avance del gasto presupuestal durante el primer trienio de implementación del presupuesto participativo (68.2%), cifra que implica un subejercicio promedio del gasto del 38.1% contra un avance en el gasto del 50.5% en Miguel Hidalgo, que redunda en un subejercicio de 49.5%.

Cuadro 5.

Comportamiento electoral de las delegaciones políticas del DF. (2000-2015).

DELEGACION	2000 - 2003	2003 - 2006	2006 – 2009	2009 – 2012	2012 – 2015
Álvaro Obregón	PAN/PV	PRD	PRD/PT	PRD	PRD/PT/MV
Azcapotzalco	PAN/PV	PRD	PRD/PT	PRD	PRD/PT/MV
Benito Juárez	PAN/PV	PAN	PAN	PAN	PAN
Coyoacán	PRD	PRD	PRD/PT	PRD	PRD/PT/MV
Cuajimalpa	PAN/PV	PRD	PRD/PT	PAN	PRI
Cuauhtémoc	PRD	PRD	PRD/PT	PRD	PRD/PT/MV
Gustavo A. Madero	PRD	PRD	PRD/PT	PRD	PRD/PT/MV
Iztacalco	PRD	PRD	PRD/PT	PRD	PRD/PT/MV
Iztapalapa	PRD	PRD	PRD/PT	PT	PRD/PT/MV
Magdalena Contreras	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD/PT/MV
Miguel Hidalgo	PAN/PV	PAN	PAN/NA	PAN	PRD/PT/MV
Milpa Alta	PRD	PRI	PRD/PT	PRD	PRD/PT/MV
Tláhuac	PRD	PRD	PRD/PT	PRD	PRD/PT/MV
Tlalpan	PRD-PT- CDPPN-PCD- PSN-PAS- DSPPN	PRD	PRD/PT	PRD	PRD/PT/MV
Venustiano Carranza	PAN/PV	PRD	PRD/PT	PRD	PRD/PT/MV
Xochimilco	PRD	PRD	PRD/PT	PRD	PRD/PT/MV

Elaboración propia con base en IEDF (2012).

Como puede apreciarse en el diseño explicativo, no es fácil asumir una asociación clara, lineal y directa entre el rendimiento del presupuesto participativo durante el

trienio y los controles electorales aplicados en 2012 por la ciudadanía en el sentido “del premio” o “del castigo” al desempeño de gobierno³² para asegurar el cumplimiento de los proyecto presupuestales. Luego entonces, de acuerdo al sentido en que opera nuestra hipótesis, el desempeño del presupuesto participativo no se explica satisfactoriamente por los resultados electorales elecciones, sino más bien por injerencia de ciudadanos y organizaciones civiles durante la planeación y conducción presupuestal, lo que da lugar a otro tipo de influencia política, más no electoral, que se ejercita desde la esfera civil o societal, y que trasciende más allá de los controles electorales esporádicos para afectar los resultados democráticos.

2.2.6.2 Variaciones en el rendimiento del presupuesto participativo al interior de cada una de las delegaciones del Distrito Federal que integran el estudio.

El presupuesto participativo se define en la ley como “aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal”. (Artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal). Es decir, es un recurso “etiquetado” que corresponde al 3% del presupuesto anual que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asigna para cada delegación. El monto total que comprende el recurso de cada una de las delegaciones se divide entre el número de sus colonias y pueblos originarios, de modo que la asignación de recursos sea igualitaria.

³² Los delegados no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, de acuerdo a lo dispuesto por el Art 122. De la Constitución General y por Estatuto de Gobierno del DF. Pero aun así las dirigencias partidistas se preocupan por consolidar las línea ideológica-programática de la oferta política electoral de los partidos para buscar la reelección.

Por esta razón, las variaciones en el comportamiento de los presupuestos participativos no solo se presentan hacia el exterior (cuando realizamos la comparación de sus resultados entre las delegaciones), sino que también se presentan hacia adentro (cuando realizamos la comparación de sus resultados entre las colonias que integran cada delegación), en donde se registran variaciones importantes. Para aprovechar al máximo las ventajas del método comparado y tener presente las variaciones internas en las delegaciones por lo que toca al rendimiento del presupuesto participativo, elegimos cuidadosamente documentar dos experiencias en la conducción presupuestal que fueran diferentes por cada delegación. En Benito Juárez fueron consideradas, por un lado, la Colonia Portales I, y por el otro, la Colonia Extremadura Insurgentes, a partir de las variaciones que presentaron los resultados de la gestión presupuestal participativa en uno y en otro caso (Cuadro 6).

Cuadro 6.

Comportamiento del rendimiento del presupuesto participativo. Colonias seleccionadas para la Delegación Benito Juárez (2011-2013)

Extremadura Insurgentes										
	2011				2012			2013	2011-2013	
Proyecto	Adquisición de motopatrullas	Colocación de Luminarias	Reparación de banquetas	Subtotal	Reparación de banquetas	Gimnasio para la tercera edad	Subtotal	Reparación de banquetas	Total	%
Presupuesto	373,216.02	82,174.40	69,187.84	524,578.26	195,498.50	267,633	463,131.50	610,950	1,598,659.98	100
Ejercido	0	82,174.40	0	82,174.40	108,243.38	0.00	108,243.38	182,569.94	372,987.72	23.3
Diferencia (Subejercicio)	373,216.02	0	69,187.84	442,403.86	87,255.12	267,633	354,888.12	428,380.28	1,225,672.26	76.7

Portales I						
	2011		2012	2013	2011-2013	
Proyecto	Vehículos de seguridad	Guarniciones y Banquetas	Guarniciones y Banquetas	Guarniciones y banquetas	Total	%
Presupuesto asignado	475,232.00	53,221.42	535,225.66	610,950.22	1,674,629.30	100
Ejercido	0	53,221.42	108,243.38	593,884.65	755,349.45	45.1
Diferencia (Subejercicio)	475,232.00	0	426,982.28	17,065.57	919,279.85	54.9

Fuente: Estimaciones generadas a partir de los informes de gasto trimestral enero-diciembre (Secretaría de Finanzas GDF, 2011-2013).

El rendimiento promedio del presupuesto participativo durante el primer trienio de su implementación en Portales I fue de 45% de avance global en el gasto entre 2011 y 2013 (lo que significó un 54.9% de subejercicio para ese periodo), frente a un 23.3% de avance global que se registró en Extremadura Insurgentes (es decir un 76.7% de subejercicio) durante el mismo periodo.

En el sentido que va nuestra hipótesis, lo que hace la diferencia entre los resultados presupuestales alcanzados en una y otra colonia no fueron las elecciones de 2012 en donde, en el caso de BJ, la ciudadanía optó por “premiar” al partido gobernante al darle continuidad en la jefatura delegacional, pues no resulta clara la asociación entre el control electoral convencional sobre el órgano de gobierno y sus repercusiones sobre el rendimiento presupuestal en ambas colonias durante el trienio; sino que es necesario despejar empíricamente la otra variable implicada en nuestro estudio que es la *influencia del control social* para buscar una explicación plausible a los resultados de la gestión del presupuesto participativo.

En Cuajimalpa fueron consideradas, por un lado, la colonia Ahuatenco, y por el otro, la Colonia Xalpa, a partir de las variaciones que presentaron los resultados de la gestión presupuestal participativa en uno y en otro caso (Cuadro 7).

Cuadro 7.

Comportamiento del presupuesto participativo. Comparativo entre Colonias seleccionadas para la Delegación Cuajimalpa (2011-2013)

		Xalpa			
	2011	2012	2013	2011-2013	
	Pavimento de adocreto y drenaje	Adquisición de una patrulla, una cuatrimoto y una motopatrulla	Pavimentación y drenaje	Total	%
Presupuesto	525,424.45	524,468.66	598,545.00	1,648,438.11	100.00
Ejercido	422,858.07	523,344.20	0	946,202.27	57.40
Diferencia (subejercicio)	102,566.38	1,124.46	598,545.00	702,235.84	42.6

		Ahuatenco			
	2011	2012	2013	2011-2013	
	Vehículos de Seguridad e instalación de luminarias	Banquetas y guarniciones	Calles Dignas	Total	%
Presupuesto	525,424.45	524,468.66	598,545.00	1,648,438.11	100.00
Ejercido	455,752	520,151.89	598,545.00	1,574,448.74	95.50
Diferencia (subejercicio)	69,672.60	4,316.77	0	73,989.37	4.5

Fuente: Estimaciones generadas a partir de los informes de gasto trimestral enero-diciembre (Secretaría de Finanzas GDF, 2011-2013).

El rendimiento promedio del presupuesto participativo durante el primer trienio de su implementación en Ahuatenco fue de 95.5% de avance global en el gasto entre 2011 y 2013 (lo que significó un 4.5% de subejercicio para ese periodo), frente a un 57.4% de avance global que se registró en Xalpa (es decir un 42.6% de subejercicio) durante el mismo periodo. En el sentido que va nuestra hipótesis, lo que hace la diferencia entre los resultados presupuestales alcanzados en una y otra colonia no fueron las elecciones de 2012 en donde, en el caso de Cuajimalpa, la ciudadanía

optó por “castigar” al partido gobernante al sustituirlo en la jefatura delegacional, pues no resulta clara la asociación entre el control electoral convencional sobre el órgano de gobierno y sus repercusiones sobre el rendimiento presupuestal en dichas colonias durante el trienio; aquí también es necesario despejar la variable de *control social* para encontrar explicaciones plausibles al rendimiento de la cogestión presupuestal.

En Miguel Hidalgo fueron consideradas, por un lado, la colonia Reforma Social, y por el otro, la colonia Observatorio, a partir de las variaciones que presentaron los resultados de la gestión presupuestal participativa en uno y en otro caso (Cuadro 8).

Cuadro 8.

Comportamiento del presupuesto participativo. Comparativo entre Colonias seleccionadas para la Delegación Miguel Hidalgo (2011-2013)

		Observatorio				
		2011	2012	2013	2011-2013	
Proyecto	Guarniciones y Banquetas		Guarniciones y Banquetas	Cambio de tubería de agua potable	Total	%
Presupuesto asignado	482,548.29	488,548.76	527,331.20	1,498,428.25	100	
Ejercido	19,245.05	438,639.05	0.00	457884.1	31	
Diferencia (Subejercicio)	463,303.24	49,909.71	527,331.20	1,040,544.15	69	

		Reforma Social				
		2011	2012	2013	2011-2013	
Proyecto	Rehabilitación de áreas verdes o camellones		Pavimentación	Construcción de un dispensario médico	Total	%
Presupuesto asignado	487,109.15	494,327.84	527,331.20	1,508,768.19	100	
Ejercido	0	468,240.39	521,973.58	990213.97	65.6	
Diferencia (Subejercicio)	487,109.15	26,087.45	5,357.62	518,554.22	34.4	

Fuente: Estimaciones generadas a partir de los informes de gasto trimestral enero-diciembre (Secretaría de Finanzas GDF, 2011-2013).

El rendimiento promedio del presupuesto participativo durante el primer trienio de su implementación en Reforma Social fue de 65.6% de avance global en el gasto entre 2011 y 2013 (lo que significó un 34.4% de subejercicio para ese periodo), frente a un 31% de avance global que se registró en Observatorio (es decir un 69% de subejercicio) durante el mismo periodo. En el sentido que va nuestra hipótesis, lo que hace la diferencia entre los resultados presupuestales alcanzados en una y otra colonia no fueron las elecciones de 2012 en donde, en el caso de Miguel Hidalgo, la ciudadanía optó por “castigar” al partido gobernante al sustituirlo en la jefatura

delegacional, pues no resulta clara la asociación entre el control electoral convencional sobre el órgano de gobierno y sus repercusiones sobre el rendimiento presupuestal en dichas colonias durante el trienio. Resulta necesario despejar la variable de *control social* para entender el grado de incidencia de la contraloría social sobre el rendimiento del presupuesto participativo.

Finalmente, Venustiano Carranza fueron consideradas, por un lado, la colonia Jardín Balbuena I, y por el otro, la colonia Romero Rubio, a partir de las variaciones que presentaron los resultados de la gestión presupuestal participativa en uno y en otro caso (cuadro 9).

Cuadro 9.

Comportamiento del presupuesto participativo. Comparativo entre colonias seleccionadas para la Delegación Venustiano Carranza (2011-2013)

Romero Rubio					
	2011	2012	2013	2011-2013	
Proyecto	Luminarias	Guarniciones y Banquetas	Guarniciones y banquetas	Total	%
Presupuesto asignado	579,996.72	572,750.00	610,950.22	1,763,696.94	100
Ejercido	579,996.72	346,294.87	593,884.65	1,520,176.24	86.2
Diferencia (Subejercicio)	0.00	226,455.13	17,065.57	243,520.70	13.8

Jardín Balbuena I					
	2011	2012	2013	2011-2013	
Proyecto	Luminarias	Construcción de espacios deportivos	Luminarias	Total	%
Presupuesto asignado	579,996.72	572,750.00	610,351.00	1,763,097.72	100
Ejercido	579,996.72	346,294.87	610,019.43	1536311.02	87.1
Diferencia (Subejercicio)	0.00	226,455.13	331.57	226,786.70	12.9

Fuente: Estimaciones generadas a partir de los informes de gasto trimestral enero-diciembre (Secretaría de Finanzas GDF, 2011-2013).

El rendimiento promedio del presupuesto participativo durante el primer trienio de su implementación en Jardín Balbuena I fue de 87.1% de avance global en el gasto entre 2011 y 2013 (lo que significó un 12.9% de subejercicio para ese periodo), frente a un 86.2% de avance global que se registró en Romero Rubio (es decir un 13.8% de subejercicio) durante el mismo periodo.

En el sentido que va nuestra hipótesis, lo que hace la diferencia entre los resultados presupuestales alcanzados en una y otra colonia no fueron las elecciones de 2012

en donde, en el caso de Venustiano Carranza, la ciudadanía optó por “premiar” al partido gobernante al volver a votar por él para ocupar la jefatura delegacional, pues no resulta clara la asociación entre el control electoral convencional sobre el órgano de gobierno y sus repercusiones sobre el rendimiento presupuestal en dichas colonias durante el trienio; luego entonces es menester despejar la variable de *control social* para entender la capacidad de incidencia de la contraloría social sobre los resultados del presupuesto participativo.

Acto seguido y de acuerdo con nuestra hipótesis, si además de elecciones limpias y competitivas, se requiere de la intervención de los mecanismos de control ejercitados por la maquinaria social para que la administración pública alcance buenos resultados, es necesario operacionalizar la variable denominada “control social”.

2.2.7 Definiciones conceptuales y definiciones operacionales de las variables críticas

Expuesto el diseño explicativo y teniendo en cuenta que la preocupación central de la presente investigación consiste ampliar la comprensión sobre las dinámicas y formas de articulación de las agencias de control social que se desempeñan en las colonias de las delegaciones del Distrito Federal y sus repercusiones sobre el desempeño del presupuesto participativo. Aquí apostamos a que es el andamiaje de normas y constreñimientos sociales, el que de acuerdo con el marco teórico, es un asunto crucial para entender de qué manera las agencias de control social se encuentran en condiciones de superar problemas de coordinación, aspecto que les repercute en una

mayor eficacia del control social por la rendición de cuentas, más allá de los poderes de control electoral convencionales para asegurar el cumplimiento de la gestión presupuestal.

La estrategia consiste en despejar empíricamente la variable denominada “Control Social” para conocer sus alcances sobre la capacidad de conducción de las contralorías ciudadanas sobre el presupuesto participativo. Resultaría imposible realizar un análisis empírico de nuestro concepto sin sistematizarlo, es decir, sin organizar con claridad las características del concepto que se argumentan fundamentales” (Adcock y Collier, 2001). Este no es un ejercicio sencillo pues demanda conocer el debate amplio y seleccionar de él los elementos que se consideran apropiados para una definición” (Ríos 2012: 12). Estas reflexiones nos llevan a tener que definir conceptualmente y operacionalmente las variables que resultan críticas en nuestro estudio.

2.2.7.1 Definición conceptual de “Control social por la rendición de cuentas presupuestal”

Aquí aceptamos el convencionalismo en una parte de la literatura en la que el corazón de la rendición de cuentas se puede expresar en términos de la problemática que implica el ejercicio del control o los controles ejercitados por el (los) principal (es) sobre sus agentes para detectar, sancionar y/o corregir las desviaciones entre los mandamientos de los primeros respecto a la conducta indisciplinada de los segundos, en virtud del márgenes de autonomía y discreción de los que éstos gozan, llevándolos, eventualmente, a cometer ciertos actos irregulares o incurrir en omisiones

De manera que la rendición de cuentas puede y debe ser exigida por la sociedad en tres planos: a través de medios o controles políticos, por obra de instrumentos jurídicos, o mediante la activación de recursos administrativos (Isunza Vera, 2006). Particularmente, en esta investigación profundizamos en la naturaleza del control o los controles que son ejercitados por y desde las agencias u organizaciones sociales en estos tres planos sobre una parte del presupuesto que manejan las delegaciones políticas del DF. Así, por control social entendemos una actividad que consiste en:

“La intervención efectiva de organizaciones sociales y asociaciones civiles sobre el manejo del presupuesto público, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en *interfaces socioestatales*, que *pueden o no estar definidas por la ley* y que permiten el desarrollo de una *capacidad relativa de decisión* en materia de [...] control de la gestión y/o evaluación del presupuesto público a través de *diversas formas de contraloría ciudadana*.³³

Siguiendo a Ríos (2012), cuando pensamos en definiciones operacionales, éstas pueden resultar:

“[...] con características mínimas o de múltiples adjetivos, pero debe ser una definición que pueda traducirse a las variables y los indicadores que permitan analizar con datos concretos, hechos y actores reales, la causalidad del fenómeno para generar con esto diagnósticos y evaluaciones. Esta construcción de conceptos, variables e indicadores es equivalentemente útil “hacia” abajo (del concepto a los

³³ Hicimos una adaptación de la definición y los conceptos base desarrollados originalmente por Olvera, 2007: 5. El empleo de las cursivas es nuestro.

indicadores), como hacia arriba en sentido inverso puesto que la observación empírica del concepto permite afinar su definición.”

Aquí recuperamos las siguientes definiciones operacionales de las variables que permiten examinar con ventaja las actividades y los alcances de las contralorías ciudadanas en el Distrito Federal, de acuerdo con el modelo teórico empleado, y en el contexto de los datos recolectados en campo, actores, hechos y espacios reales donde se recrean las actividades de control social sobre el presupuesto participativo; para dar vida al fenómeno de la rendición de cuentas social.

2.2.7.2 Definiciones operacionales de las variables críticas para el estudio

Un asunto serio que se aborda en el marco teórico conceptual es que el andamiaje de normas y convencionalismos sociales que subyacen a las fronteras y las jurisdicciones formales de la organización permiten sincronizar las premisas decisorias de los actores en entendidos comunes, lógicas, conductas y prácticas apropiadas para el colectivo social, lo que de alguna manera facilita la coordinación, la cooperación y el intercambio beneficioso. De manera, que si deseamos entender con profundidad cuáles son las capacidades y los alcances de las agencias de control social sobre la conducción del presupuesto participativo bajo estos parámetros, es preciso voltear hacia ciertas variables operacionales, las cuales deben entenderse como arreglos o relaciones sociales que trascienden más allá de la dimensión formal y que permiten entender a cabalidad la manera en que funciona la lógica informal de la organización que subyace a las estructuras y mecanismos

formales de control sobre la gestión del presupuesto participativos amparados en la legislación en la materia. Para asegurar la consistencia entre los datos empíricos y los conceptos y las variables críticas para el estudio, debemos respetar la misma estrategia que plantea Ríos y Angelino (2010:5).

“En un movimiento descendente, la tarea central del investigador consiste en no sólo la sistematización del concepto y en lidiar con la multiplicidad de retos asociados a la construcción de indicadores y a asegurar la validez de las mediciones [...] para poder llevar a cabo una clasificación de casos que conlleve a un aceptable nivel de precisión que a su vez permita la valoración de teoría en cuestión. En un movimiento ascendente sobre este esquema, la clasificación de los casos, la revisión de los indicadores, permite a su vez, la evaluación del concepto sistematizado que abre las puertas del debate continuo del concepto base.”

Así, la observación empírica y las técnicas de recolección de datos, se concentran sobre tres variables relacionales o tres tipos de arreglos que se gestan en el tejido de las agencias de control social, que subyacen a la lógica de organizacional formal pero que son determinantes para definir los formatos de integración de la gobernanza por el control presupuestal y los alcances en la práctica de las contralorías ciudadanas : *relaciones o lazos de confianza interpersonal, relaciones rígidas y flexibles* para aceptar o rechazar nuevos actores y ejes temáticos a las redes de control social, *y relaciones horizontales y verticales*, sea entre actores sociales, o entre éstos y actores estatales, mismas que dan lugar a la conformación de estructuras jerárquicas o colaborativas para la toma de decisiones. A continuación

se ofrece una definición operacional de cada una de éstas variables que resultan críticas para nuestra investigación.

Confianza

De acuerdo con el NIE (Nuevo Institucionalismo Económico), aquí nos referimos a la confianza basada en la experiencia que se fundamenta en los indicios que nos dan la reputación, desempeño y hasta la apariencia de un individuo. Quien otorga la confianza llega a confiar en el receptor porque observa un patrón coherente con la conducta de este.” La confianza también se basa en la identificación con ciertos vínculos e identidades sociales compartidas en donde los agentes se preocupan mutuamente por el bienestar de la otra persona, así que quien otorga la confianza cree en la buena voluntad de quien la recibe (Fukuyama, 1995) citado por Culebro y Romo (2005).

Flexibilidad / Rigidez

Por flexibilidad entendemos un patrón visible de movilidad de entrada y salida de diferentes integrantes a la red de control social y por rigidez entendemos las limitantes o “barreras a la entrada” de nuevos miembros a la misma. Así por lo que toca a los patrones de inclusión y de exclusión de nuevos ejes temáticos a la agenda (Rhodes, 2007).

Horizontalidad / Verticalidad

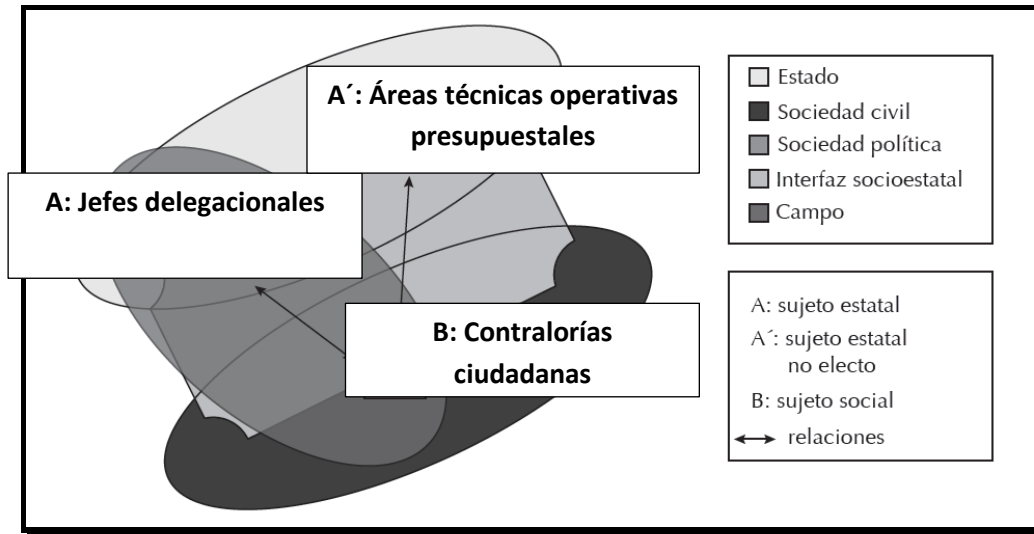
Las relaciones horizontales suponen una relación de colaboración sobre una determinada función o tarea que antes era desempeñada exclusivamente por una sola entidad y que permite el acceso a nuevos sistemas de gestión, así como a nueva información susceptible de ser empleada estratégicamente (Simmel, 1950, citado por Almodovar y Texeira, 2012). Por su parte, las relaciones verticales sirven para facilitar y unidireccionar la toma de decisiones y para estandarizar ciertos procesos (Cabrero, 2005).

2.2.8 Operacionalización de las variables *control social* sobre el *desempeño del presupuesto participativo*

Para despejar la variable de “control social” y conocer más sobre el funcionamiento y los alcances de las agencias de control social sobre la conducción del presupuesto participativo durante el periodo (2011-2013), que se desempeñaron en cada una de las colonias de las delegaciones involucradas en el estudio, aquí recuperamos el modelo analítico de interfaz socioestatal expuesto en el marco teórico. Este nos permite identificar actores, mecanismos, momentos y procesos reales y asociarlos conceptualmente con el complejo entramado de la rendición de cuentas social. A la vez que es una herramienta útil para guiar el análisis, ordenar y sistematizar adecuadamente los datos recabados en campo (cuadro 10).³⁴

³⁴ Actividad que se lleva a cabo mediante el empleo de dos técnicas: Entrevistas a profundidad y observación directa. Como se explicamos más adelante.

Cuadro 10. Actores y relaciones en el campo y la Interfaz socioestatal



Fuente: Isunza y Hevia, 2006: 26. Adaptación propia del modelo a la realidad de las delegaciones del Distrito Federal.

El recurso del modelo teórico de interfaz socioestatal alude a un espacio de encuentro entre actores sociales y estatales en un marco definido por instituciones (formales o informales), en el que se comparte un objeto o campo de acción común, y en el que cada una de las partes lleva consigo sus propios intereses, ideas, y prácticas. Es por tanto un espacio de conflicto negociado, de intercambio y de acción (Isunza Vera y Hevia, 2006).”

En nuestro modelo empírico de interfaz socioestatal para tratar la influencia de las agencias de control social sobre el presupuesto participativo, los sujetos sociales están conformados por las contralorías ciudadanas que operan en las colonias de Distrito Federal, mientras que los sujetos estatales están conformados por los funcionarios de las áreas técnicas delegacionales encargados de la planeación y

ejecución del presupuesto participativo, éste último viene siendo el campo de acción en común. Ambos tipos de actores se relacionan en un marco de relaciones definidas por instituciones (formales o informales). Las instituciones formales comprenden, los mecanismos del presupuesto participativo constreñidos al ámbito normativo o legal, regulados por la legislación, reglamentos, reglas de operación y demás disposiciones administrativas. Dichos mecanismos se encuentran sincronizados temporalmente con cada una de las etapas o momentos críticos del control por la rendición de cuentas, *ex ante*, (en la planeación) durante (en la ejecución) y *ex post* (en la evaluación) del acto bajo escrutinio (los resultados de la gestión presupuestal). Por su parte, las instituciones informales comprenden el complejo andamiaje de normas y convencionalismos sociales que permiten sincronizar las premisas decisorias de los actores para superar problema de coordinación y cooperación, siendo el estudio de la confianza y sus repercusiones sobre la forma de integración de las contralorías ciudadanas, en donde se encuentra la clave para ampliar el conocimiento acerca de su funcionamiento y sus alcances en la práctica.

Cada una de los componentes, espacios y dimensiones institucionales del modelo empírico para comprobar los alcances de la gobernanza por el control social, inspirado en la herramienta conceptual de interface socioestatal, se exponen en la tabla 2. Aquí se ilustra de forma detallada los principales componentes de los presupuestos participativos que se pusieron en práctica en las colonias de estudio entre 2011 y 2013. Cada uno de dichos componentes corresponde a diseños organizacionales que deben remitir a un carácter vinculante de las decisiones tomadas por el órgano de control social y se traducen en espacios concretos de

interacción entre autoridades y ciudadanos durante la implementación del mecanismo de cogestión, de acuerdo con la esencia del modelo analítico de interfaz socioestatal.³⁵ Si traemos a la mente el plano cartesiano, en el eje vertical, los mecanismos de cogestión se encuentran sincronizados temporalmente con cada una de las etapas o momentos críticos del control por la rendición de cuentas, *ex ante*, (en la planeación)³⁶ *durante* (en la ejecución)³⁷ y *expost* (en la evaluación)³⁸ del acto

³⁵ Una premisa que hemos asumido aquí de acuerdo con la literatura especializada, es que la exigibilidad de la realización y la práctica de rendición de cuentas requiere de algún mecanismo legal o político que eleve a un rango vinculante las decisiones tomadas por los órganos de control social. Así, la propuesta que hacemos aquí durante el modelaje de las interfaces que posibilitan el estudio de las funciones de control social, están pensadas a partir de diseños organizacionales, sean formalizados o no, pero que deben remitir a un *carácter vinculante* las decisiones tomadas por el órgano de control social en los tres momentos o etapas críticas de la rendición de cuentas. Estas nociones coinciden con (Schedler 2008) para quien *accountability* es la rendición *obligatoria* de cuentas. Es decir, que no necesariamente es un acto que el poder gubernamental lleva a cabo por iniciativa propia, por lo que solo se vuelve exigible por medio de la intervención de mecanismos vinculantes, sean éstos de carácter legal y/o político-administrativo.

³⁶ La literatura especializada apunta a que la rendición de cuentas no es un acto que normalmente se piensa una vez que se llevó a cabo el acto bajo escrutinio, sino para que sea efectiva, debe más bien abarcar tres momentos o secuencias críticas: Antes (en la planeación), durante (en “terreno”) y después del proceso de toma de decisiones y la ejecución de los recursos (evaluación). Algunos autores ubican estas fases con la *rendición de cuentas prospectiva, procesal y retrospectiva*, respectivamente (Isunza Vera 2006).

El momento de la planeación coincide con la fase del diseño de la elaboración de políticas públicas. Esta fase se concibe como la de mayor apertura dentro del ciclo y en el cual es deseable que la sociedad civil intervenga de manera significativa. “Es necesario, por supuesto, cierto conocimiento técnico especializado por parte de la sociedad civil y existencia de una *permeabilidad*, de cierta *porosidad*, del Estado que haga posible una comunicación fluida en esta primera fase de la instrumentación democrática de las políticas públicas (Isunza Vera, 2006: 285).” El tipo de controles que corresponden a esta fase se denominan *ex ante* del acto de ejecución, propiamente hablando.

³⁷ La segunda fase, la de ejecución, es la etapa en la cual la sociedad civil organizada puede incidir para verificar “con sus propios ojos” la aplicación de las políticas, estos autores la denominan como rendición de cuentas procesal o “en terreno.” Es “en los espacios microsociales en donde las políticas públicas toman corporeidad y donde precisamente se redefinen las macropolíticas y los macrodiscursos. Incluso si ha habido participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas, la renegociación se lleva a cabo en el espacio micro” (Isunza Vera, 2006: 285). Podríamos decir que los controles que se aplican en este momento son “en el acto”, “*in situ*”, o como bien refieren los autores “en terreno.”

³⁸ El tercer momento y el más conocido de la rendición de cuentas es el momento de la evaluación. La evaluación tiene por objeto constatar los resultados de las políticas una vez concluido el proceso de ejecución. La naturaleza del control *expost* exige que el sujeto de control sobre la política pública deba realizarlo un actor *societal* diferente a las agencias estatales para asegurar su imparcialidad (Isunza Vera 2006: 28, Cunill 2000).

bajo escrutinio (los resultados de la gestión presupuestal). En el eje horizontal, dichos mecanismos se alinean a las dimensiones institucionales de estudio, formal e informal.

La dimensión formal circunscribe el comportamiento de los actores a los mecanismos del presupuesto participativo a partir del plano normativo o legal, por cómo deberían funcionar en el papel cada uno de los espacios de interacción entre actores sociales y estatales, de acuerdo con las atribuciones que reciben por ley; y la segunda, la informal, centra su atención sobre el plano de las relaciones sociales que subyacen a la lógica formal de la organización y que se tejen ciudadanos, y entre ciudadanos y autoridades, con motivo de la implementación de los mecanismos que integran los presupuestos participativos; rasgos que rebasan a la comprensión de las estructuras legales tradicionales. Insistimos, es en el estudio del andamiaje de normas y convencionalismos sociales en donde se encuentra la clave para ampliar el conocimiento acerca del funcionamiento de las contralorías ciudadanas que operan en el Distrito Federal, que, de acuerdo con nuestra hipótesis, están en condiciones de ejercitar sus facultades de control y supervisión, más allá del voto.

De acuerdo con la tabla 2. Durante la fase de *planeación* del presupuesto participativo, vamos a profundizar en el comportamiento los siguientes componentes: *Mecanismo de Planeación estratégica colaborativa* y *Mecanismo de programación y operación presupuestal*. Ambos se agrupan bajo la Categoría “*Componentes globales o marco*”. Por su parte, dentro de la categoría “*Componentes Específicos*”, profundizaremos en el comportamiento de los mecanismos de *Formulación de*

proyectos específicos de presupuesto participativo y Definición de proyectos específicos del presupuesto participativo. Durante la fase de ejecución presupuestal profundizaremos en el componente de Colaboración para la ejecución de obras y servicios. Finalmente, durante la etapa de evaluación, constataremos los alcances de la contraloría social durante el despliegue del componente basado en el Sistema de evaluación desempeño.

En la vida real, las dimensiones formal e informal, no se observan ni se estudian por separado, sino que ambas se encuentran entrelazadas íntimamente. El análisis que estamos por iniciar tampoco se da por separado, al contrario, cada uno de estos componentes se analiza a la luz de un binomio (formalidad-informalidad), procurando dar cuenta de cómo opera en la práctica el control por la rendición de cuentas sobre el presupuesto participativo en las colonias de estudio. Del mismo modo, siendo fieles a los principios que inspira el empleo del modelo analítico de interfaz socioestatal, procuramos revivir el diálogo entre los protagonistas de ésta historia, léase entre actores estatales y sociales, en tanto que comparten un campo de acción y un espacio de intercambio y negociación con motivo de la puesta en práctica del mecanismo de cogestión presupuestal.

Tabla 2 . Componentes del modelo empírico de interfaz socioestatal. Alcances del control social sobre la conducción de los componentes del Presupuesto Participativo (PP) en la colonias de estudio (2011-2013).

	Ámbito Formal de Organización Pública Dimensión orgánico-funcional (nivel estructura)		Ámbito Informal de la Organización Pública Dimensión orgánico-relacional (normas y valores sociales) (nivel individuos)		
Diseños organizacionales formalizados que remiten a un carácter vinculante (legal o político) de las decisiones tomadas por el órgano de control social	Marco estructural (legal) de los componentes del PP	Principales rasgos estructurales (atribuciones legales) asignadas a los órganos de control que afectan la conducción del PP	Diseños organizacionales no formalizados que remiten a un carácter vinculante (a una norma social) de las decisiones tomadas por el órgano de control social	Marco relacional de los componentes del PP o <i>naturaleza de la red de control</i> <i>¿Cerrada/ cohesionada ó Abierta/dispersa?</i>	Principales variables relacionales tramadas entre los actores sociales y estatales que integran la red de control y que afectan la conducción del PP <i>Lazos de Confianza Interpersonal</i> <i>Relaciones Flexibles / Rígidas</i> <i>Relaciones Horizontales / Verticales</i>
Dimensión temporal <i>Durante la Planeación anual del presupuesto delegacional</i>	Componentes globales o marco del PP Instrumento de planeación estratégica colaborativa	Corresponde a los diversos grupos sociales y a la ciudadanía: Llevar a cabo ejercicios de reflexión colectiva (diagnósticos participativos) de preferencia por medio de la instancia formal denominada Asamblea	Dimensión temporal <i>Durante la Planeación anual del presupuesto delegacional</i>	Componentes globales o marco del PP Relaciones de confianza entre los actores que conforman la red de control. Sea entre los vecinos dentro y fuera de la colonia, se trate de	Son poderes o capacidades de control social durante la planeación anual del presupuesto: ?

<p><i>Durante la programación y presupuestación anual</i></p>	<p>Herramienta que permite direccionar los procesos decisivos y el rumbo del gobierno en el periodo de tres años</p> <p>Proceso en el que pueden involucrarse a los órganos formales de integración ciudadana que son los comités ciudadanos y demás agencias sociales: (diversas agrupaciones civiles y la ciudadanía)</p>	<p>ciudadana</p> <p>Sirven como base para la formulación de los Planes de desarrollo comunitario a corto o mediano plazo (LPDF, LPCDF)</p> <p>Corresponde a las autoridades delegacionales: Hacer efectivos los Instrumentos de planeación comunitaria que deben servir de base para formular el Plan de Desarrollo Delegacional por medio de sus componentes estratégicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnóstico 2. Misión y Visión 3. Objetivos, Metas y acciones <p>Corresponde a los diversos grupos sociales y a la ciudadanía:</p> <p>Participar en la elaboración del</p>	<p><i>Durante la programación y presupuestación anual</i></p>	<p>individuos u organizaciones y entre éstos y las autoridades delegacionales en el marco de la planeación presupuestal</p> <p>Relaciones de confianza entre los actores que conforman la red de control. Sea entre los</p>	<p>Son poderes o capacidades de control social durante la programación anual del presupuesto:</p> <p style="text-align: center;">?</p>
---	--	--	---	--	---

	<p>Instrumento de programación y operación anual (POA)</p> <p>El Programa Operativo Anual es la herramienta mediante la cual las unidades administrativas ordenan secuencialmente los objetivos de corto, mediano y largo plazo y definen las acciones concretas, los responsables, las fechas, los recursos y las ubicaciones donde se realizaran; esta es la base del anteproyecto de presupuesto anual.</p> <p>Proceso en el que pueden involucrarse, preferentemente, a los comités ciudadanos a las agencias sociales: (diversas agrupaciones</p>	<p>POA a fin de que puedan expresar sus opiniones tanto en la formulación como en su actualización, no solo a través de la consulta pública, sino a través del control y la evaluación (LPGEDF).</p>		<p>vecinos dentro y fuera de la colonia, se trate de individuos u organizaciones y entre éstos y las autoridades delegacionales en el marco de la definición de proyectos específicos de desarrollo comunitario</p>	<p>?</p>
--	---	--	--	--	----------

	<p>civiles y la ciudadanía)</p> <p>Componentes específicos</p> <p>Formulación de proyectos específicos de desarrollo social (Tipo pool)</p> <p>Un proyecto de desarrollo social es una propuesta de solución organizada y concertada a una determinada problemática que una comunidad considera necesario resolver para mejorar su entorno cotidiano.</p>	<p>Corresponde a los diversos grupos sociales y a la ciudadanía:</p> <p>Participar en la definición de las acciones prioritarias en las colonias del Distrito Federal, a través de la formulación de "Proyectos específicos" en el marco de la convocatoria correspondiente. Los cuales se someterán a la opinión de los vecinos, previamente a su realización con la colaboración de las autoridades delegacionales</p> <p>Corresponde a las áreas técnicas delegacionales:</p> <p>Brindar asesoramiento técnico a los ciudadanos que así los soliciten durante la elaboración de los proyectos.</p> <p>Una vez terminada la fase de recepción de proyectos, <i>preseleccionar</i> aquellos proyectos que a juicio de las unidades</p>			
--	---	---	--	--	--

	<p>Definición de proyectos específicos de desarrollo comunitario (Consulta Ciudadana)</p> <p>La consulta ciudadana es la última instancia del proceso de planeación y presupuestación colaborativa para definir el presupuesto participativo anual</p>	<p>administrativas, resulten técnica, jurídica y financieramente viables; y que ameriten ser sometidos a consulta ciudadana</p> <p>Corresponde a todos aquellos habitantes de la colonia que cuenten con credencial de elector vigente</p> <p>Participar en la consulta ciudadana a celebrar el segundo domingo del mes de noviembre para definir mediante el mayor número de opiniones favorables, el proyecto específico sobre el que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo del año que viene</p> <p>Un paso previo a la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo consiste en la puesta en práctica de foros informativos sobre los proyectos que</p>			
--	---	---	--	--	--

		<p>obtuvieron una opinión favorable de parte de las unidades operativas delegaciones, los cuales serán puestos a consideración de los vecinos de la colonia el día de la consulta. Mínimo dos proyectos, máximo cinco. Esta actividad corre a cargo de los comités ciudadanos. (LPCDF).</p> <p>Corresponde a las áreas técnicas delegacionales:</p> <p>Indicar en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos los rubros en los que en cada colonia de la delegación se aplicarán los recursos del presupuesto participativo</p>			
<p>Dimensión temporal.</p> <p>Durante la ejecución del PP</p>	De acuerdo con la LPCDF, se debe procurar que la ejecución de los proyectos se realice utilizando el instrumento de participación llamado "colaboración ciudadana",	La LPCDF establece que será responsabilidad de los integrantes de los comités ciudadanos, el dar seguimiento de los proyectos frente a las autoridades responsables de la ejecución de las obras para verificar el avance	Dimensión temporal.	Relaciones de confianza entre los actores que conforman la red de control. Sea entre los vecinos dentro y fuera de la colonia, se trate de individuos u organizaciones y entre éstos y las	Son poderes o capacidades de control social durante la ejecución anual del presupuesto:
					?

	<p>previsto en la misma Ley, el cual establece:” Los habitantes del Distrito Federal, los Comités, los Consejos y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal” (Artículo 51)</p>	<p>y cumplimiento de sus metas físicas y financieras durante su aplicación en campo.</p> <p>A la vez que las autoridades están obligadas a informar sobre todos los aspectos relacionados con el avance material y financiero de los proyectos por lo que toca a los costos, responsables de las obras y calidad de los materiales (LPCDF)</p> <p>Permiten el acceso a toda la información relacionada con la realización de obras y servicios, la cual será publicada en los sitios de Internet de cada delegación y proporcionada a través de los mecanismos de información pública establecidos en la LTAIPDF.</p>		<p>unidades administrativas encargadas de ejecutar los proyectos presupuestales</p>	
<p>Dimensión temporal.</p> <p>Durante la evaluación del PP</p>	<p>De acuerdo con la (LPGEDF) El Sistema de Evaluación del Desempeño consiste en un</p>	<p>De acuerdo con la LPCDF en su Art. 54, es obligación de las autoridades delegacionales rendir un informe</p>	<p>Dimensión temporal</p>	<p>Relaciones de confianza entre los actores que conforman la red de control. Sea entre los vecinos dentro y</p>	<p>Son poderes o capacidades de control social durante la evaluación anual del presupuesto:</p>

	<p>“conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”</p>	<p>pormenorizado ante los comités y consejos ciudadanos sobre el cumplimiento de las metas y el ejercicio de los recursos financieros del presupuesto participativo una vez ejecutado.</p> <p>Corresponde a los Consejos y Comités Ciudadanos informar semestralmente sobre el ejercicio de sus funciones y sobre el resultado de sus actividades a la ciudadanía a la cual representan, incluyendo los avances de las metas de los proyectos del presupuesto participativo</p>		<p>fuera de la colonia, se trate de individuos u organizaciones y entre éstos y las unidades administrativas encargadas de promover la evaluación de los resultados de la gestión del presupuesto participativo</p>	<p>?</p>
--	---	---	--	--	----------

? El símbolo de incógnita se refiere a que mediante las técnicas de recolección de datos en campo nos daremos a la tarea de despejar el comportamiento de las variables control social y sus repercusiones sobre los resultados del presupuesto participativo

Fuente: elaboración Propia con base en las nociones del modelo “Interfaz socioestatal” desarrollado por Isunza y Hevia (2006).

2.2.9 Instrumentos de recolección y análisis de datos

Siendo fieles a nuestra estrategia de investigación, la preferencia por la metodología cualitativa, por la profundidad, el detalle y la especificidad del contexto de reproducción de datos, son cuestiones que exigen el empleo de técnicas de investigación de campo apropiadas. Aquí empleamos cuatro, a) las entrevistas a profundidad, b) la observación, c) la observación participante, d) además de las técnicas de investigación documental. Para ampliar el conocimiento acerca de la constitución, comportamiento y funcionalidad de las agencias de control social y como estos rasgos repercuten sobre la conducción del presupuesto participativo de las colonias en las delegaciones implicadas en el estudio, se desplegaron tres instrumentos de entrevistas a profundidad.

Los dos primeros instrumentos están dirigidos esencialmente a ciudadanos que fungieron como coordinadores o integrantes de los comités ciudadanos de las colonias en cuestión entre 2011-2013, que son órganos que reúnen atribuciones por ley para organizar las demandas y articular la representación de los intereses vecinales en sus respectivas colonias. El segundo instrumento está dirigido a líderes naturales reconocidos por la propia comunidad y que fungen como una especie de bisagra entre la ciudadanía ya las autoridades para desahogar ciertas gestiones de la agenda comunitaria, gracias al control que tienen sobre ciertos recursos y por su capacidad de movilización política. De hecho todas las personalidades entrevistadas que estuvieron a la cabeza de los comités ciudadanos, investidura que adquirieron tras una elección democrática realizada en sus respectivas colonias, reúnen tanto las

atribuciones legales, como también la legitimidad y reconocimiento como líderes naturales en la comunidad donde viven, en virtud de su reputación, bien ganada tras años de trabajo en apoyo a los colonos.

El primero de estos instrumentos consiste en el diseño de una entrevista semiestructurada de autoría propia que tiene por objetivo ampliar el conocimiento acerca del papel que desempeñaron los comités ciudadanos durante su participación en cada uno de los mecanismos y de las etapas que comprendieron la puesta en práctica de los presupuestos participativos en cuestión, en virtud de las atribuciones que reciben de la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Presupuesto y Gasto eficiente del DF.³⁹ Es decir, la aplicación de dicho instrumento es pertinente porque fue elaborado para conocer el alcance del ejercicio de las atribuciones legales que reciben los comités de diversas disposiciones como la LPCDF para dinamizar las funciones civiles de representación y articulación de las demandas vecinales y para posicionarlas dentro del esquema del presupuesto participativo (Ver anexo documental 1).

El segundo instrumento de entrevista semiestructurada tiene como propósito recolectar información acerca de las principales dinámicas de socialización comunitaria sustentadas en la confianza interpersonal entre los vecinos de las

³⁹ Una entrevista en profundidad está basada en el juego conversacional. “Los temas de la conversación son decididos y organizados por el entrevistador (el investigador), mientras que el entrevistado despliega a lo largo de la conversación elementos cognoscitivos (información sobre vivencias y experiencias), creencias (predisposiciones y orientaciones) y deseos (motivaciones y expectativas) en torno a los temas que el entrevistador plantea”. En la entrevista semiestructurada o focalizada, el orden de las preguntas se encuentra más o menos determinado, según sea la reactividad del entrevistado y el flujo de un tema a otro y parte de un cierto nivel de información previa (Universidad de Alicante, 2016).

colonias y entre estos y personas u organizaciones fuera de éstas, incluyendo a las autoridades delegacionales, porque de acuerdo como nuestra hipótesis, en ampliar el conocimiento sobre las dinámicas de interacción e integración de las agencias sociales,, sobre las que descansa la capacidad de hacer valer los contratos sociales, más allá de la estructura formal de la organización, reside la clave para verificar los alcances de los tramos por el control social sobre el presupuesto participativo. Aquí los sujetos entrevistados son también los coordinadores de los comités ciudadanos y/o los líderes comunitarios, quienes debido a su posición central y legitimidad dentro de la red de control social, tienen una perspectiva amplia de las dinámicas de integración por el control social. En el entendido, de que las dinámicas de esas relaciones repercuten de alguna manera sobre sobre eficiencia del control social durante la conducción del presupuesto participativo.

Aunque este instrumento es de autoría propia, la mayoría de los reactivos fueron elaborados con base en Hevia, Felipe J. y Vergara-Lope S. (2011). *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del Cuestionario conductas de participación.* De acuerdo con estos autores, la creación, validación y aplicación del Cuestionario de Conductas de Participación (CCP) es un instrumento válido y confiable para medir la participación política de personas y grupos en cuatro dimensiones o categorías: electoral, partidaria, opinativa-asociativa, y cívica. Particularmente para esta investigación, en donde la participación e incidencia política de la ciudadanía sobre la conducción del presupuesto participativo, va más allá del voto, cuestión que determina los resultados de la cogestión presupuestal,

resulta relevante recuperar las dimensiones opinativa-asociativa y la cívica de dicho instrumento (ver anexo documental 2).⁴⁰

El tercer instrumento de entrevista está dirigido a mandos medios y operativos de las áreas delegacionales clave en la operación del presupuesto participativo, son los titulares de las áreas técnicas, de planeación, programación, proyectos y ejecución, así como del área de participación ciudadana. El diseño de este instrumento tiene como propósito recabar información acerca de la percepción que tienen los actores estatales en torno a la dinámica de participación ciudadana y de qué manera esta incide, positiva o negativamente, en el proceso de gestión presupuestal. Con el despliegue de este instrumento se trata de entender de qué manera responden las áreas operativas del gobierno delegacional a la encomienda de asegurar la participación puntual de la ciudadanía en la toma de decisiones durante las etapas críticas del presupuesto participativo. Los reactivos de dicho instrumento están orientados a ampliar el conocimiento sobre las principales lógicas, prácticas, estándares y criterios normativos bajo los cuales se rige el *ethos* o la lógica informal de las conductas “adecuadas” que gobiernan las oficinas delegacionales, y de qué manera estos contratos sociales se acoplan o desacoplan a los principios que rigen

⁴⁰ De acuerdo con Hevia y Lope (2011:22) “una línea para medir la participación, ha sido comprenderla como un tipo de conducta específica. Los estudios que han intentado medir la participación ciudadana en grupos la han definido como un constructo multidimensional [...] En 2005 la Red Interamericana para la Democracia desarrolló un “Índice de participación ciudadana en América Latina” donde se distinguen tres dimensiones para medir la participación: participación directa (que tiene que ver con participación en asociaciones y acciones colectivas, y el grado de involucramiento de las personas en estas asociaciones); opinativa (que incide en la agenda pública por medio de la opinión y el reclamo) y electoral. La suma de estas tres dimensiones crea un índice de participación, cuya unidad de análisis son países de la región Red Interamericana para la Democracia 2005).” Siguiendo con esta propuesta, los autores proponen mantener las tres dimensiones que propone la Red Interamericana de la Democracia, añadiendo una cuarta dimensión: la dimensión cívica.

los principios normativos de la participación ciudadana, como la pluralidad, la inclusión y la eficiencia, promovidos por los esquemas legales durante la planeación, ejecución y evaluación del presupuesto participativo.

El instrumento de recolección de datos fue retomado prácticamente en su totalidad del estudio de Sergio Rivera Et. Al (2012). *Cinco modelos de incidencia desde el servicio Público*, de la Contraloría ciudadana por la rendición de cuentas A. C. Si bien la intención de este instrumento originalmente fue implementado en la Administración Pública Federal, en nuestro caso fue adaptado para adecuarse a la realidad del manejo del presupuesto participativo que manejan las administraciones delegacionales (Ver anexo documental 3). En algunos momentos también pudimos entrevistar a funcionarios del gobierno central quienes nos ampliaron la perspectiva global en torno a la percepción que se tiene de la participación ciudadana sobre los resultados del servicio público.

Además de las técnicas de entrevista a profundidad, se emplearon ejercicios de observación directa y de observación participante (*in situ*) en estas mismas delegaciones, que abarcaron diversos espacios de encuentro entre los vecinos de las colonias con sus principales líderes comunitarios, pasando por tertulias ciudadanas; encuentros informales en espacios públicos, mítines, protestas y cadenas humanas, así como espacios de interacción con estos actores en plataformas virtuales como Facebook o Twitter.

Para ampliar el conocimiento sobre las dinámicas de trabajo de las áreas operativas delegacionales, se llevaron a cabo visitas a sus oficinas en horarios laborales, espacios semiformalizados como son reuniones de trabajo con vecinos y organizaciones sociales en recintos oficiales y en sesiones del Consejo Delegacional⁴¹; hasta espacios de contacto directo entre gobierno y ciudadanía, como son las audiencias públicas, mecanismos de entrega-recepción de obras y recorridos del Jefe Delegacional.

Por último, hay que hacer mención del empleo de técnicas de investigación documental, tanto de fuentes directas, bibliografía especializada en acervos de bases de datos y de legislación actualizada, así como el acceso a documentos inéditos (originales) como planes de trabajo comunitarios, recuperados en campo. La tabla 3 resume las principales acciones desplegadas durante el trabajo de campo y recolección de datos, realizadas entre febrero y noviembre de 2014.

⁴¹ Órganos que agrupan la representación de todas las colonias de cada demarcación frente a la autoridad delegacional. En el capítulo tres se amplían sobre a la conformación y funcionamiento de los órganos de representación ciudadana que integran el engranaje de la participación ciudadana en el Distrito Federal.

Tabla3.
Entrevistas levantadas entre Feb 2014 - Mar 2015 a actores sociales y autoridades delegacionales con motivos de la implementación de los presupuestos participativos (2011-2013). Total 27 entrevistas.

Unidades/ Delegaciones	Colonias / redes de actores sociales – estatales		
	Coordinadores e integrantes de los comités ciudadanos 2011-2013	Funcionarios delegacionales o del gobierno central	Otros actores relevantes: "líderes comunitarios" o "activistas políticos"
Meso/micro			
Cuajimalpa	2 en la colonia Ahuatenco 2 en Colonia Xalpa	3	5
Venustiano Carranza	Romero Rubio ----- Moctezuma -----	-----	-----
Miguel Hidalgo	2 en Observatorio 2 en Parque Reforma Social	1	2
Benito Juárez	2 en Extremadura Insurgentes (Parque Hundido) 2 en Portales I	2	2

----- Se refiere a que no encontramos las condiciones para levantar la entrevista debido al hermetismo de parte los protagonistas, sea actores sociales y delegacionales para hablar sobre asuntos de rendición de cuentas sobre el presupuesto participativo. En el cuarto y último capítulo se hace referencia a algunas dificultades que enfrentó la investigación de campo con motivo de la naturaleza del proyecto.

Finalmente, cerramos este capítulo comentando que esta investigación, aunque en este momento privilegia la metodología y las técnicas cualitativas, no ha renunciado a las posibilidades de extender sus hallazgos a otros casos y situaciones en busca de patrones y causalidad. Para Maxwell, citado por Luján (2008: 225), otra de las finalidades de la investigación cualitativa es establecer explicaciones causales,

tratando de hilar de qué manera los ciertos fenómenos inciden sobre otros, comprendiendo los procesos causales de forma local, contextual, situada. En este tenor, y pensando en una etapa de desarrollo ulterior de la investigación, se piensa en generalizar los resultados a las 16 delegaciones del DF. Y tampoco se descarta el empleo de enfoques y técnicas cuantitativas, como el aprovechamiento del software ARS (Análisis de redes sociales) para potencializar los dispositivos de análisis y robustecer la investigación en el futuro.

CAPÍTULO TRES

EL RÉGIMEN JURÍDICO POLÍTICO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE SUS DELEGACIONES POLÍTICAS.

3.1 MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. PRESUPUESTO PÚBLICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

Este capítulo es de carácter descriptivo y justifica su aparición dentro del plan de la tesis porque permite identificar con mayor amplitud y precisión aquellos rasgos que caracterizan al régimen de cambio político y la naturaleza jurídica del Distrito Federal y sus de Delegaciones políticas. Desde el planteamiento de la investigación, es aquí, en contextos marcados por intensas transformaciones políticas y la irrupción de nuevos actores a la palestra democrática, escenarios marcados por la incertidumbre y la ambigüedad; en donde se recrean relaciones inéditas de rendición de cuentas entre gobernantes y gobernados, mismas que ameritan ser estudiadas con lupa. Ampliar el conocimiento sobre el desempeño de las contralorías ciudadanas que operan en el Distrito Federal sobre el manejo del presupuesto, en la práctica, será el tema del capítulo cuatro; pero no podemos avanzar hacia allá sin contextualizar el escenario jurídico político en el que se desempeñan las agencias de control social.

El régimen de cambio político en el Distrito Federal tiene un sello distintivo que denota dos tendencias fundamentales. Primero, un proceso de democratización de arriba hacia abajo por lo que toca a la transformación del gobierno de la Ciudad de México y de sus órganos representativos, sobre la base de una serie de reformas

políticas que implicaron un esfuerzo por “devolver” la soberanía a los poderes públicos locales y el gobierno al Distrito Federal y sobre la base de una preocupación por “devolver” la calidad de la ciudadanía a sus habitantes. Éste proceso se vino desarrollando de manera intensa a partir de 1987, año en que se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y no ha parado su marcha hasta la actualidad. Y segundo, este proceso de transformación denota un camino hacia la democratización de abajo hacia arriba. Desde la llegada del primer partido de oposición a la cabeza del gobierno en 1997, la administración observó un panorama favorable para promover e intensificar la participación ciudadana, que es percibida como un activo o ingrediente necesario para activar las áreas de política y legitimar las acciones de gobierno. La adopción de esta estrategia condujo a la incorporación paulatina de las instancias de representación y participación ciudadana, pensadas para operar fuera de la esfera estatal tradicional, así como de mecanismos de democracia directa pensados para descentralizar y legitimar en público la acción gubernamental. Estas iniciativas ampliaron aún más y dieron otra faceta al repertorio de derechos políticos y civiles de los habitantes del Distrito Federal, más allá de la prerrogativa de salir a votar. Así la participación ciudadana se ha convertido en un sello personal de las cuatro administraciones perredistas que han gobernado la ciudad desde 1997, lo que podemos constatar si revisamos que cada uno de los planes y programa de gobierno que incorporaran siempre éste ingrediente.

Éste capítulo se divide en dos partes. La primera se ocupa de los principales antecedentes y contenidos de las reformas políticas sucesivas que se dieron en el Distrito Federal a partir de la década de los ochenta a la actualidad y que

transformaron paulatinamente, tanto su forma gobierno y las estructuras de sus poderes de representación; como el ámbito de la ciudadanía, mediante el reconocimiento nuevos derechos, que dieron vida a nuevas instituciones, agencias y dispositivos de participación ciudadana. Aquí nos concentramos en las características que tiene el régimen de participación ciudadana, resaltando sus principios, el marco normativo, y la legislación que dio vida a las nuevas figuras de representación y articulación ciudadana y a los mecanismos de democracia directa, de donde recuperamos la figura del presupuesto participativo. Particularmente nos concentraremos sobre éste último por ser un instrumento pensado para favorecer el contacto directo entre gobernantes y gobernados y la rendición de cuentas. Profundizamos acerca de principios rectores, criterios normativos, diferentes etapas, y principales mecanismos.

La segunda parte de este capítulo recupera el marco jurídico actual del Distrito Federal y de las delegaciones políticas que lo integran. En este momento se reflexiona sobre la naturaleza jurídica *sui generis* de la entidad dentro del marco del Derecho Público Mexicano y sobre la esencia de sus poderes públicos locales. Acto seguido se discute también sobre los aspectos singulares que adoptan las demarcaciones territoriales, mejor conocidas como Delegaciones Políticas.

3.1.1 El Distrito Federal. Un régimen marcado por el cambio político. La apuesta por la democracia participativa

En 1928 Álvaro Obregón desapareció las municipalidades del Distrito Federal y encomendó el gobierno de la entidad a la figura de un “Regente” designado directamente por el Presidente de la República. Desde ese momento, la administración de los diversos territorios que componen el Distrito Federal fue encomendada a los órganos territoriales desconcentrados, comúnmente llamados delegaciones, cuya cabeza, precisamente, el delegado, a su vez, era designado directamente desde el Departamento del Distrito Federal. Así el Distrito Federal pasó a ser un apéndice administrativo del gobierno Federal.⁴²

Aquí ubicamos cinco momentos importantes en la vida política del Distrito Federal después del Estado postrevolucionario. Sería hasta el año de 1987, el primero de estos momentos políticos importantes, cuando se dio el primer intento por recuperar los poderes públicos locales y “devolver” la ciudadanía a sus habitantes. Dicha iniciativa se llevó a cabo en el marco de una reforma político electoral de alcance nacional en la que “[...] culminó con la aprobación del Código Federal Electoral el 12 de diciembre de 1987 y la adición de un libro noveno el 6 de enero de 1988 en la que se estableció la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.” A pesar del carácter restringido de dicho órgano al no contar con las mismas facultades

⁴² El 12 de mayo de 1928 la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de reforma constitucional enviada por el entonces presidente Álvaro Obregón, en la que se estableció la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal.

que el resto de los congresos de los estados, representó el primer paso hacia creación de poderes locales en la entidad (Lujan, 2005: 92-93).

De acuerdo con esta autora, la Asamblea de Representantes reunió atribuciones para dictar bandos y ordenanzas de carácter general tendientes a regular la convivencia pública, pero las facultades de aprobar leyes para el Distrito Federal, El presupuesto de Egresos, La Ley de Ingreso y la glosa de la cuenta pública anual, continuaron en manos del Congreso de la Unión. A diferencia del resto de los congresos locales que sí disponen de dichas atribuciones.

A partir de 1987 las reformas políticas, que ya no se detendrían, tenderían a crear “[...] espacios *sui generis* de gobierno, representación y participación de carácter local. Estos espacios han generado instituciones de gobierno y representación electas por los habitantes de la entidad, pero con facultades limitadas en relación con las que se otorgan a los ámbitos local y municipal del resto de las entidades” (Lujan, 2005: 92). El segundo momento político de trascendencia que modificó radicalmente la naturaleza política de la capital se dio en 1994 cuando el Congreso de la Unión aprobó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La importancia de este documento radica en que en éste se le reconocieron facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, las leyes, son normas de carácter general con un rango superior que los bandos y ordenanzas que había establecido la reforma de 1987.

Es en este momento donde encontramos el antecedente más importante en materia de participación ciudadana en la entidad, ya que en el nuevo estatuto se crearon las figuras de los Consejos Ciudadanos en calidad de órganos de representación y participación vecinal. Un año más tarde la Asamblea de Representantes aprobó la ley reglamentaria de las disposiciones relativas a la participación ciudadana, denominada Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. La innovación más importante de esta ley fue la creación de 16 Consejos Ciudadanos que se integrarían por consejeros electos por voto directo de los ciudadanos, con atribuciones para participar de la gestión, supervisión, y en su caso, consulta o aprobación de los programas delegacionales. El primer Consejo Ciudadano fue electo en diciembre de ese mismo año y constituye el primer antecedente de lo que después serían los Comités Ciudadanos. Además se incorporó en la ley el plebiscito, que se convertiría, a la postre, en una figura emblemática en el ámbito de la participación ciudadana en el Distrito Federal (IEDF 2011b: 15, Luján 2005: 93).

El tercer momento decisivo que transformó políticamente al Distrito Federal tuvo lugar en 1996 en el marco de una reforma constitucional en materia político electoral de alcance federal. La reforma constitucional en cuestión incluyó un capítulo relativo al Distrito Federal en donde la Asamblea de Representantes del Distrito Federal pasó a llamarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal; al tiempo que se aseguró la elección popular y directa del jefe de gobierno para 1997, quien sustituyó al regente del Departamento del Distrito Federal, y se incorporó la elección popular y directa de los delegados en cada una de las demarcaciones territoriales a partir del año 2000, quienes ya no serían designados desde el gobierno central.

Dentro de ésta tercera etapa crítica de la vida política de la capital, en 1997 se llevó a cabo la reforma al estatuto de gobierno que rige al Distrito Federal, en donde se le reconoció a dicha entidad personalidad jurídica y patrimonio propio, se sentaron las bases de la organización y competencia de sus órganos de gobierno locales, así como los derechos y obligaciones de sus habitantes. Con esta reforma desaparece el Departamento del Distrito Federal en el ámbito de la administración pública federal centralizada y la entidad pasó a ser El Gobierno del Distrito Federal, como sujeto de derecho político y con goce de autonomía administrativa y de gestión.

En materia de participación ciudadana, en el año de 1998, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en la que destaca la creación de los “Comités Vecinales” como órganos de representación y participación vecinal elegidos por la ciudadanía, que sustituyen a los “Consejos Ciudadanos”. Como mecanismos de democracia directa se incorporan el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular (IEDF, 2011b: 15).⁴³

Durante la primera década del nuevo milenio, hubo más modificaciones que trascienden en el ámbito de la participación ciudadana en el Distrito Federal y que fueron pensadas en consolidar las instituciones ciudadanas y la democracia directa. Es aquí donde ubicamos el cuarto momento importante en la vida cívica democrática de la capital del país. En 2004, se aprueba la tercera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la que establece el derecho de los habitantes del DF a intervenir y participar en las decisiones públicas, así como en la formulación, ejecución y

⁴³ Es abrogada la ley de Participación Ciudadana de 1995

evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno, a través de los instrumentos de participación ciudadana, tales como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, ya existentes; y a los cuales se adicionan la asamblea ciudadana para la información y rendición de cuentas y la red de contralorías ciudadanas.

Por otro lado, en esta nueva ley, destaca la nueva denominación del Comité Ciudadano y de los Consejos de los Pueblos, los primeros representan a la colonias y los segundos representan los usos y costumbres de los pueblos originarios; así como la denominación de las comisiones internas de apoyo comunitario, mejor conocidas como Jefaturas de Manzana. Finalmente, para facilitar la comunicación y el contacto de éstos órganos con las autoridades delegacionales, se prevé la figura del Consejo Ciudadano Delegacional, el cual habla en nombre y representación de los Comités Ciudadanos y/ o Consejos de los pueblos, que integran cada una de las dieciséis delegaciones del Distrito Federal. Cabe insistir en que todos estos órganos no forman parte de la estructura gubernamental de las Delegaciones. "Derivado de las modificaciones realizadas a la Ley entre 2002 y 2007, no hubo en esos años elecciones para la renovación trianual de los comités vecinales, quedando vigentes los existentes hasta que se publicaron las reformas de 2010". (IEDF, 2011b: 15-16).

En 2010, y de acuerdo con el IEDF (2011b: 16), se incluyeron a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, disposiciones relativas a la operación y funcionamiento de los Comités Ciudadanos, los Consejos de los Pueblos, los Jefes de Manzana y los Consejos Ciudadanos Delegacionales y se dispuso la organización del proceso participativo para elegir en ese mismo año a 1,815 órganos de

representación ciudadana en la colonias y/o pueblos originarios del Distrito Federal, de los cuales resultaron electos 1,740 con el voto de los ciudadanos. También se incorporó la posibilidad de relección de los integrantes de los comités y consejos. En este mismo año se estableció en la ley el Presupuesto Participativo en 3% de los recursos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal destina para cada una de las Delegaciones para que sea empleado en lo que decida la ciudadanía.

El quinto y último momento político de trascendencia que modificó radicalmente la naturaleza del Distrito Federal tuvo lugar en enero de 2016, con motivo de una reforma constitucional que había sido muy esperada y cuyo propósito era devolver personalidad política al centro político y económico más importante del país, así como reconocer la ciudadanía plena de sus habitantes, pues hasta entonces habían sido tratados como “ciudadanos de segunda.” Con la modificación al art 122 de la carta magna que contempla a la capital del país, se abroga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y finalmente se le reconoce a la capital el derecho político de ser un estado más integrante de la federación, al poder contar con una constitución local propia y un congreso local con atribuciones para modificar las leyes constitucionales que habrán de regir a la capital.

El cinco de junio de 2016 se llevó a cabo la jornada electoral para elegir al cuerpo honorífico que integró el Congreso Constituyente y que expidió la constitución que

gobernará a la Ciudad de México, la cual entrará en vigor a partir de 2018.⁴⁴ Con esta modificación desaparece el Distrito Federal y se erige el Estado Ciudad de México. Por lo que toca a las delegaciones, pasan a convertirse en Demarcaciones Territoriales, gobernadas por un cuerpo colegiado denominado Alcaldía, electo por voto directo de los habitantes. Estará integrado por un alcalde y un determinado número de concejales que no podrán ser menor de diez ni mayor de quince (Artículo 122 de la Constitución Federal). Esquema muy parecido al que opera en los ayuntamientos de los municipios del resto del país.

Como hemos podido apreciar, el régimen jurídico político del Distrito Federal ha tenido una trayectoria de cambio político vertiginoso. Desde 1929 cuando fueron suprimidos los poderes públicos en la ciudad y se encomendó el gobierno a un regente designado por el Presidente de la República; en un esfuerzo por devolver los poderes públicos locales al centro político y económico más importante del país y “devolver la ciudadanía” a sus habitantes, la entidad se ha visto envuelta en un vaivén de transformaciones políticas radicales que han marcado, a su vez, las nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados y la forma de hacer política en la ciudad.

Si bien, el sistema político y las instituciones han sido agentes catalizadores de estas transformaciones y han jugado un rol protagónico, otras veces, ha sido la sociedad la principal impulsora. Como sea, estos cambios tienen muchas manifestaciones, desde

⁴⁴ El congreso constituyente tiene como única facultad expedir la constitución que habrá de regir la Ciudad de México, terminada su función, desaparece. El congreso local ejercerá sus funciones en los términos y límites que marca la constitución del nuevo estado.

la manera en que los políticos han reorientado su discurso, volteando ahora sus ojos hacia la ciudadanía para legitimar sus funciones, hasta la manera en que los habitantes de la capital reconceptualizan ciertas nociones, como la convivencia social en democracia o en comunidad, en la manera que emergen nuevas concepciones acerca del espacio y la esfera de lo público, así como en la percepción que se tiene de las autoridades y del trabajo que realizan. Cuestiones que se traducen en nuevas preocupaciones para la ciudadanía, no solo por aprovechar los espacios destinados a la manifestación libre y autónoma de las expresiones particulares o colectivas, sino por conocer sobre el desempeño gubernamental e inmiscuirse en los procesos decisorios. Es decir, es en este proceso que se da un “descubrimiento” de ciertas prerrogativas, como el derecho a exigir cuentas, o a estar bien informados, cuestiones que antes no eran tema importante en el día a día.

Lo que resulta casi imposible de que pase por inadvertido, es la aparición de nuevos actores en la escena política, que desde su diferentes posiciones, y sea desde el ámbito de la sociedad civil, o incluso desde el mercado; claman por la reivindicación de sus derechos políticos esenciales, no solo ir a votar, sino que van más allá, por el derecho al escrutinio, al monitoreo del quehacer gubernamental; a saber quién lo hace, como lo hace y con cuanto lo hace. Este nuevo escenario, la “democracia monitoreada” es el que marca las relaciones de rendición de cuentas, es decir, las nuevas relaciones de control por el cumplimiento.

Dicho lo anterior, a continuación examinamos con mayor detenimiento el diseño formal de las instituciones y los dispositivos de participación ciudadana vigentes en el

Distrito Federal, mismos que están pensados para dar cabida a la emergencia de nuevas demandas y a nuevos actores que irrumpen en el escenario democrático y para fungir como pieza clave para la transformación social. Particularmente profundizaremos en el diseño del presupuesto participativo, acerca de sus principios normativos y sus principales componentes, pues está ideado como una herramienta poderosa de gestión para descentralizar recursos, fomentar el diálogo y el contacto entre el gobierno y los ciudadanos, eficientando así la acción gubernamental; al tiempo que se procura empoderar a la ciudadanía y legitimar en público las acciones del gobierno.

3.1.2. El régimen de la Participación Ciudadana en el Distrito Federal. Principios normativos.

En el Distrito Federal y de acuerdo con la ley secundaria en la materia, la participación ciudadana se debe entender como: “El derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno” (Artículo 2, Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal). Estas nociones coinciden con Hevia y Vergara-Lope (2011), quienes definen participación ciudadana como “el derecho que tienen grupos y personas a incidir en el espacio público.”

Como puede apreciarse en las definiciones anteriores, el régimen de participación ciudadana debe cumplir tres claras exigencias: Uno, el reconocimiento de nuevos

actores políticos que actúan desde la esfera no estatal y que irrumpen en la escena democrática, dos, el derecho de estos sujetos a incidir en el espacio público, no solo a través del voto, prerrogativa que se ejercita esporádicamente; sino en su intervención permanente en el proceso de toma de decisiones, tanto en los momentos *ex ante*, *durante*, y *ex post*, del ciclo de las políticas y programas públicos; y tercer requisito, en el que se destaca la importancia del espacio público local, como “un escenario privilegiado para el desarrollo de la participación ciudadana, debido a la estrecha y cotidiana relación entre gobernantes y gobernados” (Di Paolo, 2004).

Como veremos a continuación, el eje del régimen de participación ciudadana en el Distrito Federal está pensado a partir de un enfoque territorial, el cual privilegia el contacto cotidiano, el día a día, entre sus habitantes, o entre éstos y las autoridades. Aquí el contacto interpersonal es la piedra angular de la democracia participativa. Así, en los principios rectores de la participación ciudadana, se asume de antemano, que es, el día a día, el que promueve y facilita el desarrollo de valores como el respeto y la tolerancia a las diferencias, lo que conlleva a mejores canales de comunicación y negociación.⁴⁵

De alguna manera, estos supuestos entrañan una solución a problemas de coordinación entre las personas, lo que redundará en mejores maneras de afectar o de

⁴⁵ De acuerdo con La Ley de Participación Ciudadana, los principios de la participación Ciudadana del Distrito Federal son los siguientes: Democracia, Corresponsabilidad, Pluralidad, Solidaridad, Responsabilidad social, Respeto, Tolerancia, Autonomía, Cultura de la transparencia y rendición de cuentas, Derechos humanos, Capacitación para la ciudadanía plena.

incidir en las decisiones públicas y a alcanzar los resultados democráticos.⁴⁶ De ésta idea se desprende la necesidad de articular un lazo de comunicación lógico y continuo, basado en el contacto inmediato entre gobernantes, y entre gobernantes y gobernados, y entre las diferentes unidades territoriales. Aquí el propósito es recuperar los intereses y puntos de vista de los habitantes de cada manzana que integran cada una de las colonias y hacerlos valer de alguna manera frente a las autoridades delegacionales. Así, a continuación nos referiremos a la manera en que se encuentran estructurados los órganos de representación ciudadana en el Distrito Federal, acerca de sus atribuciones, su funciones y su papel dentro de la lógica de la democracia de abajo hacia arriba.

3.1.2.1 Órganos de Representación Ciudadana en el Distrito Federal

Como hemos advertido, la lógica de articulación de los órganos de representación ciudadana se encuentra pensada a partir de un eje territorial, cuya secuencia lógica y ordenada va, de la manzana, colonia, delegación. Es decir, que la Ley de Participación Ciudadana los nombra en virtud del espacio físico en el que actúan. Otra cuestión importante es que cuando se habla de “representación”, se piensa en estos cuerpos como agentes de articulación de demandas e intereses comunitarios.

⁴⁶ “El concepto de participación ciudadana puede ligarse a la discusión sobre las características de la democracia y las vías para expresar opiniones e impulsar demandas. Así, la democracia representativa recoge la opinión ciudadana en el momento de la elección para subsiguientemente depositar en los miembros de los cuerpos legislativos la posibilidad de argumentación y debate. Con una óptica más amplia la democracia deliberativa reconoce la necesidad de un contacto continuado con mecanismos para expresar posturas e incidir en las decisiones públicas” (García, 2012: 265-269).

De acuerdo con el IEDF (2014c: 15-17), estos son los tres órganos de participación ciudadana contemplados en la Ley en la Materia.

El Representante de Manzana

El Representante de manzana asume la representación de los intereses vecinales de aquellos que habitan en esa unidad territorial. Son elegidos en una asamblea ciudadana convocada por el Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo al que pertenece la manzana. Su labor es muy importante porque constituye la figura más próxima al domicilio, “comparte las mismas condiciones de vida comunitaria, conoce las necesidades de la manzana y es el primer contacto con la población (IEDF, 2014c: 16).” Además tiene la encomienda de supervisar el desarrollo y ejecución de obras sociales, servicios públicos o actividades proporcionadas por los gobiernos delegacional o central. En cuanto a su proximidad con los habitantes, le siguen dos figuras que, aunque tienen diferente nombre, cumplen la misma función de acuerdo con el lugar donde se encuentren:

El Comité Ciudadano y el Consejo del Pueblo.

Los dos son órganos de representación ciudadana elegidos cada tres años por voto libre y secreto de los habitantes de un espacio geográfico, con posibilidad de reelección. En cada colonia se elige un comité ciudadano y/ o Consejo del Pueblo, según corresponda, conformado por 9 integrantes, o si fuera el caso de que solo se hubiera registrado una fórmula, los integrantes serán cinco. Su cargo es honorífico, como el de los otros órganos de representación ciudadana. La diferencia entre uno y

otro, consiste en que el Comité Ciudadano representa a una colonia y el Consejo del Pueblo representa a alguno de los cuarenta pueblos originarios reconocidos en la Ley de Participación Ciudadana. “Ambos órganos expresan el interés colectivo ante la administración pública local, es decir, ante la delegación donde se encuentra ubicada la colonia o el pueblo, y ante el gobierno del Distrito Federal” (IEDF, 2014c:16). Entre sus funciones más importantes se encuentra la promoción del desarrollo comunitario mediante acciones tendientes a la definición de los problemas percibidos por los vecinos en su entorno inmediato.

El máximo órgano de decisión dentro de cada colonia o pueblo originario es la Asamblea Ciudadana, por lo que sus resoluciones deben ser acatadas tanto por el Representante de Manzana, los integrantes del Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo, así como por el consejo Ciudadano Delegacional. Por ley, ésta asamblea deberá reunirse por convocatoria del Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo, al menos una vez cada tres meses. Por Asamblea Ciudadana debe entenderse:

“La reunión de los habitantes de una colonia o pueblo determinado, para abordar temas de interés común. Tienen derecho a participar en ella con voz y voto las personas mayores de edad con credencial para votar y que demuestren, a través de este documento, residencia en la colonia o pueblo. Pueden participar con voz todos los habitantes del lugar, incluidos los menores de edad. También pueden participar todas aquellas personas que acudan por tener un interés temático, cultural, económico o social en el territorio de la comunidad (IEDF, 2014c:18).

Otro aspecto relevante de las Asambleas Ciudadanas, consiste en que no están pensadas únicamente como órganos consultivos, sino como espacios de deliberación pública a partir del contacto cara a cara. Esta idea parte de la presunción que la identificación entre las personas que componen una unidad territorial es lo que facilita la comunicación, el intercambio de ideas y el diálogo civilizado. Además son espacios pensados para fomentar la rendición de cuentas, pues es por medio de éstas como los Comités Vecinales o Consejos de los Pueblos, cumplen puntualmente su obligación de informar acerca de las acciones emprendidas y los avances de su gestión frente a la población.

Consejo Ciudadano Delegacional

Finalmente, La Ley de Participación Ciudadana contempla una figura de enlace entre las autoridades delegacionales y el total de los Comités Vecinales y/o Consejos de los Pueblos que integran cada una de las dieciséis delegaciones políticas. Atribuciones que recaen en figura del Consejo Ciudadano Delegacional, como una instancia reconocida que:

“[...] aglutina y canaliza las necesidades de todas las colonias y pueblos enmarcados en una delegación. Existen dieciséis consejos, tantos como delegaciones hay en el Distrito Federal. Cada consejo está conformado por todos los coordinadores internos o coordinadores de concertación comunitaria, quienes tienen voz y voto, y por los representantes de las organizaciones ciudadanas que previamente realizaron su registro ante la Dirección Ejecutiva de Participación

Ciudadana del IEDF, los que únicamente participan con voz durante las sesiones plenarias.

En el cuadro 11 se puede apreciar de mejor manera la lógica de articulación de los órganos de representación ciudadana en función de la importancia que tiene el espacio local comunitario dentro del régimen de participación ciudadana. En el núcleo se encuentra a la población que representan y en la parte más alejada del núcleo se encuentran las autoridades. Los Comités Ciudadanos o Consejos de los Pueblos, son quizá la pieza fundamental en esta relación pues tiene la función de vincularse con la autoridad a través de Consejo Ciudadano Delegacional y con la sociedad por medio de los Representantes de Manzana.

Cuadro 11.

Articulación de los órganos de Participación Ciudadana en el Distrito Federal



Fuente: IEDF, 2014c:17

Ahora bien, los Comités Ciudadanos y Consejo de los Pueblos pueden hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana contemplados en la Ley de Participación Ciudadana para incidir sobre las decisiones públicas que afectan a los habitantes del Distrito Federal. De acuerdo con el IEDF (2011b: 47-53) e IEDF (2014b: 45-58) se trata de doce instrumentos, los cuales presentamos a continuación.

3.1.2.2 Instrumentos de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Plebiscito

Sirve para que el jefe de Gobierno someta a consideración de los habitantes, para su aprobación o rechazo, actos o decisiones trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, antes de llevarlos a cabo; ya que repercuten directamente en los

niveles de vida de los ciudadanos. Para solicitar al jefe de Gobierno que convoque a plebiscito, se debe hacer por al menos el 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; al menos el equivalente a 10% de los comités ciudadanos, o al menos ocho de los consejos ciudadanos delegacionales.

Referéndum

El referéndum, sirve para que los ciudadanos puedan votar su aprobación o rechazo a la creación, modificación o derogación de leyes que son competencia de la Asamblea Legislativa. El referéndum lo pueden solicitar a la Asamblea Legislativa uno o varios diputados. Como en el plebiscito, también pueden solicitarlo al menos el 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; al menos el equivalente a 10% de los comités ciudadanos, o cuando menos ocho de los consejos ciudadanos delegacionales.

Iniciativa popular

La ciudadanía puede emplear la iniciativa popular para presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación o derogación de leyes. También en este caso, la solicitud puede ser hecha por al menos el 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; al menos el equivalente a 10% de los comités ciudadanos, o cuando menos ocho de los consejos ciudadanos delegacionales.

Consulta ciudadana

Mediante preguntas directas, los ciudadanos pueden expresar sus opiniones concernientes a temas de trascendencia para el Distrito Federal. La diferencia con el plebiscito consiste en que no solo las autoridades gubernamentales pueden convocar a una consulta, sino también las Asambleas Ciudadanas, los Comités Ciudadanos y/o Consejos de los Pueblos, así como los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

Colaboración ciudadana

Consiste en una forma de participación en que los ciudadanos o grupos organizados, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos Delegacionales y los Consejos de los Pueblos puede colaborar con las Delegaciones y la dependencias de la administración en la realización de obras para la prestación de un servicio público, aportando recursos propios, sean materiales, económicos, o incluso, con sus propias habilidades y su trabajo personal

Rendición de cuentas

Se refiere a los informes que las autoridades están obligadas a presentar, acerca del grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras de los proyectos presupuestales. Cuando se trata de recursos del Presupuesto Participativo, el Delegado debe rendir un informe pormenorizado a cada uno de los Comités Ciudadanos o Consejos de los Pueblos, desglosado por proyecto específico realizado en de cada colonia, en un plazo no mayor a treinta días naturales después de su ejecución. Además, el Jefe Delegacional se encuentra obligado a rendir cada

tres meses informes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal relacionados con el compromiso y la ejecución de los recursos presupuestales. Por su parte, los Comités Ciudadanos y Consejos de los pueblos tienen la obligación de rendir cuentas a la población de manera semestral sobre el ejercicio de sus funciones y el desarrollo de sus actividades.

Difusión pública

Consiste en un programa de difusión pública a cargo del gobierno del Distrito Federal para informar a los ciudadanos sobre los planes, programas, proyectos y acciones a su cargo, además de los alcances y logros de su administración. Para hacer llegar la información a la población, la difusión se lleva a cabo con intervención de los Comités Vecinales y/o Consejos de los Pueblos, empleando los medios de comunicación.

Red de Contralorías Ciudadanas

La Red de Contralorías Ciudadanas es el instrumento de participación por el que los ciudadanos asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público. Las Contralorías se organizan en comisiones de trabajo para conocer de la adquisición de bienes y contratación de servicios por parte de la administración pública, para supervisar *in situ* obras y servicios públicos, o bien para evaluar el cumplimiento de los programas gubernamentales. “La Contraloría General del Distrito Federal convocará a los

comités y consejos ciudadanos, a la ciudadanía, a las organizaciones ciudadanas y a las instituciones académicas y profesionales a presentar propuestas de ciudadanos para desempeñarse como Contralores ciudadanos (IEDF, 2011b: 50).

Audiencia pública

Consiste en un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual los habitantes, los ciudadanos, los Comités Ciudadanos, los Consejos de los Pueblos y los Consejos Ciudadanos Delegacionales podrán recibir información, presentar peticiones, propuestas o quejas y proponer acuerdos de manera directa al jefe de Gobierno, a los jefes delegacionales y a los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal. “La audiencia pública podrá celebrarse a petición, entre otros, de los comités ciudadanos, los consejos ciudadanos delegacionales, la autoridad tradicional en coordinación con el Consejo del Pueblo y las organizaciones ciudadanas” (IEDF, 2011b:50). Y se procurará que se celebren, de preferencia, en lugares de fácil acceso, como plazas o parques públicos.

Recorridos del jefe delegacional

A solicitud de la ciudadanía o de las organizaciones sociales, de los Comités Vecinales o Consejos de los Pueblos, o petición de los Consejos Ciudadanos Delegacionales, el Jefe Delegacional podrá emprender recorridos sobre alguna área particular de la delegación que implique determinada problemática. Durante el recorrido, que se realiza junto a la población, los vecinos podrán formular opiniones, solicitudes y propuestas.

Organizaciones ciudadanas

Las organizaciones ciudadanas son personas morales sin fines de lucro, que, si cumplen con el registro correspondiente ante El Instituto Electoral del Distrito Federal, tendrán derecho a participar en las reuniones de las asambleas ciudadanas a través de un representante con voz y voto, o formar parte de los Consejos Ciudadanos Delegacionales; a recibir información de los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre el ejercicio de sus funciones, sobre los planes, programas, proyectos y acciones de gobierno y opinar sobre los mismos, además de recibir capacitación del Instituto.

Asambleas ciudadanas

Como ya habíamos apuntado, la Asamblea Ciudadana es el máximo órgano de decisión dentro de cada colonia o pueblo. Es por medio de éste instrumento de participación ciudadana, el cual se encuentra inspirado en la figura de la asamblea ateniense, por medio del cual los habitantes de la colonia se reúnen para tratar asuntos relacionados con su entorno, emitir opiniones y evaluar los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados en su colonia, así como para aprobar propuestas de desarrollo integral que beneficien a la comunidad. En cada colonia habrá una asamblea ciudadana, la cual se reunirá al menos una vez cada tres meses a convocatoria del Comité Ciudadano y/o Consejo del Pueblos respectivo. La asamblea ciudadana será pública, abierta y se integrará con los habitantes de la colonia, tendrán derecho a voz y voto los ciudadanos de la colonia que cuenten con credencial de elector. Incluso los niños y los jóvenes, menores de edad, tienen

derecho a opinar, lo mismo que personas cuya actividad económica y social se desarrolle en esa colonia. También podrán participar aquellas organizaciones que hayan obtenido su registro previamente ante el Instituto Federal Electoral y será por medio de un representante que tendrán voz y voto. El cuadro 12 ofrece una visión esquemática de los doce instrumentos tradicionales que contempla la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Cuadro 12.

Instrumentos tradicionales de Participación Ciudadana del Distrito Federal



Fuente: IEDF, 2014b: 45.

Habíamos señalado que uno de los principios rectores de la participación ciudadana consiste en garantizar mecanismos de intervención en los asuntos públicos, susceptibles de ser aprovechados por la ciudadanía y las organizaciones sociales para transformar su realidad. Aquí es muy importante hacer notar que la administración pública no solo le debe hacer saber a la ciudadanía acerca de sus justificaciones y razones, una vez tomada la decisiones, sino que se debe garantizar

de manera efectiva la injerencia ciudadana durante las tres fases de la política; es decir, durante la planeación, en la ejecución de los programas, y durante la evaluación de los mismos, lo que en teoría, intensifica las capacidades de monitoreo ciudadano y posibilita, eventualmente, la imposición de alguna sanción, en caso de ver lacerados sus intereses.

En esta tesitura, encontramos la figura del Presupuesto Participativo, ideado para favorecer las capacidades de conducción social sobre una actividad que tradicionalmente realiza el Estado de manera unilateral, y que ahora se descentraliza para aprovechar las capacidades de autogestión local comunitaria. En teoría, los esquemas de cogestión son un ingrediente que imprime eficiencia al aparato público al tiempo que lo dota de legitimidad. Como puede intuirse, el presupuesto participativo consiste en un instrumento de participación ciudadana que entraña cierta complejidad al prever que la ciudadanía y las organizaciones sociales se inmiscuyan en las tres etapas críticas de las políticas y programas públicos, *ex ante*, durante y *ex post*; es por eso que quizá merece una mención aparte en la Ley de Participación Ciudadana.

En esta investigación merece también un lugar especial, debido a que es en virtud de la manera en que está pensado su diseño, lo que nos permite verificar los alcances del tramo de participación ciudadana en la práctica, pues una de las preocupaciones y críticas más consistentes estriba en que la participación ciudadana, en la práctica, se reduce a un “requisito” que deben llevar los programas públicos y que su implementación se reduce a meras instancias de consulta; en donde las opiniones,

de parte de la ciudadanía, no alcanzan a trascender en las decisiones finales. Generalmente la autoridad arguye una razón tecnocrática, para asegurar la viabilidad del proceso, manteniéndose a cierta distancia de esa participación.

Otro de los aspectos controvertidos que atañe al diseño institucional a partir del cual está pensado el presupuesto participativo, tiene que ver con que es un medio o interfaz que profundiza en el contacto que debe haber entre gobernantes y gobernados en cada una de sus etapas de gestión. El estudio sistemático de esas relaciones o contactos, en sus tres fases críticas, desde la planeación, en su ejecución y en la evaluación de sus resultados, es un asunto crucial para conocer sobre los alcances de la participación ciudadana en la práctica. Tal como está planteada esta investigación, verificar las capacidades de control social durante la conducción de los primeros tres presupuestos participativos en sus tres primeras ediciones, en cada una de las colonias implicadas en el estudio, será el tema central del siguiente capítulo, pero antes debemos revisar cuáles son los criterios normativos de dicho instrumento, así como sus principales componentes.

3.1.2.3 El presupuesto Participativo del Distrito Federal. Criterios rectores, etapas críticas y principales componentes.

El presupuesto participativo se define por la Ley de Participación Ciudadana en su artículo 83 como “aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.” La Asamblea Legislativa está

obligada a preverlos cada año en el Decreto de Presupuesto de Egresos, como parte del presupuesto anual de las delegaciones y será el equivale al 3% de dicho monto, mismo que se distribuye de manera igualitaria entre las colonias y/o pueblos originarios que conforman cada delegación.

En 2011 inició el ejercicio de las atribuciones que la Ley de Participación Ciudadana reconoce a los órganos de representación ciudadana. Entre estas atribuciones se encuentra el ejercicio del presupuesto participativo, mediante el cual la ciudadanía puede intervenir en la definición de proyectos específicos para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, mediante la planeación, el seguimiento y supervisión de las obras, servicios y programas que habrán de ejecutarse en sus comunidades y constatar el cumplimiento de las metas físicas y financieras de dichos proyectos. De acuerdo con esa esencia, estas acciones promueven la democracia, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del gasto público. Además de tener la ventaja de ser un mecanismo que promueve la movilización ciudadana para participar en un marco de diálogo y contacto permanente entre gobernantes y gobernados, lo que le da, precisamente un perfil inclusivo y democrático.

Con el presupuesto participativo, se incluye a la ciudadanía en la toma de decisiones. “La ciudadanía puede, a través de los instrumentos de participación ciudadana establecidos en la ley de la materia, deliberar, proponer, opinar y decidir qué obras o acciones deben llevarse a cabo en sus colonias o pueblos originarios con el presupuesto participativo anualmente asignado” (IEDF, 2011a: 19). El Presupuesto

Participativo es parte de un proceso de planeación, en este caso, del presupuesto de la Administración Pública del Distrito Federal. Ese presupuesto es un plan de acción de los gastos que realizarán durante un año las diferentes dependencias y entidades gubernamentales incluyendo a las Delegaciones Políticas. Es en este ciclo general del proceso presupuestal donde se realizan, a la vez, la previsión y la asignación del presupuesto participativo. El ejercicio presupuestal debe apegarse a los criterios de eficiencia, eficacia, legalidad y economía. En función de dichos criterios, presenta las siguientes clasificaciones: (Cuadro 11).

Cuadro 13.

Clasificación de Presupuesto Público del Distrito Federal

Clasificación	Pregunta a la que responde	Características
Funcional	¿Para qué se gasta?	Identifica las funciones u objetivos socioeconómicos que persiguen las unidades del GDF por medio de distintos tipos de erogaciones.
Administrativa	¿Quién gasta?	Identifica las asignaciones presupuestales de las 101 unidades responsables que conforman el GDF, las cuales se agrupan en dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, órganos de gobierno y órganos autónomos.
Económica	¿En qué se gasta?	Permite identificar cada renglón de gasto según su naturaleza económica: <ul style="list-style-type: none"> · Servicios personales · Materiales y suministros · Servicios generales · Transferencias · Bienes muebles e inmuebles · Obra pública

Clasificación	Pregunta a la que responde	Características
Por resultados	¿Qué se espera lograr?	Tiene el objetivo de identificar los resultados o el impacto que las unidades responsables esperan lograr en la población.

Fuente: IEDF, 2011a:14-15

Ahora bien, antes de examinar con detenimiento cada una de las etapas y los mecanismos particulares que hacen funcionar del Presupuesto Participativo en cada delegación, conviene contextualizarlo como un componente dentro del ciclo que sigue el presupuesto público y gasto público del Distrito Federal.

3.1.2.4 El ciclo del presupuesto y gasto público del Distrito Federal

De acuerdo con el IEDF (2011a:15-17), el proceso presupuestal es el conjunto de etapas a través de las cuales se expresan las dimensiones físicas y financieras del gasto público. Dichas etapas se integran desde la planeación, programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación, hasta la rendición de cuentas. En la planeación, las unidades responsables diagnostican y definen las acciones necesarias para determinar los proyectos que orienten el proceso de programación presupuestal

“Mediante la programación, las unidades responsables ordenan de manera secuencial sus objetivos de corto plazo con los objetivos de mediano y largo plazo de los programas Institucional, Sectorial, Específico y General de Desarrollo. Y en su programa operativo anual respectivo, cada unidad responsable define las actividades que planea realizar, asignando recursos, tiempos, responsables y lugares de ejecución, los que serán la base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto anual. Este proceso se realiza en el periodo de agosto a noviembre” (IEDF, 2011a:16).

Por lo que toca a la etapa de formulación, esta consiste en asignar valores monetarios a las actividades que se definieron en la etapa de programación.

En cuanto al proceso de discusión y aprobación:

“[...] se inicia cuando el jefe de Gobierno presenta a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Presupuesto de Egresos (a más tardar el 30 de noviembre, o el 20 de

diciembre cuando se inicie un periodo constitucional). Una vez que la Asamblea Legislativa analiza y discute el Proyecto, lo aprueba (a más tardar el 20 de diciembre cuando dicho proyecto se presenta el 30 de noviembre, y a más tardar el 31 de diciembre cuando se presenta el 20 de diciembre).

El periodo del ejercicio se inicia el 1 de enero y termina 31 de diciembre. Esta etapa incluye actividades como la adquisición o contratación bienes y servicios para solventar los proyectos. Implica comprometer recursos económicos.

En la etapa de control se da seguimiento puntal a las metas físicas y financieras de los programas y proyectos en el marco de la legalidad.

En la evaluación se verifican y se cotejan los resultados logrados con los objetivos propuestos para determinar el grado de eficiencia, eficacia, legalidad y economía en el uso de los recursos públicos.

La rendición de cuentas se realiza mediante los informes de “Avance Trimestral, de Equidad de Género y de Cuenta Pública”, en los que el Ejecutivo informa acerca del balance presupuestal (ingresos –egresos) y sobre el comportamiento de la deuda pública, así como de las principales acciones realizadas por las unidades responsables. El Cuadro 14 ilustra el ciclo del presupuesto público del Distrito Federal.

Cuadro 14

El Ciclo del Presupuesto Público del Distrito Federal.



Fuente: IEDF, 2011a:15

Descrito el ciclo del presupuesto del Distrito Federal, que es el marco en el que se inscribe el Presupuesto Participativo, pasemos ahora a revisar las etapas críticas particulares que corresponden a este último instrumento.

3.1.2.5 Etapas críticas del Presupuesto Participativo y sus principales componentes

La Ley de Participación Ciudadana marca tres momentos fundamentales para el ejercicio del Presupuesto Participativo: Uno para la definición de los proyectos y acciones prioritarias de atención en las colonias y pueblos originarios, el otro para la determinación de la forma en la que los ciudadanos y los grupos sociales habrán de darle seguimiento y supervisión a la aplicación de los recursos, y tercero, al momento

en el que los sujetos de control pueden constatar el grado cumplimiento de las metas y objetivos presupuestales establecidas, con la realidad. Hablamos entonces de tres momentos críticos de la puesta en práctica del presupuesto participativo: la planeación-presupuestación, la ejecución y el seguimiento de la aplicación de los recursos, y la evaluación de sus resultados.

Planeación-presupuestación

La planeación es la primera, y con toda seguridad, la etapa más importante del Presupuesto Participativo. Pues es en una correcta planeación sobre la que descansan las etapas ulteriores, es decir, la posibilidad de cubrir los tramos de supervisión, control y evaluación. “La planeación, en tanto esfuerzo sistemático, permite encausar los esfuerzos de un grupo de personas para establecer sus propósitos y objetivos comunes, y para desarrollar proyectos con acciones detalladas que los lleven a alcanzarlos” (IEDF, 2011a:11).

De acuerdo con el espíritu que orienta el Presupuesto Participativo, de lo que se trata es de ampliar la visión tradicional que se tiene acerca de la planeación como una herramienta pensada de arriba hacia abajo, que permite direccionar los procesos decisorios y el rumbo del gobierno en el periodo de tres años; sino que aquí resulta fundamental el ingrediente colaborativo para asegurar las función de gubernativa y los resultados democráticos. Aquí, la planeación colaborativa debe entenderse como el resultado del proceso de involucramiento de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en el proceso de toma de decisiones. Esa disposición que tienen las

personas a inmiscuirse en asuntos de gobierno, se debe entender como algo “natural” en toda democracia, e incluso debe ser aplaudida. A diferencia de otros enfoques convencionales, aquí la planeación no debe entenderse propiamente como un proceso impuesto de arriba hacia abajo.

Otro de los rasgos importantes de la herramienta de planeación estratégica colaborativa que se visualiza como una fortaleza, consiste en que se abre la puerta para que la sociedad, de manera organizada, intervenga en los proceso de recolección de datos e información destinados a la formulación de diagnósticos comunitarios que permitan identificar problemas y urgencias comunes por los habitantes, lo cual implica la activación de las capacidades de autoreflexión, movilización y/o autoorganización comunitaria. Se presume que las unidades administrativas gubernamentales trabajan mejor en zonas donde hay capital social pues este es considerado un activo para la organización pública.

“Los comités ciudadanos y consejos de los pueblos pueden participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia y/o para el ámbito territorial del pueblo originario correspondiente, a través de la Asamblea ciudadana. Dichos estudios y propuestas podrán ser tomados en cuenta para la elaboración del presupuesto de egresos de la delegación correspondiente y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal” (IEDF, 2011a:25).

El momento de la programación llega después de que la población se encarga de identificar los problemas y las oportunidades que puedan existir en la colonia o

pueblo para mejorar la vida en comunidad, es el momento de determinar el problema que requiere atención prioritaria. La definición de “él problema” o “los problemas” a tratar, implica la formulación del o los proyecto(s) específicos a que haya lugar. Este paso implica necesariamente calcular el costo aproximado del proyecto que se quiere realizar y a la población a la que se va a beneficiar.

Cabe mencionar que este no es un paso aislado, sino que la formulación de proyectos específicos se lleva a cabo en consonancia con los esfuerzos de planeación y presupuestación de las áreas operativas del gobierno delegacional. Pues como ya vimos, el Presupuesto Participativo forma parte de un proceso mayor que es el ciclo presupuestal del Distrito Federal. El Programa Operativo Anual de las Delegaciones es la herramienta mediante la cual las unidades administrativas ordenan secuencialmente los objetivos de corto, mediano y largo plazo y definen, las acciones concretas, los responsables, las fechas, los recursos y las ubicaciones donde se realizaran; esta es la base del anteproyecto de presupuesto anual. De acuerdo con los principios que rigen la participación ciudadana, y como lo marca la Ley Presupuesto y Gasto Público Eficiente del DF en su Art. 32: “Corresponde a los diversos grupos sociales y a la ciudadanía, participar en la elaboración del POA a fin de que puedan expresar sus opiniones tanto en la formulación como en su actualización, no solo a través de la consulta pública, sino a través del control y la evaluación.”

Es decir, que para hacer valer su participación dentro de la etapa de programación presupuestal, cualquiera de los vecinos de las colonias o pueblos originarios, se

encuentran en condiciones de elaborar proyectos específicos y proponer ante el pleno de la Asamblea Ciudadana, máxima autoridad de esa esfera territorial, propuestas de desarrollo integral para su comunidad. “Un proyecto de desarrollo social es una propuesta de solución organizada y concertada a una determinada problemática que una comunidad considera necesario resolver para mejorar su entorno cotidiano (IEDF: 2014a).

Es al Instituto Electoral del Distrito Federal a quien le corresponde emitir la convocatoria anual para registrar los proyectos específicos que los habitantes de las colonias y pueblos originarios consideren prioritarios para su colonia, etapa previa a la consulta ciudadana que se realiza el segundo domingo del mes de noviembre en la que se define el “proyecto ganador.” Corresponde a las áreas técnicas delegacionales brindar asesoramiento técnico a los ciudadanos que así los soliciten durante la elaboración de los mismos. Para lograr una aplicación y ejecución eficiente de los diversos proyectos del presupuesto participativo que la ciudadanía propone y elige, en la Ley de Participación Ciudadana se establecieron diversos rubros generales (IEDF, 2014:16):

- 1) Obras y servicios
- 2) Equipamiento
- 3) Infraestructura urbana
- 4) Prevención del delito
- 5) Promoción de actividades recreativas, deportivas y culturales

Una vez terminada la fase de recepción de proyectos en el marco de la convocatoria respectiva, corresponde a las áreas técnicas delegacionales preseleccionar aquellos proyectos que a juicio de las unidades administrativas, resulten técnica, jurídica y financieramente viables; y que ameriten ser sometidos a consulta ciudadana del segundo domingo del mes de noviembre. Corresponde a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos la realización de foros de difusión de aquellos proyectos que hayan recibido opinión favorable por parte de las áreas técnicas delegacionales y que habrán de someterse a la consulta de la ciudadanía. La consulta estará integrada por mínimo 2 y máximo 5 de éstas propuestas.

La consulta ciudadana es la instancia con la que culmina el proceso de planeación y presupuestación colaborativa y es en la que se define el rumbo del presupuesto participativo anual. Corresponde a todos aquellos habitantes de la colonia que cuenten con credencial de elector vigente a participar en la consulta ciudadana a celebrar el segundo domingo del mes de noviembre para definir con el mayor número de opiniones favorables, el proyecto específico de desarrollo comunitario sobre el que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo para el año que viene.

Esta consulta está pensada en términos vinculantes, pues de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana corresponde a las áreas técnicas delegacionales indicar en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos los rubros en los que en cada colonia de la delegación se aplicarán los recursos del presupuesto participativo.

Ejecución y seguimiento

La etapa de ejecución comprende procesos como adquisiciones, adjudicaciones o contrataciones, tendientes a realización de obras, servicios públicos o programas amparados en el proyecto que resultó ganador en la consulta ciudadana del mes de noviembre y que habrá de fondearse con recursos del Presupuesto Participativo. De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana en sus Artículo 51, se debe procurar que la ejecución de los proyectos se realice utilizando el instrumento de participación llamado “colaboración ciudadana, el cual establece que “los habitantes del Distrito Federal, los Comités, los Consejos y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.” La misma ley establece que será responsabilidad de los integrantes de los comités ciudadanos, de preferencia en compañía de los vecinos, el dar seguimiento de los proyectos frente a las autoridades responsables de la ejecución de las obras para verificar con sus “propios ojos” el avance y cumplimiento de sus metas físicas y financieras durante su aplicación en campo.

A la vez que las autoridades están obligadas a informar sobre todos los aspectos relacionados con el avance material y financiero de los proyectos por lo que toca a los costos, responsables de las obras, calidad de los materiales, tiempo aproximado de inicio, ejecución y término de los trabajos. Para ello deben permitir el acceso a toda la información relacionada con la realización de obras y servicios, la cual será

publicada en los sitios de Internet de cada delegación y proporcionada a través de los mecanismos de información pública establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Art. 203 de La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal).

Evaluación

De acuerdo con el glosario de términos empleados en la LPGEDF (2009:5), el Sistema de Evaluación del Desempeño consiste en un: “Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.”

En un sentido normativo o prescriptivo, el Presupuesto Participativo es precisamente esto, un sistema de evaluación del desempeño, es decir una secuencia lógica concatenada de ciertas metas y acciones ligadas íntimamente a un objetivo mayor, lo que, en teoría, permite verificar su grado de su cumplimiento de manera objetiva, a través de un metodología que descansa en la formulación de indicadores de gestión para conocer el impacto social de los proyectos de desarrollo comunitario.

Pero el Presupuesto Participativo nos solo es un herramienta de evaluación de carácter técnica para verificar el cumplimiento de los objetivo sociales, sino también una solución plausible para mitigar las desventajas de la democracia representativa y

fortalecer los vínculos entre gobernantes y gobernados, más allá del voto. Es decir, se asume de antemano que su instrumentación garantiza la inclusión efectiva de los actores sociales en la etapa planeación, de lo que se desprende posibilidad de sortear los dilemas que plantea la acción colectiva y de esa manera superar el conflicto, por la vía de una mejor técnica o mejor camino, *best way*, la que conduce a los “mejores” resultados, De esa manera, y paradójicamente, el Presupuesto Participativo, pretende “descontaminar” el entramado técnico de la política, aun cuando es ésta, y que toma forma en la participación, su razón de ser.

En pocas palabras, como está pensado el Presupuesto Participativo, entraña una solución técnica o administrativa que permite aislar ciertas decisiones de “la política” y asegurar así la viabilidad de los programas y proyectos sociales, y de esa manera, asegurar, paradójicamente, los resultados democráticos. Rogamos al lector tener en mente la contradicción que entraña el Presupuesto Participativo a la hora de pasar al siguiente capítulo, para entender cuál es su comportamiento en la práctica, al momento de corroborar el funcionamiento y los alcances de las contralorías ciudadanas que se desempeñan en las colonias de estudio sobre la conducción presupuestal.


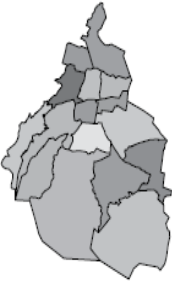
En este sentido, desde el punto de vista normativo, también se presupone que el presupuesto participativo, en tanto solución técnica, se encuentra a la mano tanto de los gerentes públicos, como de los agentes de control social, por lo que la rendición de cuentas, es también un componente natural o rutinario de dichos programas, lo


que se traduce en “buenos hábitos de rendición de cuentas” tanto por parte de los actores estatales, como de los actores sociales encargados de su implementación.

De acuerdo con la LPCDF en su Art. 54, se menciona que es obligación de las autoridades delegacionales rendir un informe pormenorizado ante los comités y consejos ciudadanos sobre el cumplimiento de las metas y el ejercicio de los recursos financieros del presupuesto participativo una vez ejecutado; a la vez que corresponde a los Consejos y Comités Ciudadanos informar semestralmente sobre el ejercicio de sus funciones y sobre el resultado de sus actividades a la ciudadanía a la cual representan, incluyendo los avances de las metas de los proyectos del presupuesto participativo. El cuadro 13 permite identificar fácilmente las etapas para la definición (planeación-presupuestación), ejecución y seguimiento de proyectos específicos para Presupuesto Participativo, así como el papel de los principales actores que intervienen en su instrumentación.

Cuadro 15.

Etapas para la definición y seguimiento de proyectos específicos para presupuesto participativo

Actores	Diagnóstico	Elaboración de proyectos	Definición de proyectos específicos (Consulta Ciudadana)	Ejecución y seguimiento
 <p>Órganos de representación ciudadana (ORC) y ciudadanía</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Conocimiento de la comunidad ◊ Detección de necesidades ◊ Búsqueda y valoración de soluciones ◊ Jerarquización de los problemas 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Presupuestación inicial ◊ Preparación de la carpeta del proyecto y llenado del formato 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Presentación del proyecto ante el IEDF ◊ Promoción y presentación de proyectos en los foros de difusión dentro de las colonias y pueblos originarios ◊ Emisión de opinión durante la jornada de consulta 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Comunicación estrecha con la jefatura delegacional para conocer el avance de los trabajos ◊ Seguimiento y acompañamiento del proceso de ejecución del proyecto ◊ Supervisión y monitoreo de la calidad de los trabajos ◊ Información constante a la ciudadanía sobre el avance y la conclusión del proyecto
 <p>Jefaturas delegacionales</p>		<ul style="list-style-type: none"> ◊ Apoyo técnico para la elaboración del proyecto y la determinación de los costos 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Colaboración para la difusión de la consulta ◊ Otorgamiento de los apoyos necesarios para la realización de la consulta ◊ Valoración de la viabilidad técnica, jurídica, financiera y legal de cada proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Inclusión de los proyectos específicos definidos durante la consulta ciudadana en su Programa Operativo Anual ◊ Ejecución de los proyectos definidos durante la consulta ciudadana ◊ Información constante a los ORC sobre el avance y ejecución del proyecto

 <p>Instituto Electoral del Distrito Federal</p>			<ul style="list-style-type: none"> ◊ Emisión de la convocatoria para la celebración de la consulta ciudadana para la definición de proyectos específicos para el presupuesto participativo ◊ Recepción de los proyectos ◊ Remisión de los proyectos a las jefaturas delegacionales para que sean opinados ◊ Implementación de la consulta ciudadana ◊ Validación y entrega de los resultados 	
 <p>VI LEGISLATURA Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)</p>			<ul style="list-style-type: none"> ◊ Apoyo en la difusión de la consulta ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Discusión y aprobación del presupuesto ◊ Revisión de la cuenta pública por parte de la Auditoría Superior de la Ciudad de México
 <p>Gobierno del Distrito Federal</p>			<ul style="list-style-type: none"> ◊ Apoyo en la difusión de la consulta ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Integración de las propuestas de presupuesto de las delegaciones ◊ Remisión del proyecto de presupuesto a la ALDF ◊ Atención de posibles quejas o denuncias por incumplimiento en la ejecución y/o calidad del proyecto (contralorías)

Fuente: IEDF, 2014a: 16-18

De acuerdo con los objetivos que persigue el presente capítulo, la ruta que hemos trazado hasta ahora nos ha permitido identificar el contexto en el que se han dado los principales cambios políticos en el Distrito Federal, en un contexto de transformación y nuevas exigencias democráticas, marcado por cambios institucionales intensos, por

lo que toca a su sistema político y las instituciones formales de representación, y marcado también, por cambios de abajo hacia arriba que han dado pie a la creación de instituciones de participación ciudadana y rendición de cuentas.

En este orden, también tuvimos oportunidad de distinguir los principios que orientan el régimen de participación ciudadana del Distrito Federal y de explorar cuáles son sus principales instrumentos, en donde destacamos la figura del presupuesto participativo, que de acuerdo con sus principios normativos, está pensado como un instrumento de gestión fundamentado en la colaboración, la que se ofrece como una solución técnica o administrativa para asegurar los resultados democráticos y la rendición de cuentas.

La segunda parte de este capítulo, consiste en una sección cuyo propósito es profundizar en los principales rasgos que atañen la naturaleza jurídica y política que distinguen al Distrito Federal y sus Delegaciones Políticas en el Marco del Derecho Público Mexicano. Entendidas como entidades *sui generis* al resto de los estados y municipios el país. Este momento contribuye a contextualizar apropiadamente el escenario en donde se desempeñan los actores y las acciones de control social sobre el presupuesto participativo a nivel de la entidad y a nivel delegacional.

3.2 MARCO JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE SUS DELEGACIONES

POLÍTICAS

El Distrito Federal forma parte de la federación pero sin ejercicio soberano pleno, es decir, no reúne los atributos ni la personalidad política del resto de los gobiernos de los estados, titulares de las atribuciones originales y creadores del pacto federal. Según la Carta Magna “El Distrito Federal es La Ciudad de México, Capital de los Estados Unidos Mexicanos y Sede de los poderes federales” (Art. 44). En el Artículo 122 del máximo ordenamiento se definen las bases de su gobierno por lo que concierne a las competencias de los poderes centrales sobre la entidad y las facultades de los órganos de gobierno locales. Por ejemplo, el Congreso de la Unión puede legislar sobre el DF a excepción de las materias asignadas a la Asamblea Legislativa del DF (administración pública, vivienda, protección civil, desarrollo urbano, obra pública, prestación de servicios, medio ambiente); expide el Estatuto de Gobierno; que es el documento que da vida jurídica al Distrito Federal, mediante el cual se le reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio, y en el que se sientan las bases de la organización y competencia de sus órganos de gobierno locales, así como los derechos y obligaciones de sus habitantes. El Congreso también legisla sobre deuda pública y techos de endeudamiento.

3.2.1 Naturaleza Constitucional del Distrito Federal

El Artículo 43 de la Constitución Federal enuncia las partes que conforman a los Estados Unidos Mexicanos, a saber, 31 entidades federativas y un Distrito Federal.

En la tradición constitucional mexicana y de acuerdo al artículo 44, el Distrito Federal es sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que está sujeto a un régimen distinto al resto de los estados de la federación. Esta situación especial en nuestro máximo ordenamiento jurídico le atribuye el Distrito Federal y a sus órganos de gobierno una naturaleza jurídica y política *sui generis* que amerita ser examinada con detenimiento.

Definida por el artículo 44 de la Constitución Federal, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Por su parte, el Art. 122 del máximo ordenamiento define, por un lado, las facultades de intervención de los Poderes Federales sobre el DF, y por el otro, las bases para la organización y estructura de los órganos del poder público local, cuyas atribuciones habrán de ser ejercidas en términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que es el documento que da vida jurídica a la entidad y cuya expedición compete exclusivamente al Congreso de la Unión.

3.2.2 El gobierno del Distrito Federal

Aunque el Distrito Federal es un gobierno propio, los Poderes Federales no pierden sus facultades originales de intervención sobre la entidad, en principio, aseguradas

en el texto del artículo 122 de la Constitución General.⁴⁷ De tal manera que el gobierno del DF se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, y por sí, a través de las autoridades locales, en calidad de órganos representativos y democráticos de acuerdo al Estatuto de Gobierno. El establecimiento de este régimen jurídico en la capital, está pensado, por un lado, para preservar el derecho que históricamente ha ejercido la Federación sobre la entidad, y por el otro, para garantizar la representación democrática de sus habitantes, depositada en los órganos facultados para tal efecto de acuerdo a dicho Estatuto.⁴⁸

Como ya se mencionó, existen razones históricas para justificar la intervención de los poderes federales sobre la jurisdicción del Distrito Federal. Es así, que la distribución de competencias sobre la entidad entre los órganos federales y los órganos locales,

⁴⁷ Siguiendo al artículo 122 constitucional, párrafos tercero, cuarto y quinto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta. El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.”

⁴⁸ Los asesinatos de Madero y Pino Suárez en la llamada “Decena Trágica” tuvieron un gran impacto sobre la vida política nacional y de la ciudad, el hecho de que un Presidente se encontrara totalmente solo y sin defensa alguna en el Palacio Nacional y en toda la ciudad, lo volvía visiblemente presa fácil de los “traidores”. Los años posteriores al asesinato de Madero fueron dedicados a la construcción del Estado Mexicano y el sistema de partido hegemónico tenía la empresa de apaciguar al país, así como de crear un centro que dirimiera las pugnas entre las diversas facciones; así, cuando hubo lugar a pensar sobre la consolidación del poder presidencial y el gobierno de la Ciudad de México, vino a la mente de nueva cuenta Madero. Si el Presidente habría de radicar en la capital, esta debería ser su cuartel, de ahí el pensamiento de que el Presidente de la República debía designar a su Jefe Militar de Guarnición para que no le pasara lo que a Madero, o que debía designar también a los Jefes de la Ciudad de México, así como al Procurador General. “Como corolario a lo anterior, resultaba evidente para los creadores del sistema político, que el Distrito Federal no podía ser considerado un estado con atribuciones de soberanía: una constitución local, un congreso con facultades plenas y municipios autónomos. Así que se crea una entidad político-administrativa *sui generis* que, durante décadas, se subordinó a los dictados presidenciales (Pascoe, 2013).”

según lo dispuesto por el Art. 122 de la Carta Magna, se lleva a cabo de la siguiente manera:

3.2.2.1 Competencias de los Poderes de la Federación sobre el gobierno del Distrito Federal

Competencia del Congreso de la Unión

Según el apartado A, fracción I del artículo 122 de la Constitución Federal, al Congreso de la Unión le compete “Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.” De modo que, de manera residual, las fracciones II y III, respectivamente, facultan al Congreso Federal para:

- Expedir el Estatuto del Distrito Federal que es el documento que da vida jurídica al Distrito Federal, mediante el cual se le reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio, se sientan las bases de la organización y competencia de sus órganos de gobierno locales, así como los derechos y obligaciones de sus habitantes.
- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

Competencia del Presidente de la República

Al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del apartado B del Artículo 122 del ordenamiento supremo, le compete:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley.

Competencia del Senado de la República

Por otro lado, el Senado, por dos terceras partes de sus miembros, puede destituir al Jefe de Gobierno por causas graves que afecten la relación con los poderes federales (Art 76 de la Constitución Federal).

3.2.2.2 Integración, competencia y funcionamiento de los órganos que integran el gobierno local del Distrito Federal

Como ya revisamos, es la propia Carta Magna la que define las bases a las que deberá someterse el Estatuto de Gobierno de gobierno del DF al momento de definir las competencias y la composición de los órganos que integran los poderes locales. Dichas disposiciones las encontramos en el Apartado C del Artículo 122 (Bases Primera a Quinta).

La Base Primera tiene por objeto definir las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir leyes en las materias de su competencia exclusiva, la Base Segunda determina las facultades del Jefe de Gobierno en calidad del ejecutivo local. La Base Tercera define la integración y funcionamiento de los órganos encargados de la función administrativa; la Base Cuarta se refiere a la integración y a las competencias de los tribunales del fuero común en la entidad.⁴⁹ Finalmente, la Base Quinta da vida jurídica a órganos como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF, a la Procuraduría del Distrito Federal, y a los órganos, que en el ámbito del ejecutivo, tienen a su cargo la coordinación metropolitana entre el Distrito Federal y las autoridades estatales y municipales de la zona conurbada a la capital.

En segundo lugar, por lo que toca a la jerarquía de los ordenamientos que rigen el gobierno del Distrito Federal, encontramos al Estatuto de Gobierno del DF, cuya emisión, como ya dijimos, compete exclusivamente al Congreso de la Unión y es el instrumento jurídico por medio del cual, y de acuerdo a las bases constitucionales antes citadas, se definen las bases para la organización y funcionamiento de los poderes públicos locales llamados *Autoridades* del Distrito Federal; así como el establecimiento de los derechos y obligaciones de los habitantes de la entidad.

⁴⁹ El Poder Judicial del Distrito Federal se compone por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura, Jueces y demás órganos que su ley orgánica respectiva señale.

3.2.2.3 La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Recordemos que según el principio de distribución de competencias entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del DF (en el apartado A del Artículo 122 Constitucional), al que ya nos hemos referido; a ésta le compete legislar, de manera exclusiva, en todas aquellas materias que atañen al DF que le han sido delgadas de manera expresa por la propia Constitución Federal.

Con base en lo anterior y según lo dispuesto en la Base Primera del apartado C del Artículo 122 de la Carta Magna, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia exclusiva para legislar en diversas materias que atañen a la vida de la ciudad. Nos referimos a continuación a las más importantes.

Según el inciso *g* del ordenamiento referido, la ALDF tiene competencia para legislar en Materia de la Administración Pública y de los órganos encargados de la función administrativa, por lo que toca a la constitución de su régimen interno, la regulación de sus actividades y sus procedimientos.⁵⁰

Por su parte, el inciso *J* faculta a la Asamblea para:

“Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y

⁵⁰ La ALDF, es competente para emitir La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, La Ley del Procedimiento Administrativo del DF, así como la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del DF.

estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.”

En materia de prestación de Servicios Públicos, la ALDF tiene competencia exclusiva para emitir la legislación que regule la prestación y concesión de los servicios públicos que se prestan en la entidad, tales como el transporte público urbano, de limpia, turismo, alojamiento, rastros, abasto, mercados y cementerios (Fracción *K* del citado ordenamiento).

En materia de presupuesto público los incisos *b* a *c* y *e*, disponen que la Asamblea es competente para:

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa

[...].

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y

resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

3.2.2.4 El Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Según lo dispuesto en la Base Segunda del apartado C del Art. 122 del mandato supremo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el ejecutivo, la administración pública de la entidad, así como la dirección de los servicios de seguridad pública en su jurisdicción. También goza de facultades para iniciar iniciativas ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno puede ser destituido por el Senado de la República por causas graves que afecten las “buenas relaciones” con los poderes federales (inciso F, Base Quinta del mismo ordenamiento) o por causas de responsabilidad imputables a servidores públicos en los términos de lo que regula el título cuarto de la Carta Magna.

Por lo que toca la rama presupuestario, el ejecutivo local goza de la facultad exclusiva para presentar a la Asamblea Legislativa la iniciativa de ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal antes del 30 de noviembre, “con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre”, según lo dispuesto en el segundo párrafo, inciso b, Base Segunda del ordenamiento antes referido.

La Organización Administrativa del Distrito Federal

La Base Tercera del apartado C del Art. 122 de la Constitución General, define los términos en los que el Estatuto respectivo habrá de sentar y regular las bases de la organización de la administración pública del Distrito Federal y para determinar “los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados” (Fracción I); “así como los criterios para el establecimiento de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, su integración, sus atribuciones, funcionamiento, y para definir las relaciones que habrán de tener dichos órganos respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.” (Fracción II).

Por lo que toca al Estatuto de Gobierno, en el Artículo 87 se asienta que la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en dicho ordenamiento y en la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual regulará la organización y funcionamiento de los órganos encargados del despacho de los asuntos de orden administrativo. En este orden y según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo segundo, “La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la

Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.”

Para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen a la Administración Pública Centralizada del DF, se pueden crear órganos desconcentrados a los que la ley en mención asigna autonomía técnica y de gestión, pero que están jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno, o en su caso, a la dependencia que éste determine (Art. 2 y 36 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal).

“En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.” (Artículo 2, segundo párrafo, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal).

Por lo que toca a la organización de la Administración Pública Paraestatal, esta se compone de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos Públicos

3.2.3 Régimen Jurídico de los Órganos Territoriales Político-Administrativos del Distrito Federal, comúnmente denominados “Delegaciones Políticas”

3.2.3.1 Naturaleza Jurídica

Con el propósito de volver más ágil, eficiente y oportuno el despacho de la administración pública del Distrito Federal, es que se crean unidades territoriales desconcentradas consideradas para efectos de la ejecución de las obras, la prestación de servicios públicos o la realización de funciones de gobierno que impactan en la delegación respectiva. Dichos órganos gozan de facultades político administrativas y su margen de maniobra y actuación se entiende, necesariamente, por medio de una consideración geográfica limitada.

Estas unidades territoriales desconcentradas, comúnmente llamadas “Delegaciones Políticas” se crean con el único objeto de regionalizar la actividad de la administración pública tendiente a resolver los grandes problemas de la ciudad y tal como lo asume la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la desconcentración, orgánica o territorial, se encuentran pensada para un “eficiente, ágil, oportuno estudio, planeación y despacho” de los asuntos que competen a los órganos administrativos centrales.⁵¹

⁵¹ Siguiendo al Maestro Serra Rojas (1997:170), “[...] la desconcentración administrativa se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas que no los alejan de la propia administración. La competencia que les confiere no llega a su plena autonomía. [...] La centralización y la desconcentración administrativas unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la administración pública.”

3.2.3.2 Los titulares de las Delegaciones del Distrito Federal, denominados Jefes Delegacionales.

Elección, remoción, responsabilidad y control disciplinario

Según lo establece el Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, los titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial, comúnmente llamados Jefes Delegacionales, serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa y se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que establezca el Reglamento Interior de cada Delegación. En términos del mismo artículo, “las controversias de carácter competencial administrativo que se presentaren entre las Delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal serán resueltas por el Jefe de Gobierno.”⁵²

Por lo que toca la régimen de responsabilidad a la que están sujeta los Delegados, el Marco del Derecho Público Mexicano establece que son básicamente tres los tipos de responsabilidades en los que puede incurrir un funcionarios público: Hablamos de la responsabilidad administrativa, la responsabilidad penal, o incluso, puede tratarse de responsabilidad política (Título IV de la Constitución General y sus respectivas Leyes reglamentarias: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

⁵² En palabra del Maestro Serra Rojas (1997:11) “en el régimen de centralización administrativa con desconcentración, el régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.”

y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos). En el ámbito administrativo del Distrito Federal, corresponde a la Contraloría General y a sus órganos de control conocer, sustanciar y resolver los actos u omisiones de servidores públicos que sean contrarios a los principios que rigen la administración pública (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), regulando el ejercicio de los recursos públicos, investigando probables irregularidades y promoviendo su corrección y sanción. Las sanciones aplicables pueden ir desde la amonestación privada o pública, la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año, la destitución del puesto, las sanciones económicas; hasta la Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos). Si la comisión de la falta u omisión reuniera elementos de tipo penal, la contraloría tiene la obligación de prestar la colaboración que le fuere requerida por un particular o servidor público para hacer las denuncias correspondientes al ministerio público cuando ello fuere necesario (Fracción XXVI del artículo 34 de la Ley de la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF).

Por lo que toca a la destitución de dichas figuras, por causas de responsabilidad política, según el Artículo 108 del Estatuto de Gobierno, sin perjuicio del régimen de responsabilidades al que están sujetos los servidores públicos del Distrito Federal, La Asamblea Legislativa tiene facultades para remover a algún Jefe Delegacional por causas “graves”, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los Diputados, tales como

violaciones sistemáticas a la Constitución, a dicho Estatuto o a las leyes federales y del Distrito Federal, por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por invadir sistemáticamente la esfera de competencia de otros órganos de la Administración Pública del Distrito Federal, o por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la entidad. (Fracciones I a III de dicho Estatuto).

3.2.3.3 Competencias de los Gobiernos Delegacionales

En el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos el catálogo amplio de atribuciones de los gobiernos delegacionales en el ámbito de su competencia en diversas materias que atañen a numerosos aspectos de la vida y la problemática de la ciudad, a continuación se señalan las atribuciones que consideramos más importantes, haciendo referencia a las fracciones que explican los contenidos más importantes del artículo ya referido.

Uso de suelo y zonificación

Las delegaciones políticas juegan un papel clave en la aplicación de la política de uso de suelo y zonificación del DF. La certificación a los bienes prediales e inmobiliarios es una competencia que llevan a cabo los órganos delegaciones de acuerdo con el Registro General de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano. En este marco, las delegaciones están facultadas para expedir licencias de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones y

para otorgar licencias de fusión, subdivisión, reotificación de conjuntos y de condominios (Fracción III del ordenamiento referido).

Seguridad Pública

En términos de los que dicta la Fracción XIV del ordenamiento referido, las Delegaciones deberán “formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes.”

Participación Ciudadana

Las delegaciones políticas juegan un papel importante en materia de participación ciudadana, ya que es dentro de las demarcaciones territoriales en donde se gestan la mayoría de las demandas e iniciativas de la población. Los ámbitos en los que puede participar la sociedad civil organizada son variados, aprovechando las instancias y los mecanismos que contempla la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal a los cual ya hemos hecho referencia con mayor amplitud al inicio de este capítulo. Las delegaciones están obligadas a promover la inclusión de la ciudadanía y de los grupos organizados en las colonias del Distrito Federal en las actividades de gestión y desarrollo comunitario.

En primer lugar, deben promover la participación de la sociedad civil en programas y acciones de desarrollo social (Fracción LVI del ordenamiento referido), tendientes al mejoramiento de las comunidades o barrios, con el propósito de coadyuvar con las directrices de la política social que lleva a cabo el Gobierno central. En materia de

medio ambiente, las Delegaciones están obligadas a “promover la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente” (Fracción LXV del ordenamiento referido). Según lo dispone la Fracción XV, las delegaciones deberán “establecer y organizar un comité de seguridad pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana”, así como coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito (Fracción LXXVI del ordenamiento referido).

Finalmente, según la Fracción LXXV del ordenamiento en cuestión, las delegaciones están facultadas para dar cumplimiento a los que dicta el Estatuto de Gobierno, los Jefes Delegacionales están obligados a realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública a fin de verificar las condiciones en las que se prestan los servicios, el estado que guardan los sitios, obras o instalaciones en los que la comunidad tenga interés.

Actividades de fomento económico y asistencia social

Con el propósito de dar cuerpo a la apuesta de un gobierno “cercano a la gente”, como lo es la bandera el gobierno capitalino, las delegaciones son pieza fundamental para entrelazar la administración pública con una amplia red de beneficiarios.

Según lo dispuesto en la fracción LXXVII del ordenamiento referido, las delegaciones deberán “Promover, coordinar y fomentar los programas de salud pública así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo, la

violencia o desintegración Familiar” en coordinación con las autoridades locales y federales que correspondan.” La fracción XLI del ordenamiento en cuestión, faculta a las Delegaciones para administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa.

Por lo que toca a la promoción de microempresas y “nuevos emprendedores” las delegaciones están facultadas, según la Fracción LXXI, del ordenamiento referido, para “elaborar, promover, fomentar y ejecutar los proyectos productivos, que en el ámbito de su jurisdicción, protejan e incentiven el empleo, de acuerdo a los programas, lineamientos y políticas que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes” y para “promover y coordinar la instalación, funcionamiento y seguimiento de los Subcomités de Desarrollo Económico Delegacionales, apoyando iniciativas de inversión para impulsar a los sectores productivos de su zona de influencia (Fracción LXXII).

Panorama urbano

En materia de mejoramiento de la imagen urbana y de la calidad de vida de sus habitantes, la fracción XLVII de la ley en cuestión, faculta a las Delegaciones para “proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados y, en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural” en coordinación con las autoridades centrales respectivas.

Vivienda y desarrollo inmobiliario

En materia de fomento a la vivienda e inversión inmobiliaria, compete a las delegaciones “presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, programas de vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión” (Fracción LIX). También deben promover dentro del ámbito de su competencia la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, equipamiento y servicios (Fracción LX).

Planeación y urbana y para el desarrollo

En materia de planeación, las delegaciones están facultadas para “proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales de su demarcación territorial” (Fracción XXXVII), así como para participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (Fracción XLIX).

Medio Ambiente

Las delegaciones están obligadas a Implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la normatividad ambiental, así como para vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en la materia y aplicar las sanciones que correspondan de conformidad con la normatividad aplicable (Fracciones LXI, y LXIII).

Protección civil

Las Delegaciones deben elaborar y ejecutar el Programa de Protección Civil de la Delegación en coordinación con las dependencias competentes, vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar las sanciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus respectivas competencias (Fracciones LXVIII Y LXX).

Servicios Públicos

Siguiendo el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, un aspecto interesante del régimen de las Delegaciones del DF es que tienen a su cargo la prestación de un amplio catálogo de servicios públicos básicos. A simple vista, éste catálogo podría asimilarse con el enlistado de atribuciones y obligaciones que reúne la figura del Municipio en México, dispuesto en el Artículo 115 de la Constitución general, pero, en esencia, no deben confundirse las atribuciones conferidas a las delegaciones en virtud de la desconcentración administrativa, con el régimen de autonomía municipal que le atribuye directamente la carta magna.⁵³

⁵³ El espíritu de la reforma al régimen municipal mexicano en el Artículo 115 de la Constitución Federal emprendida en los años ochenta, tuvo por objetivo declarado descentralizar un conjunto de servicios públicos y funciones de gobierno hacia niveles de competencia territorial inferiores y favorecer una fórmula de “prestación directa” del servicio público entre los órganos de gobierno y la ciudadanía. Dese del punto de vista de la Doctrina del Derecho Administrativo, la intención de la Constitución Federal al momento de “descentralizar” de esta manera, es “retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: o sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto (Waline citado por Serra Rojas 1997:12).

Las Delegaciones Políticas tienen a su cargo la prestación del servicio de limpia, recolección de residuos sólidos, alumbrado público, construcción, rehabilitación y manutención de parques públicos, así como la administración de los mercados públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente (Fracciones XXVII, XXXIII, XXXIV del ordenamiento referido). Según la fracción LVII, las Delegaciones podrán “Ejecutar dentro de su demarcación territorial, programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias”. Por su parte, la fracción XXXI las faculta para “Rehabilitar y mantener escuelas, así como construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Secretaría de Educación.”

Obra Pública

Las Delegaciones están facultadas para construir, rehabilitar y mantener puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación,

El maestro Serra Rojas identifica el fenómeno de descentralización administrativa por región o territorial como una necesidad que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales. “La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra, asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.”

con base en los lineamientos que determinen las dependencias centrales (Fracciones LII y LIII).

Concesión de Servicios Públicos

Según lo dispone el Artículo 93 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los Jefes Delegacionales estarán facultados para concesionar los servicios públicos que tengan efecto dentro de su demarcación previo acuerdo dictado por el Jefe de Gobierno, tomando en cuenta los criterios de mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Coordinación Metropolitana

En términos de lo que dicta la Constitución General y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Artículos 69 a 75), El Jefe de Gobierno tiene la personalidad jurídica y goza de la facultad para firmar convenios de coordinación interinstitucional entre el Distrito Federal y los gobiernos municipales y estatales de la zona limítrofe o conurbada a la capital, para atender materias concurrentes tales como asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. La formalización de dichos instrumentos, se lleva a cabo en el seno de comisiones metropolitanas como instancias de organización y de coordinación que sientan las bases para la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias antes referidas.

“En dichas comisiones participarán los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales limítrofes, conforme a las disposiciones que dicte el Jefe de Gobierno” (Art 72 del Estatuto de Gobierno del DF).

Presupuesto Público

De acuerdo con el artículo 112 del Estatuto de Gobierno y de conformidad con la fracción LXXXI del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las Delegaciones deberán proponer al Jefe de Gobierno los proyectos de Programas Operativos Anuales y de Presupuesto de la Delegación, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal. Además las Delegaciones deberán informar al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública.

El artículo 112 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que “las delegaciones ejercerán sus presupuestos con autonomía de gestión, observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los Acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central.”

De acuerdo con la normatividad secundaria, las delegaciones deberán, previo al ejercicio del gasto, conciliar con la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal un

calendario de pagos en donde se fijen las erogaciones a cubrir durante el año fiscal. La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, Art. 62 estipula que: “La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal atenderá las solicitudes de pago o de fondos que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades autoricen con cargo a sus presupuestos para el financiamiento de sus vertientes de gasto, en razón de sus disponibilidades financieras y conforme al calendario presupuestal previamente aprobado.”

Por otra parte, de acuerdo con el Art. 135 del mismo ordenamiento, las delegaciones deberán rendir un informe trimestral a la Secretaría de Finanzas que contenga información cuantitativa y cualitativa sobre la ejecución de sus presupuestos aprobados y la evaluación de los mismos. En dichos informes, las Delegaciones harán referencia, entre otros, a los siguientes aspectos:

- La eficacia que determina cuantitativamente el grado o la medida del cumplimiento de las metas de sus actividades institucionales;
- La eficacia registrada en el ejercicio de los recursos financieros en relación con los previstos en un periodo determinado;
- La eficiencia con que se aplicaron los recursos financieros para la consecución de las metas de sus actividades institucionales;

- La congruencia entre los gastos promedios por unidad de meta previstos y los erogados en sus actividades institucionales;
- El grado de cobertura e impacto de las acciones sobre la población y grupos sociales específicos;
- Los indicadores para medir el avance de los objetivos y metas de los programas.

Patrimonio

En cuanto al patrimonio, dada su naturaleza jurídica, las Delegaciones no pueden enajenar bienes, por lo que únicamente les compete administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles del Gobierno Central asignados a cada Delegación (Fracción L de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal).

Finalmente, terminaremos este capítulo haciendo una reflexión en términos comparativos por lo que toca a las diferencias entre el régimen jurídico político de las delegaciones del Distrito Federal con respecto al régimen de los municipios del país, con el propósito de que el lector pueda dimensionar adecuadamente el contexto de la participación ciudadana y el ejercicio del presupuesto participativo en los órganos territoriales desconcentrados, pues como veremos en el siguiente capítulo, su

régimen jurídico *suigeneris* influye de alguna manera sobre los alcances del control social sobre el presupuesto participativo.

3.2.3.4 Aspectos distintivos entre las Delegaciones Políticas del Distrito Federal y los Municipios del País.

Las delegaciones o demarcaciones del Distrito Federal no gozan, a diferencia de los municipios del resto del país, del mismo estatus reconocido por la Constitución Federal, toda vez que no se les reconoce propiamente como órganos de gobierno, por lo que, en el papel, no tienen un lugar dentro del arreglo del federalismo mexicano, como sí lo tienen los municipios.⁵⁴

Las delegaciones no cuentan con un sofisticado aparato de gobierno como son los ayuntamientos, en donde, las decisiones de gobierno se toman de manera colegiada entre el Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores, todos ellos con voz y voto, a través de un espacio representativo de carácter colegiado como lo es el Cabildo Municipal. En los municipios, el número de síndicos y regidores puede variar a lo largo y ancho del país dependiendo de la población (entre 1 y 3 en para los primeros, y de 3 hasta 17 en el caso de los segundos). Además, el presidente municipal puede

⁵⁴ El párrafo primero del artículo 115 de la Carta Magna reconoce al municipio personalidad política y de gobierno cuando habla de que "Cada municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular y directa". En efecto, la capacidad de gobernar significa también capacidad para administrar, para lo cual cada municipio cuenta con un órgano de representación que asume ambas atribuciones, la gubernativa (formula planes y estrategias, decide, resuelve los conflictos entre los intereses diversos de los grupos sociales), además de ser un aparato administrativo público para echar a andar las acciones de gobierno. Por lo que toca a sus recursos públicos, según el precepto citado en la propia Carta Magna, los municipios están facultados para "administrar libremente su hacienda", previa aprobación de la ley de ingresos y presupuesto de egresos respectivos por parte de las legislaturas estatales. Ésta se compone básicamente por ingresos propios y las contribuciones y otros ingresos que determinen las legislaturas de los estados a su favor.

disponer de las secretarías a que haya lugar para mejor despacho de la administración municipal central.

Por otro lado, el ayuntamiento está facultado para acordar la creación de organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos municipales, previa aprobación de la legislatura del estado, la naturaleza y cantidad de estas entidades, varía significativamente de estado a estado. Por su parte, la estructura organizacional básica de cada delegación, sencillamente cuenta con:

“[...] una oficina del jefe delegacional, una unidad de comunicación social, una coordinación de asesores y ocho direcciones generales, de las cuales, cinco se repiten en todas las delegaciones y tres varían de acuerdo con los requerimientos de cada territorio. Las constantes son Jurídica y de Gobierno, Prevención del Delito, Obras y desarrollo urbano, Desarrollo social y administración; otras pueden ser de Participación ciudadana, de Desarrollo delegacional, de Desarrollo sustentable, de Enlace territorial, Desarrollo de infraestructura, Colonias y tenencia de la tierra, Desarrollo económico, etcétera, según convenga a la naturaleza de la delegación. (Rosique, 2000:133).

Cómo se había mencionado, en el año 2000, mediante reforma constitucional (Art 122. de la carta magna), se abre la posibilidad de que la ciudadanía elija a la figura de “Jefes Delegacionales” en sustitución de la figura tradicional de los “Delegados” por voto popular, de forma libre, secreta y directa, esta reforma implicó una intención por dotar de personalidad política y de un gobierno a las delegaciones. Ahora bien,

las delegaciones están previstas en la carta magna, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en donde se establece que:

“Para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen a la Administración Pública Centralizada del DF, en las demarcaciones territoriales en que se divida esta entidad, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía técnica y de gestión.” Para efectos de la ejecución de las obras, la prestación de servicios públicos o la realización de funciones de gobierno que impactan en su respectiva demarcación; pero que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno, o en su caso, a la dependencia que éste determine (art. 122, apartado C, Base Tercera, frac. II, de la Constitución Federal, Arts. 87 y 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Arts. 2 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal).

Por lo que toca a sus atribuciones, en concordancia con el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, “Las delegaciones sólo pueden realizar trámites y prestación de servicios públicos menores⁵⁵, aplicación de disposiciones jurídicas, verificación de normatividad, supervisión de actividades de particulares, rehabilitación y mantenimiento de obras mayores⁵⁶, imagen delegacional, cultura y deporte local y coordinación de participación ciudadana

⁵⁵Encarpetado, pavimentación, guarniciones y banquetas.

⁵⁶ Infraestructura ecológica, de transporte y urbanización

(Rosique: 2000:133). También tienen a su cargo funciones de protección civil, programas sociales, programas para el cuidado del medio ambiente, mantenimiento de escuelas, plazas, parques y bibliotecas públicas.

En cuanto al presupuesto público, las delegaciones no tienen facultad para decidir libremente sobre el ejercicio del gasto público, como si lo hacen los municipios, investidos de personalidad jurídica y patrimonio propio. Es decir, las delegaciones son órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal con cierto margen de autonomía de gestión, pero sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, por tanto, no tienen capacidad jurídica para administrar una hacienda pública por sí, sino que ejercen y administran recursos públicos con la personalidad jurídica del Distrito Federal. Es decir, para que las delegaciones pudieran gozar de una plena autonomía hacendaria como la que gozan el resto de los municipios del país, deberían de reunir al menos 3 facultades:

- a) Capacidad para obtener ingresos propios;
- b) Autonomía suficiente para decidir sobre los tiempos en que habrán de ejercerse los recursos, una vez que el presupuesto es aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- c) Capacidad para llevar cabo reasignaciones en el transcurso del año fiscal.

En primer lugar, hablamos de que las delegaciones no cuentan con facultades para captar ingresos propios como si las tienen los municipios, por ejemplo, por concepto de impuesto predial, por alojamiento o por traslado de dominio (Art 115 de la

Constitución Federal). También se habla de que la capacidad de manejar deuda pública de manera responsable ayudaría a ampliar su margen de maniobra financiera y presupuestal. En segundo lugar, tenemos que las delegaciones no cuentan con la capacidad para elaborar con suficiente autonomía su propio presupuesto ya que lo hacen conjuntamente con la Secretaría de Finanzas del DF, en donde se “concilia” un calendario de erogaciones y pagos a contratistas y proveedores. Esta situación conlleva a otra limitación que consiste en la dificultad para poder reasignar recursos, destinados a atender una obra extraordinaria o para cubrir alguna necesidad específica.⁵⁷

⁵⁷El costo de solicitar una transferencia a las autoridades centrales de una partida a otra suele ser muy alto porque éstas no se llevan a tiempo debido a trabas burocráticas; donde se ve limitada la operación del recurso con suficiente oportunidad para atender una necesidad apremiante. Cuando finalmente se logran transferir los recursos; “los tiempos” para cerrar el años fiscal impiden gastarlo con eficacia, incurriendo muchas veces en el subejercicio. Estas experiencias, entre otras, fueron documentadas por Torres (2006).

CAPÍTULO CUATRO

BALANCE Y PERSPECTIVA DE LAS AGENCIAS DE CONTROL SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL DURANTE LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MARCO DE LAS NUEVAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS.

4.1 EXPERIENCIAS DE CONTRALORÍA SOCIAL POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN CUATRO DELEGACIONES DEL DISTRTO FEDERAL

Si además de elecciones limpias, periódicas y competitivas, se requiere echar mano de la maquinaria social para mejorar los resultados de la gestión presupuestal, luego entonces, ¿Cuál es la influencia que tienen en la práctica las agencias o cuerpos de control social sobre un parte del presupuesto que manejan las delegaciones del DF, más allá de los controles electorales convencionales que se ejercitan esporádicamente?

Para contestar adecuadamente a este cuestionamiento y corroborar los alcances explicativos de la hipótesis de trabajo, en este capítulo documentamos diversas experiencias de las agencias de control social sobre la conducción de los primeros presupuestos participativos entre 2011 y 2013 que se desempeñaron en ocho colonias de cuatro delegaciones del DF, unidades seleccionadas cuidadosamente a partir de ciertos criterios metodológicos expuestos en el capítulo dos.

Con el propósito de presentar ordenadamente los resultados, el presente capítulo se divide en cinco grandes secciones, en las cuatro primeras se presentan los resultados, en bloque, correspondientes a las dos colonias de cada una de las cuatro delegaciones implicadas en el estudio, de acuerdo al comportamiento de la variable independiente “acciones de control social” sobre la conducción del presupuesto participativo. En primer lugar se documentan las experiencias de las agencias de control social en la conducción del presupuesto participativo en las colonias Portales I y Extremadura Insurgentes (Parque Hundido) de la Delegación Benito Juárez, seguidos por las vivencias de las redes de control ciudadano sobre la cogestión participativa del presupuesto en las colonias Ahuatenco y Xalpa en la Delegación Cuajimalpa. En tercer lugar entran en escena las historias de las contralorías ciudadanas sobre la función presupuestal en las colonias Observatorio y Reforma Social en la Delegación Miguel Hidalgo; finalmente, cerramos con la relatoría de la experiencia de investigación de campo acerca de las contralorías ciudadanas sobre el presupuesto participativo en la en la Delegación Venustiano Carranza, inicialmente programadas en las colonias Moctezuma y Jardín Balbuena I, en donde como explicaremos más adelante tuvimos dificultades para intervenir debido a la hermeticidad con la que se comporta los entes sociales y el órgano delegacional a la hora de abordar temas sobre rendición de cuentas social.

La última sección de este capítulo corresponde a un apartado de discusión sobre dichos resultados, en donde, derivado del análisis comparado en la ocho colonias, se presenta un diagnóstico sistematizado que deriva en dos modelos generales de control social por la rendición de cuentas sobre la conducción del presupuesto

participativo que se desempeñan en el Distrito Federal. Estos modelos, contruidos a partir de los datos empíricos, y de acuerdo a la hipótesis de trabajo, permiten explicar las dinámicas de integración de las agencias de control social y sus repercusiones sobre su desempeño en la práctica, más allá de los esquemas de participación ciudadana convencionales, lo que nos permite perfilar puntualmente los principales hallazgos de la investigación.

De acuerdo con el sentido en que opera nuestra hipótesis, la propensión de los colectivos sociales, inmiscuidos en actividades de escrutinio y control presupuestal, a emplear ciertas redes y a hacer uso de los recursos relacionales para potenciar la unión y el reclutamiento en fórmulas o cuerpos asociativos, permiten superar los problemas de coordinación y enfrentar con ventaja los dilemas que plantea la acción colectiva, aspectos que redundan en mejores resultados organizacionales por lo que toca a la conducción sobre el presupuesto participativo.

En esta tesitura, y de acuerdo con el marco teórico empleado, el foco de nuestro análisis se concentra sobre el estudio de los alcances de los poderes o capacidades de las agencias de control social que se desempeñan en cada una de las colonias de estudio sobre la conducción de los presupuestos participativos, siendo ésta una actividad que se lleva a cabo dentro del marco de dos dimensiones o espacios institucionales. La dimensión o el espacio formal que corresponde al ámbito de las atribuciones legales con las que cuentan los comités ciudadanos, figuras que reciben las atribuciones de ley para fungir como órganos de representación, integración y control social en las colonias; y la dimensión informal, que corresponde al andamiaje

de ciertas normas y convencionalismos sociales, que subyacen a la lógica formal de la organización, pero que, sin embargo, permiten orientar las premisas decisorias de los actores para dar pie a la cooperación y el intercambio beneficioso, aspectos que, en teoría repercuten sobre mejores resultados organizacionales. El estudio de éste tipo de rasgos informales de la organización, nos sugieren que la eficacia del control social sobre la gestión participativa del presupuesto, no es tanto el resultado de la observancia del marco jurídico vigente, sino que es el resultado de un complejo entramado de relaciones o redes sociales, entre los principales actores que integran la red de control ciudadano, como entre éstos y las agencias estatales. Que si bien, son variables escapen a la comprensión de las jurisdicciones tradicionales, resultan críticas para entender la dinámicas de integración y los alcances de las redes de control social sobre el presupuesto participativo en cada una de las colonias de estudio.

Aquí evaluaremos la influencia de las variables *societales* sobre el desempeño de las agencias de control social por cuanto repercuten sobre el manejo de cada uno de los componentes o instrumentos que integran el presupuesto participativo, que van, desde el mecanismo de planeación estratégica colaborativa, pasando por el componente de programación y presupuestación; hasta la ejecución y evaluación de los proyectos sociales financiados con presupuesto participativo. Las variables de observación críticas y que fueron contempladas en los instrumento de recolección de datos son: la ampliación del espectro de *confianza interpersonal* entre los integrantes que integran la red de control social, la *flexibilidad / rigidez* de las relaciones entre sus integrantes para incluir o excluir nuevos actores y nuevas temáticas a la red de

control, así como las dinámicas *horizontalidad / verticalidad*, de las estructuras que corresponden a la toma de decisiones, rasgos que definen la anatomía y composición de las agencias de control social.

4.1.1 Experiencias de control social sobre la conducción del presupuesto participativo en la Delegación Benito Juárez. Análisis de sus principales componentes

La colaboración entre las autoridades y la sociedad civil organizada para atender problemas públicos de naturaleza comunitaria en el marco de la formulación e implementación de proyectos presupuestales, mediante la definición de metas de gestión a corto y mediano plazo dentro del horizonte de planeación que conduce a determinados resultados, es la premisa que sienta las bases del modelo de cogestión presupuestal entre autoridades y ciudadanía, mecanismo denominado Presupuesto participativo del Distrito Federal (PGDGDF 2007- 2012, LPCDF, 2014).

Aquí debemos tener en cuenta que las reformas democráticas y de descentralización llevadas a cabo recientemente en la entidad, descritas a detalle en el capítulo tres, así como la inclusión de nuevas instancias de participación ciudadana y de nuevos mecanismos de cogestión, como el presupuesto participativo en 2011, modificaron sustancialmente las estructuras tradicionales de la toma de decisiones, por lo que toca al problema de inclusión/exclusión de nuevos actores, dio lugar a nuevas agendas urbanas yuxtapuestas, desde la óptica gubernamental como desde el seno de las sociedad civil organizada, lo que acarrió la refundación de los acuerdos y los

objetivos fundamentales de la organización; y por lo que concierne a la redefinición de las líneas de autoridad tradicionales y los estándares de trabajo. Todo esto trajo consigo visiones competitivas en torno al nuevo el orden político, acerca de las maneras de hacer efectivo los principios de la colaboración y de la participación democrática, las que a su vez, admiten diferentes interpretaciones por parte de los actores sociales y estatales involucrados en nuevas formas de ejercitar el control por el cumplimiento del rendimiento presupuestal, más allá de los esquemas protocolarios.

En este orden de ideas, los resultados que a continuación documentamos tienen que ver con la manera en que los protagonistas de esta historia interpretan las reformas democráticas y los mandatos legales derivados de las mismas, así como el papel que deben de desempeñar dentro de las nuevas instancias de participación ciudadana, desde la perspectiva de su propio ámbito de acción, en torno a una cierta lógica y sentido, de acuerdo con el marco de normas, convencionalismos y contratos sociales vigentes sancionados por el núcleo de la comunidad; aspectos que repercuten directamente sobre los resultados del presupuesto participativo. Proceso que se caracteriza por la tensión que acarrea tanto para los actores sociales como estatales la necesidad de adaptarse las nuevas reglas que rigen la definición e implementación de los proyectos presupuestales, desde la etapa de planeación, ejecución, hasta su evaluación.

De acuerdo con la herramienta teórica-analítica que comprende la interfaz socioestatal que vamos a emplear y que fue expuesta en el capítulo dos, debemos

pensar en los principales componentes del presupuesto participativo como diseños organizacionales formales o informales, es decir, como espacios que pueden estar definidos por ley o no, y que aquí cobran vida gracias a la interacción entre actores sociales y estatales durante la implementación del presupuesto participativo en sus tres fases críticas, en la planeación, en la ejecución y en su evaluación. Espacios de encuentro, negociación, en donde se intercambian recursos de diversa naturaleza.

Siguiendo el modelo empírico de interfaz socioestatal para la evaluación del presupuesto participativo expuesto en el capítulo dos; durante la etapa de planeación presupuestal analizamos cuatro componentes: los dos primeros componentes del presupuesto participativo que son de carácter global o marco, denominados, *instrumentación de la planeación estratégica colaborativa e instrumento de programación y presupuestación*. Además de dos componentes específicos, *formulación de proyectos específicos y definición de proyectos específicos*.

En la etapa de ejecución del presupuesto nos ocupamos del componente específico denominado por ley *“instrumento de colaboración ciudadana”* en campo, que se refiere al mecanismo de supervisión de las obras al momento de su ejecución en terreno y que le permite a la ciudadanía verificar el avance en las metas físicas y financieras de los proyectos fondeados con presupuesto participativo.

Y finalmente, en la evaluación nos referimos al mecanismo de *evaluación por desempeño* cuya premisa es un sistema que permite verificar en tiempo real o en retrospectiva el cumplimiento de ciertas acciones y metas derivados de la ejecución

de los proyectos presupuestales, respecto a ciertos propósitos u objetivos de corto y largo plazo alineados a la misión y a la visión institucional. El autor puede refrescar las nociones en torno a la integración del diseño formal e informal de los mecanismo del presupuesto participativo en la Tabla 2 del capítulo dos.

4.1.1.1 Instrumentación de la Planeación Estratégica Colaborativa. Experiencias en las Colonias Portales I y Extremadura Insurgentes (2011-2013)

El estudio de los alcances que tienen las agencias de control social en el marco de la colaboración ciudadana, se lleva a cabo en diversos niveles institucionales. En primer lugar, la planeación del presupuesto participativo es parte de un proceso de planeación más general, en este caso, del presupuesto de la administración pública del Distrito Federal descrito en el capítulo tres.⁵⁸ El cual consiste en un plan de acción de los gastos que realizarán durante un año las diversas dependencias y entidades públicas que conforman dicha administración, incluyendo a los órganos político administrativos desconcentrados que conforman territorialmente el DF, también denominados Delegaciones Políticas. Al proceso de planeación integral o global de la organización que orienta y dirige las acciones presupuestales en el largo plazo se le conoce también como Planeación estratégica. Pero no solo las áreas gubernamentales tienen la responsabilidad de planear las acciones de gobierno y

⁵⁸ El presupuesto participativo se define en la ley como “aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal”. (Artículo 83 de la LPCDF). Es un recurso “etiquetado” que corresponde al 3% del presupuesto anual que ALDF asigna para cada delegación. El monto total que comprende el recurso de cada una de las delegaciones se divide entre el número de sus colonias y pueblos originarios, de modo que la asignación de recursos sea igualitaria.

velar por el buen uso de los recursos presupuestales, sino que también la ciudadanía se vuelve corresponsable de esta tarea en el marco de la *planeación estratégica colaborativa* (LPGEDF 2009, LPCDF 1999, IEDF 2011a).

El instrumento de planeación estratégica colaborativa, es el primer componente del presupuesto participativo y se lleva a cabo en el contexto global o marco de la planeación a largo plazo que deben formular las jefaturas delegacionales en concordancia con los planes sectoriales de la administración pública del DF y con base en las directrices que marca el programa anual de desarrollo de dicha entidad. Proceso en el cual, deben ser las propias comunidades quienes asumen el timón para planear y ordenar las acciones que habrán de encaminar el cumplimiento de los objetivos y metas de los proyectos presupuestales (LPDDF, 2000).

Al paradigma colaborativo en la gestión pública se encuentra íntimamente asociado el concepto de *desarrollo comunitario*, entendido como la acción concertada que pretende dar respuesta a una demanda social, producto de un *diagnóstico* desde la propia comunidad y que prevé los medios y la manera de alcanzar ciertas metas encaminadas al logro de determinados fines como los es la superación o solución de ciertos problemas que se generan dentro de la propia comunidad (Rezsohazy, 1985). Según la RAE (2017), diagnosticar significa recoger y analizar datos para evaluar problemas de diversa naturaleza. Los esquemas de planeación influenciados por los paradigmas de la buena gobernanza y descentralización otorgan a las comunidades un papel preponderante en las actividades de recolección de información y análisis,

como un ejercicio de reflexión conjunta encaminado a la definición de proyectos y acciones específicos para mejorar su entorno. Se dice que nadie conoce mejor su realidad que los propios afectados por cierta problemática. Y se insiste en que “si estos actores no reconocen el problema, la solución difícilmente será aceptada. El problema no es un problema, y por tanto la solución tampoco es solución” (Alzugaray S. et al, 2012: 783). A este ejercicio de reflexión colectiva se le conoce como *diagnóstico participativo* (Huertas 1996, Frans 2009, Gobierno de Chile 2016).

En el marco del modelo de participación ciudadana del DF, los comités ciudadanos de cada colonia, en ejercicio de sus atribuciones, se basan en este diagnóstico participativo para formular un *plan o programa de trabajo* correspondiente a cada uno de los años que comprende el periodo de su gestión (tres años).⁵⁹ El cual debe ser presentado a los habitantes de la colonia durante el primer trimestre de cada año en sesión abierta de Asamblea ciudadana⁶⁰, y con base en el cual se debe informar semestralmente a la comunidad acerca de los avances de las metas establecidas en el documento estratégico (LPCDF, 2004).

⁵⁹ Tal como se abordó en el capítulo tercero, en el marco de la LPCDF que fue decretada en 1999 se instituyó la figura del Comité Ciudadano en cada una de las colonias que integran el DF para dar forma y nombre a la agencia de integración social. Dichos cuerpos civiles se integran por 9 vecinos reconocidos en su entorno y son electos por la comunidad cada tres años. Están dotados de personalidad jurídica para fungir básicamente como órganos de representación y articulación social. Recientemente han adquirido otro tipo de facultades como las de control social sobre ciertas funciones de gobierno como lo es la gestión presupuestal, aspecto que cobra relevancia para nuestro estudio sobre la implementación de los primeros presupuestos participativos en el DF 2011-2013.

⁶⁰ Más adelante discutimos a profundidad la naturaleza y viabilidad de este espacio deliberativo por lo que toca a sus repercusiones sobre la conducción del PP.

El principal atractivo de este plan o programa de trabajo consiste en que es un instrumento que permite identificar las áreas de atención prioritarias a las que deberán dirigirse los recursos presupuestales, además de ser una herramienta eficaz que permite proyectar las metas de gestión en un plazo razonable, así como para definir las acciones necesarias, los recursos, los espacios físicos y a los responsables de su ejecución para la realización de los proyectos específicos de contenido social en cada una de las colonias, planteados en el seno de la propia comunidad (LPCDF, 2004).⁶¹

En éste proceso se confiere un papel protagónico a la sociedad civil organizada como agente eficaz para transformar la realidad y así mejorar las condiciones de vida de una comunidad en el marco de la agenda para el desarrollo.⁶² Las diversas corrientes sobre planeación que apuestan por el *modelo del desarrollo comunitario*, coinciden en que este promueve mejores mecanismos de diálogo, negociación, participación y autoregulación de carácter local (IEDF, 2014), aspectos que repercuten favorablemente sobre los resultados de la acción pública. Pero también

⁶¹ Más adelante evaluamos a profundidad en qué consisten los proyectos específicos de desarrollo social que se originan por iniciativa de los ciudadanos y evaluaremos cuáles son sus alcances en el marco del mecanismo de cogestión presupuestal participativa.

⁶² El término de *Desarrollo Comunitario* se origina al finalizar la Segunda Guerra Mundial cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se planteó la necesidad de intervenir en el “tercer mundo” para sacarlo de retraso en el que se hallaba. Así, los planes de desarrollo comunitario se dirigieron principalmente a regiones problemáticas en África, Asia y América Latina (Nogueiras, 1996). Muchos apostaron por *la comunidad* como un instrumento para superar subdesarrollo. En los ochentas, la llamada la década de la participación, la explosión de los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias de base, fueron una manifestación de la participación organizada del llamado *comunitarismo* (Botes and Rensburg, 2000).

asumen que el proceso de planeación colaborativa pueden ser dirigido o conducido de alguna manera, y que esas habilidades directivas descansan sobre la base de un conocimiento profesional o experto que asegura su correcta aplicación (World Bank, 2012).

Sin embargo, en el caso de las organizaciones públicas, estos supuestos son difíciles de sostener en la práctica, toda vez que las razones que tiene la administración pública para hacer valer el mandato legal de llevar a la práctica la planeación estratégica colaborativa, no tendrán que ver solamente con una evaluación de las instancias de participación ciudadana bajo un lente estrictamente técnico, en el que se asume que existe una base sustantiva de orden administrativo profesional que es el que permite pensar a la organización como un todo hacia el futuro y en el contexto y en donde los actores están dispuestos a este diálogo racional que guíaran sus acciones y decisiones por el bien de la organización en sí misma; sino que también cabrían otras razones, pero a partir de un marco de relaciones de redes o relaciones políticas más amplias.⁶³ Desde un enfoque posmoderno, la planeación estratégica suele desarrollarse en contextos marcados, más bien, por el cambio político y la incertidumbre, lo que puede traer consigo el desdibujamiento de los objetivos fundamentales de la organización, la flexibilización de las líneas de autoridad

⁶³ La modernidad han construido un discurso esquizofrénico acerca de que las organizaciones públicas están al servicio de la sociedad, pero en la realidad son organizaciones políticas desde su nacimiento. En el discurso, las relaciones de poder no se invocan explícitamente, pues sería estratégicamente incorrecto emplear un lenguaje de intereses políticos en una organización que normativamente sirve al interés público. “Ésta es la parte más compleja del estudio de la gestión estratégica en una organización pública: su agenda política está subordinada, más correctamente escondida, a través del discurso técnico. [...] El discurso es técnico en la forma y es la máscara que una organización pública debe mostrar, so pena de ser atacada y afectada si la cara política aparece. Entonces, la técnica no es sólo racionalidad en este tipo de organizaciones. Es también máscara, discurso, único argumento legítimo que se puede invocar.” (Arellano et al., 2012: 116-117).

tradicionales, el replanteamiento de los estándares de desempeño; situación que da pie a visiones competitivas sobre el nuevo orden político en donde no todos los actores visualizan su participación bajo una lógica instrumental compartida en torno a la organización. En otras palabras, la estrategia de planeación organizacional en el sector público es un elemento crítico de su acción en un marco de complejidad política y social, por lo que difícilmente se puede tener a la mano la “mejor forma” o el “mejor camino” para conducir las riendas de la organización por obra de un instrumento técnico, lineal, instrumental.

Así, un plan estratégico vendría siendo una declaración, no eminentemente técnica, sino también de carácter político y social, que requiere defender y justificar las cadenas que van desde el planteamiento del problema hasta la obtención de resultados. Y la planeación estratégica sería entonces, un instrumento de explicitación de estas cadenas, lo que exige cierta argumentación en torno a la definición de un problema, como alternativa a otras definiciones y sobre las lógicas que conectan los cursos de acción, como alternativa a otras opciones; con los resultados (Arellano et al., 2012: 79).⁶⁴

⁶⁴ Resulta claro que aquí el problema se traslada a la discusión de cuáles deberían ser los criterios sobre los cuales se definen los problemas a atender. Por ejemplo, los gobiernos definen determinados problemas con base en un criterio de eficiencia, en cuyo caso se atenderá al costo-beneficio de los programas públicos, otros criterio podría ser la legitimidad de las acciones de gobierno, en cuyo caso se pensará acercar el programa a cada vez más los beneficiarios, o ciertos grupos de interés, aunque a cualquier costo. Finalmente hay problemas que resultan ser más “tratables” que otros, y para cuya respuesta las organizaciones cuentan ya con un repertorio prestablecido y en donde se estarían dejando fuera aquellos problemas que no entraran en ese guion. Por su parte los actores sociales que deben participar de la definición de dichos problemas pueden hacerlo desde múltiples perspectivas que no admiten una única y mejor fórmula o solución, sino diferentes lógicas o significados de la acción social (March y Olsen, 1997).

En suma, y por lo que toca a las organizaciones públicas, la puesta en práctica del mecanismo colaborativo dentro del proceso de reflexión y planeación estratégica, no presupone, necesariamente, la existencia de una base de orden administrativo técnico profesional, que desde una visión eficientista de la administración pública, asegure de antemano la dirección de los procesos decisorios y la consecución de los resultados organizacionales. En un régimen democrático, la colaboración, por sí misma, obliga a los gobiernos a pensar los procesos de dirección y de toma de decisiones a partir de una red o relaciones políticas más amplias, lo que sugiere a su vez, la necesidad de lidiar frente a diversos cursos de acción posible, lo que choca con el discurso tecnocrático desde la organización pública instrumental que presupone un consenso racional entre los actores involucrados y una lógica de cooperación compartida, por el bien común de la organización.

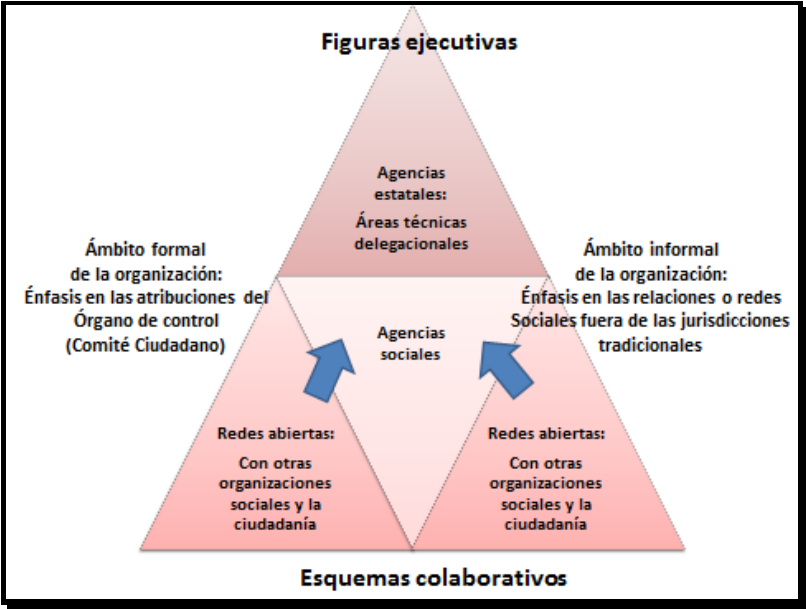
Bajo estas consideraciones, para comprender a cabalidad el desempeño de las agencias de control social sobre el presupuesto participativo en las colonias Portales I y Extremadura Insurgentes de la delegación BJ, más allá de las jurisdicciones y los mecanismos convencionales, es preciso ampliar la óptica y profundizar en el estudio del comportamiento de las formas de integración de los colectivos o redes sociales para comprender mejor sus lógicas y dinámicas de articulación. De acuerdo con el marco teórico empleado, en el estudio de estos nuevos arreglos institucionales que rebasan la lógica formal de la organización, pero que se sustentan en un andamiaje de normas sociales, las que permiten sincronizar las premisas decisorias de los actores para superar problemas de coordinación; se encontraría la clave para ampliar el conocimiento sobre el funcionamiento y los alcances de las agencias de control

social en la práctica, con motivo de su intervención en la fase de la planeación estratégica colaborativa.

En primer lugar, nos damos a la tarea de estudiar la composición en red, hacia adentro, de las agencias de control social que operan en cada una de las colonias, a partir de las relaciones sociales que se traman entre el núcleo de los integrantes. El estudio de este andamiaje sería el punto de partida para determinar el grado de flexibilidad/ rigidez de las redes sociales, lo que daría lugar a arreglos inclusivos o restrictivos y su propensión a conformar estructuras de tomas de decisiones horizontales o verticales (Cuadro 16).

Cuadro 16. Integración hacia adentro de la agencia de control social.

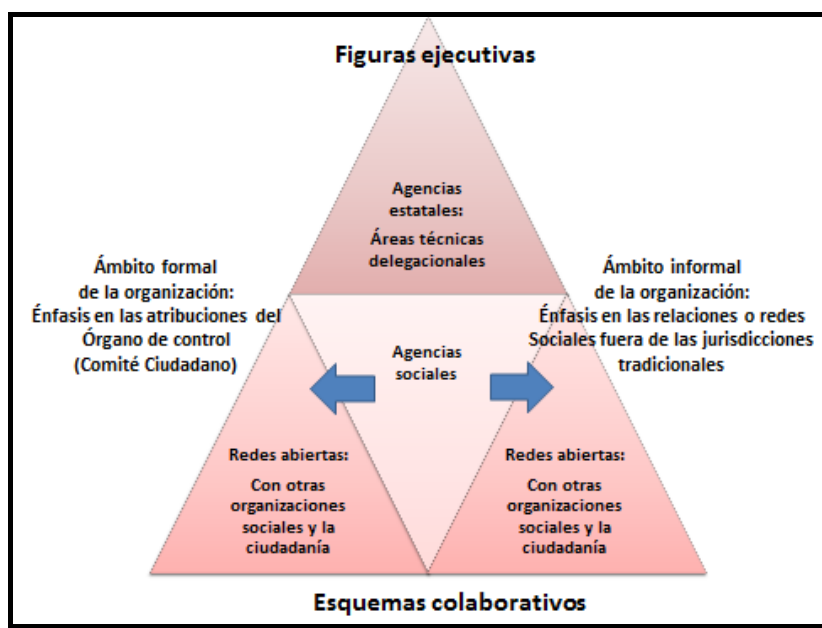
Comportamiento relacional en el marco de la planeación colaborativa



Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, y con mayor razón, nos interesa profundizar en el estudio de éstas redes o dinámicas de articulación social tramadas hacia afuera, entre las agencias de control social que operan en ésta colonias y la ciudadanía, se trate de individuos u otras organizaciones sociales, dentro o fuera de la propia colonia; ante la necesidad de expandir su radio de acción y buscar nuevos adherentes a las “causas ciudadanas”. Esta composición partiría de una lógica de apertura y flexibilidad, en la que predominarían las estructuras horizontales, aunque como veremos más adelante, la expansión del espectro de confianza, no siempre desemboca en arreglos más incluyentes y en estructuras descentralizadas (Cuadro 17).

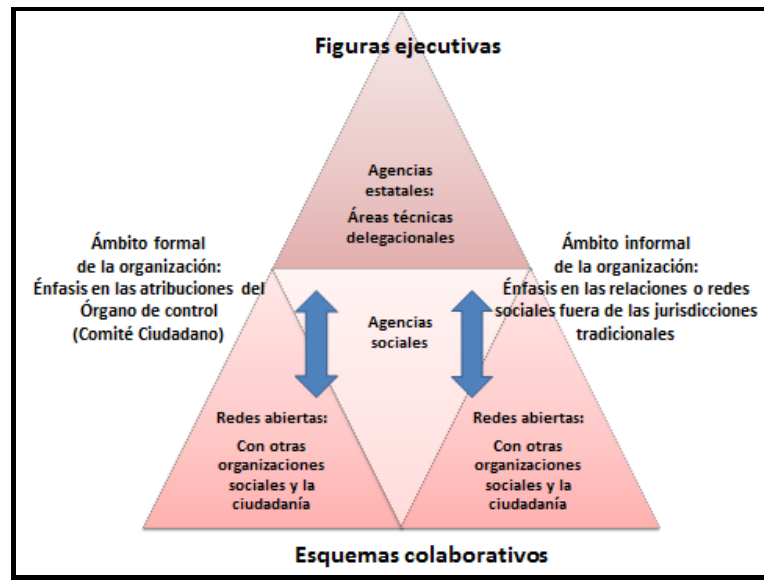
Cuadro 17. Integración hacia afuera de la agencia de control social. Comportamiento relacional en el marco de la planeación colaborativa



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, nos interesa explorar las relaciones que se traman entre las agencias sociales y las áreas técnicas delegacionales, con motivo de la implementación del mecanismo de coplaneación y colaboración presupuestal. En éste diseño organizacional pensado a partir de la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Planeación y Gasto eficiente, predomina un eje toral de relaciones verticales entre gobernantes y gobernados, aunque con notables dosis de flexibilidad tras la incrustación de esquemas colaborativos no solo durante la fase de planeación presupuestal, sino también durante la ejecución y la evaluación de los proyectos presupuestales (Cuadro 18.).

Cuadro 18. Relaciones entre agencias sociales y estatales en el marco de Planeación estratégica colaborativa



Fuente: elaboración propia

4.1.1.2 Integración hacia adentro de la agencias control social de Portales I y Extremadura Insurgentes. Relaciones entre sus integrantes en el marco de la planeación colaborativa.

La figura del comité ciudadano se instituye por obra de la LPCDF decretada en 1999, su esencia es servir como un medio de agencificación social en cada una de las colonias que integran las delegaciones del DF. Dichos cuerpos se componen por un número determinado de vecinos reconocidos en sus ámbitos comunitarios, que a partir de 2010 se organizan en planillas, mismas que compiten en una elección cada tres años y cuyo resultado arroja la composición del cuerpo colegiado que habrá de gestionar los proyectos de desarrollo de sus respectivas comunidades durante el trienio que les corresponde. Entre sus atribuciones, destaca por ser un cuerpo dotado de personalidad jurídica para fungir como órgano de representación y articulación social.

A partir de 2010, se le reconoce a éste órgano facultades de control social sobre ciertas funciones especializadas del gobierno como lo es gestión participativa del presupuesto en el marco del modelo de reflexión o planeación estratégica colaborativa, cuyo estudio estamos profundizando en este momento, entre otras atribuciones.⁶⁵

⁶⁵ Por ejemplo, los comités ciudadanos también tienen facultades para intervenir durante la planeación del desarrollo urbano de en el ámbito de las atribuciones de delegaciones políticas del DF (LPCDF, 2004).

Dado que la integración de los comités ciudadanos es el resultado de una votación en la que compiten varias planillas contendientes compuesta por cinco aspirantes cada una, en principio, podríamos hablar de que su conformación interna obedece a un principio democrático.⁶⁶ El protocolo dicta que, tras el cómputo de los resultados de la votación que se realiza en cada una de las colonias del DF, éstos comités deben constituirse por medio de una fórmula plural compuesta de nueve miembros, un coordinador con cuatro integrantes, estos cinco, de la planilla que gana el primer lugar en la votación por mayoría, más cuatro integrantes más, de la segunda, tercera, cuarta y quinta minorías de las planillas contendientes, para alcanzar los nueve miembros (LPCDF, 2004).

La entrevista levantada a la excoordinadora del comité ciudadano en Portales I, apunta a que los cinco integrantes que provienen de la planilla ganadora por mayoría persiguen objetivos comunes y están de acuerdo con la estrategia de acción, mientras que los otros cuatro integrantes no solo les disputan el contenido de las propuestas sino también los recursos y las posiciones, a causa de las diferencias en las preferencias políticas partidistas de los integrantes, y que, aunque si bien, el derecho a la expresión constituye un derecho de cualquier ciudadano, éste tipo de

⁶⁶ Aunque los comités ciudadanos se crearon por conducto de la LPCDF desde 1999, los primeros comités que fueron instituidos por mecanismos democráticos, fueron resultado de la consulta ciudadana realizada en octubre de 2010 en las colonias del DF, tras las reformas a la legislación de ese mismo año. Por cierto, con una bajísima participación de los habitantes de las colonias del DF, pues de 7, 332, 507 personas que conformaron la lista nominal, tan solo ejercieron su derecho a decidir sobre quienes serían sus representantes vecinales 650,428 personas, lo que representó un 8.87% de la lista nominal.

manifestaciones resultan inapropiadas en el contexto de “ciudadanización” que da vida a estos cuerpos civiles, por lo que los integrantes de los comités ciudadanos deberían de mantenerse al margen con cierto tipo de opiniones personales al interior de estos cuerpos que no contribuyen al debate público.⁶⁷

[...] deberían ser nada más los 5 que se quedan porque los demás son de un partido, no deberían meter a los del PRI, PAN, PRD ya que son ciudadanos y no debe ser así, mi opinión es que solo se quede la planilla ganadora, porque es una guerra entre ellos terrible y si uno se deja lo apachurran [...] y no dejan hacer nada, es mucho pleito y no entienden, no se ubican que ellos tiene que servirle a los vecinos.

El hecho en sí, de que el comité ciudadano se defina a partir de una composición democrática, a partir de la elección de determinados ciudadanos “de a pie”, asegurando su independencia del Estado (Cunill, 2000), no implica necesariamente que esa fórmula de integración le confiera ciertas capacidades o facultades para alcanzar ciertos resultados sin que sus integrantes tengan que sortear los problemas que plantea la acción colectiva.

Los estudios sobre redes se han concentrado en estudiar la relación entre ciertos rasgos organizacionales como la homogeneidad o heterogeneidad de sus integrantes y la manera en que las organizaciones se enfrentan a los problemas de acción

⁶⁷ En este caso la coordinadora se vio en la necesidad de dar de baja a los cuatro integrantes que integran el comité por el principio de “minoría”, debido a que se mostraron renuentes a trabajar con el resto del equipo, quienes si asumieron oportunamente sus respectivos encargos para ocupar las comisiones que les fueron asignadas. Para dar de baja a un integrante del comité ciudadano se debe seguir un procedimiento administrativo sancionador antes las instancias que la autoridad electoral prevé para el caso. Aún con los cinco integrantes de mayoría, el comité puede seguir funcionando por unanimidad.

colectiva. La diferenciación más importante tiene que ver con que si estas características se relacionan con los objetivos de las organizaciones (problemas de acción colectiva de primer orden) o con los instrumentos para alcanzar estos objetivos (problemas de acción colectiva de segundo orden). Si la homogeneidad se refiere a un objetivo en común de la organización, entonces los estudios de redes se concentran en estudiar problemas de segundo orden que tienen que ver con la coordinación y en encontrar puntos focales que les permitan resolver problemas relacionados con la repartición de costos y beneficios derivados de la interacción colectiva (Ramírez, 2016). Cuando la homogeneidad se relaciona con ciertos atributos personales de los actores como la etnicidad, el idioma, la clase social, el sexo, la edad, o la religión, entre muchos otros, lo más probable es que a lo que se busque responder es a preguntas relacionadas con problemas de acción colectiva de primer orden; es decir, con la posibilidad de castigar a los “gorriones” en aras de hacer respetar un pacto colectivo y así proveer un bien común a pesar de la divergencia de objetivos Ostrom (1990) y Henrich et al. (2001) citados por Keefer y Knack (2005).

En suma, estos resultados apuntan a que no es propiamente el diseño democrático con el que son pensados estos diseños organizacionales los que les facilita la coordinación y da paso al intercambio beneficioso *per se*, sino que estos son problemas de dirección y coordinación propios de la acción colectiva que ameritan ser abordados con mayor rigor y sistematización, aun cuando resulte muy atractivo arropar las diferencias y la heterogeneidad que se da de manera natural al interior de los comités ciudadanos con un revestimiento democrático y bajo el discurso de que

estas condiciones propiciarán el “debate democrático civilizado” (IEDF, 2011a). Estos resultados nos conducen a repensar el funcionamiento de estos diseños organizacionales democráticos, muchas veces sobrecargados con una connotación normativa, a partir de enfoques alternativos para conocer mejor acerca de sus capacidades y sus alcances durante la puesta en práctica de mecanismos de colaboración, en este caso durante la planeación estratégica del presupuesto.

Por otro lado, la constitución de las agencias de control social no siempre se lleva a cabo dentro de los parámetros de las jurisdicciones tradicionales, es decir, que no necesariamente cobran vida por obra de instrumentos legales. La entrevista realizada al excoordinador del comité ciudadano en la colonia Extremadura Insurgentes, mejor conocida como el “Parque Hundido” (a la cual nos referiremos de esta manera a partir de este momento), nos arroja importantes resultados en relación a la manera en que se constituyen las agencias de control social más allá de las estructuras formales, léase, más allá del comité ciudadano.

Es decir, la integración de la agencia de control social del Parque Hundido no es una institución que sea resultado propiamente del diseño deliberado pensado a partir de la integración de una fórmula democrática de arriba hacia abajo por obra de la Ley de participación ciudadana. Es decir, no es el resultado del protocolo de integración formal que rige a dichos comités, sino que más bien que sus dinámicas de integración rebasan las jurisdicciones tradicionales y adquieren lógica y sentido gracias a las relaciones de confianza que se tejen de manera natural entre un grupo

de vecinos que se identifican y se reconocen mutuamente en una de las colonias más pequeñas que hay en Benito Juárez. Al respecto el entrevistado apunta:

“Mira, este tipo de colonias son muy viejas, este era el antiguo barrio de San Juan que conformaba Mixcoac, Noche Buena, la cual tiene muchísimos años, mis vecinos de toda la vida, son vecinos que sus papas están aquí, abuelos, gentes que se conocen de toda la vida, treinta, ochenta, noventa años viviendo aquí cuando todavía había vacas. El parque hundido era una ladrillera, entonces, ellos son con los que yo crecí desde hace 40 años. Mi vida está aquí, entonces es muy interesante que todos nos conocemos aunque sea de vista y eso genera mucha confianza yo me siento muy tranquilo, y pues mis vecinos, sea lo que sean, lo mejor o lo peor, pues llego en la noche y siempre nos saludamos, los que somos parte del barrio nos cuidamos por así llamarlo y si ha habido peleas hay una fraternidad, si yo me meto en un lio de verdad llegan las personas y se meten, y si alguien más se mete en un lio yo también me meto, quien sea. Existe otra parte que son los vecinos nuevos que tienen poco tiempo y aunque pases junto a ellos ni los buenos días te dan y eso va enfriando a la zona van diluyendo esta cercanía con todos los demás.”

De hecho, este colectivo de representación y articulación vecinal en la colonia, viene funcionando desde 2008, no por intervención de un formato legal, es decir no a través del comité ciudadano como instancia legalmente reconocida, sino mediante una asociación civil denominada “Vecinos del parque hundido”, cuyos integrantes decidieron participar en la elección de los comités vecinales de 2010 por medio planillas, únicamente para ratificar su presencia y su rol en la colonia como ejes de

articulación y agencificación ciudadana, actividades que ya habían venido desempeñando *de facto* con anterioridad.

El acto fundacional que llevó a instituir lo que hoy funciona como una red territorial denominada “Asociación de vecinos del parque hundido”, es un referente comunitario que dejó marcada la historia de la colonia que tuvo lugar entre 2008 y 2011, evento que forma parte de la consciencia colectiva de los colonos y que les confiere sentido de identidad y reconocimiento mutuo. En dicho periodo los vecinos organizados conformaron un frente de resistencia ciudadana coordinados por el líder de la colonia para echar atrás un proyecto de desarrollo inmobiliario que había sido autorizado por el gobierno del DF dentro del Parque, el cual es considerado patrimonio nacional por decreto presidencial. La resistencia abarcó desde acciones legales, recolección de firmas, conformación de redes con otras colonias, cadenas humanas, así como presencia en los medios de difusión locales, estrategia que culminó con un plantón en el Zócalo Capitalino de todos los habitantes de la colonia y colonias circunvecinas, al que incluso asistieron niños quienes portaban pancartas con dibujos de lo que para ellos representaba el Parque Hundido. Acciones que les valió que finalmente fueran atendidos por el entonces Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard, quien tras la perseverancia mostrada por la comunidad, finalmente ordenó revocar la licencia del desarrollo inmobiliario, haciendo respetar el uso de suelo, conservando su figura patrimonial.⁶⁸ El protagonista de esta historia resume así las dinámicas de integración social en el parque hundido:

⁶⁸ El nuevo Institucionalismo económico plantea que las personas están dispuestas a castigar a los “grrrones” en aras de hacer respetar un pacto colectivo. La gente que se organiza voluntariamente

“Yo nací en la colonia, se generó un equipo *padre* cuando lo del edificio del parque, que es muy interesante porque siempre las tragedias unen a la gente [...] para poder hacerle un frente, y esa unión muchas veces es lo que justamente el gobierno no quiere ni le conviene, pero se gesta ahí, nos unimos varios vecinos que nos habíamos conocido por años [...] que decidimos hacer una asociación civil. Precisamente vecinos del parque hundido que se creó en 2008, para poder hacerle frente sin ser una persona moral que represente a un colectivo. [...] el poder de convocatoria se incrementa cuando hay problemas [...] yo creo que las personas se juntan a la hora que hay un problema, una decisión que toca [...] y que puede mermar la calidad de vida de los vecinos; ahí es cuando se detona todo, necesitas siempre un acto de injusticia, de ilegalidad, de arbitrariedad; un desastre natural”.⁶⁹

Resultados de investigaciones recientes han puntualizado en la importancia que tienen los vínculos personales sobre la eficiencia social y la consecución de los objetivos organizacionales. El apego emocional facilita el desarrollo de la confianza entre las partes, lo cual afecta a la motivación para dar asistencia y

para gestionar los recursos de toda su comunidad está dispuesta a invertir tiempo y recursos propios en actividades para monitorear y sancionar a los “gorrones” tal como lo plantea Ostrom (1990) citada por Keefer y Knack (2005). La experiencia del movimiento de resistencia ciudadana por parte de la red de vecinos por la defensa del Parque Hundido de los desarrolladores inmobiliarios que se llevó a cabo de manera sistemática entre 2007 y 2011, en donde prácticamente cooperaron todos los colonos, fuera con recursos, tiempo, trabajo personal, firmas o asistencia a marchas y mítines, corrobora la noción de que cuando están en juego los recursos colectivos, es la propia comunidad quien se encarga de sancionar al *free rider*. Estos resultados coinciden con otras investigaciones que concluyen que la propensión a sancionar a quienes no quieren cooperar son mucho más fuertes en comunidades primigenias en donde los deberes colectivos son más apremiantes, la caza, la pesca, la búsqueda de alimentos; y en donde la necesidad de evitar el ostracismo social evoluciona paulatinamente como norma social, tal como lo plantea Henrich et al. (2001) citado por Keefer y Knack (2005).

⁶⁹ Entrevista realizada al líder vecinal y excoordinador del comité ciudadano de la Colonia Parque Hundido (2011-2013). Para mayor información sobre este acontecimiento puede consultar la página de internet de la Asociación de vecinos del parque hundido, donde se puede localizar material documental adicional: <http://www.parquehundido.org>.

apoyo mutuo. Así “la frecuencia de la comunicación puede mejorar su eficiencia porque alienta el desarrollo de una “heurística específica de la relación” (Reagans and McEvily, 2003). De acuerdo con el marco teórico empleado, la confianza interpersonal se trama en el contexto de las relaciones de exploración e identificación recíproca entre individuos y parte de la capacidad evaluar el desempeño previo de las personas o de las instituciones, por lo que, la confianza entre los integrantes de asociación, más bien dicho, de la comunidad del Parque Hundido, es resultado del reconocimiento mutuo a la labor que tuvieron cada uno de los vecinos en la defensa del Parque en el año 2008 frente a los proyectos de los desarrolladores inmobiliarios sobre el parque, lo que afianzó los vínculos personales y la cohesión interna de la red.

La experiencia de integración del comité ciudadano en Portales I, nos deja claro, que aun cuando resulta bien intencionado garantizar la composición democrática del comité, asegurando su independencia del Estado, a esta cualidad no le es necesariamente inherente la capacidad para sortear con éxito los problemas de acción colectiva, por lo que es preciso dismantelar el andamiaje normativo con el que son sobrecargados este tipo de diseños organizacionales y profundizar en su estudio desde la perspectiva de las relaciones sociales, si es que deseamos comprender a cabalidad sus alcances en la práctica. Más aún cuando por mandato legal recae sobre los hombros de éstos órganos colegiados la responsabilidad de dirigir a la comunidad en un horizonte de la planeación, a largo plazo, así como la responsabilidad de coordinar las acciones y la asignación de los recursos para el cumplimiento de los proyectos comunitarios, dentro del marco de

pretensiones ambiciosas del marco de participación ciudadana que promueve el GDF.

Por su parte, la forma de integración de la agencia social en el Parque Hundido se trama más allá de la jurisdicción del comité ciudadano, ésta experiencia nos deja una lección importante en el campo de la discusión acerca de las pretensiones de los diseños organizacionales deliberados pensados de arriba hacia abajo para dotar a las comunidades de capacidades de agencificación social y de esa manera sortear con éxito los problemas de acción colectiva; particularmente cuando les son asignados ciertas tareas de representación y articulación social en el concierto de la gestión colaborativa, para hacer frente a la etapa de la planeación presupuestal, la cual resulta crítica en la implementación de los presupuestos orientados a resolver problemáticas comunitarias. Cuando desde la legislación, se asignan deliberadamente competencias a ciertos órganos, se corre el riesgo de lacerar el tejido social preexistente, respecto a esta situación, Cunill (2000:23) apunta que:

“Predeterminar desde el Estado los sujetos, fijarles sus atribuciones y circunscribir sus ámbitos de acción, contiene el riesgo de desdeñar la dinámica social, de suyo altamente cambiante, sobre todo en lo que concierne al posicionamiento de intereses sociales, correlaciones de fuerza y contenido de los problemas que requieren atención”.

4.1.1.3 Integración hacia afuera de las agencias sociales de las colonias Portales I y Extremadura Insurgentes. Alcance de la red de control en el marco de la planeación estratégica colaborativa

Los comités ciudadanos reúnen cierta personalidad jurídica en su calidad de agentes de articulación de necesidades, demandas y propuestas de solución frente a las principales problemáticas comunitarias de las colonias. Y para hacer valer su composición hacia afuera, éstos deben adoptar una estructura o diseño *flexible*, facilitando la entrada y salida frecuente de participantes, se trate de individuos u organizaciones, así como asegurar la permeabilidad de nuevos temas a la agenda temática de la colonia.

Éste diseño les exige generar redes de proximidad y colaboración con su entorno, para lo cual, de acuerdo con la Ley de participación ciudadana, cuentan con un mecanismo abierto de vinculación con la ciudadanía denominado “Asamblea Ciudadana”, la cual, a convocatoria abierta de propio comité, funciona como un espacio de reflexión y debate colectivo entre los habitantes de la colonia quienes tienen voz y voto. En las asambleas pueden participar adultos, niños y jóvenes u otro tipo de organizaciones cuya actividad económica o social se desarrolle en la colonia, y debe realizarse cada tres meses en sedes públicas fácilmente identificables por los vecinos. Además de fungir como un espacio pensado para la deliberación pública en el que puede y debe participar la ciudadanía, tanto de forma individual, como en forma de organizaciones sociales de diversa naturaleza, la legislación concibe a la asamblea ciudadana como un mecanismo susceptible de procesar las iniciativas

generadas desde el seno de la sociedad civil para generar programas de trabajo comunitarios bajo la dirección del comité, con base en los diagnósticos y propuestas de desarrollo que le presente la ciudadanía. Asimismo, con el propósito de fomentar la participación libre, voluntaria y permanente de los colonos, la asamblea puede conformar comisiones de apoyo comunitario encargadas de temas específicos, las cuales son coordinadas por el comité ciudadano a través del responsable de las áreas de trabajo que se trate (IEDF, 2014).⁷⁰

La experiencia en la puesta en práctica de la colaboración hacia afuera del comité ciudadano de la colonia Portales I, revela que las asambleas ciudadanas, espacios diseñados para la reflexión y la deliberación pública no siempre cumplen cabalmente con los fines para los que fueron ideados. La respuesta por parte de los vecinos a las convocatorias a participar en las asambleas programadas trimestralmente se llevaron a cabo con una bajísima respuesta, prácticamente durante los tres años que comprendió la gestión del comité. Entre las causas principales figura el hecho de que la responsabilidad cívica que implica involucrarse en este tipo de actividades supone la dedicación de tiempo y recursos que la mayoría de las veces la gente no los tiene a la mano. Resultados que son coincidentes con una serie de investigaciones que revelan que el cumplimiento de las obligaciones cívicas tiene un alto costo de oportunidad para los sujetos sociales (Hevia y Vergara-Lope, 2011) y Cunill (2000).

⁷⁰ Los comités ciudadanos funcionan por subcomisiones, de seguridad, de medio ambiente, de imagen urbana, de presupuestos participativos, entre otras, y encuentran en la asamblea ciudadana un mecanismo de apoyo ciudadano para la realización de sus funciones.

Además del costo de oportunidad que conlleva el cumplimiento de los deberes cívicos, la baja participación de los vecinos en este tipo de asambleas se debió a una creciente desafección hacia las nuevas instituciones participativas pensadas en el contexto de la democratización del Distrito Federal, por no mencionar la desafección hacia los procedimientos y las instituciones democráticos convencionales, fenómeno que no solo se presenta a nivel local, sino que también se ha documentado a nivel nacional y a nivel Latinoamericano (Latinobarómetro, 2015).

Ésta actitud se encuentra asociada hacia una profunda desconfianza hacia los gobiernos delegacionales en turno y al bajo perfil de sus resultados porque “no cumplen con lo que prometen en campaña.” De acuerdo con su excoordinadora, de hecho, el propio comité ciudadano de Portales I es percibido como un apéndice de las áreas delegacionales que solo se acerca a la gente en tiempos de elecciones para “pedir su voto.”

Aquí hemos insistido y de acuerdo con el marco teórico, en que la confianza funciona como un lubricante de las relaciones sociales en tanto es un mecanismo para calcular las conductas de las personas y poder fincar expectativas en estas o en sus acciones, componentes que facilitan que éstas emprendan relaciones de mutua dependencia y cooperación, estando dispuestas a asumir ciertos costos de oportunidad a cambio de un bien que por sí solas no lograrían. Tal como lo plantea el Nuevo Institucionalismo, la confianza se basa en el conocimiento, más correctamente, en la experiencia. Es decir, se fundamenta en la capacidad que tenemos los individuos de evaluar el desempeño previo de las personas o de las

instituciones que presumen ser dignas depositarias de nuestra confianza. Cuando esto pasa, se suspende la sospecha, la vigilancia y el monitoreo sistemático sobre el depositario, dando paso a una nueva relación de asistencia y apoyo mutuo, así como al intercambio beneficioso.

Esa desconfianza en los mecanismos de participación ciudadana como las asambleas, explica porque los ciudadanos no están dispuestos a sacrificar el tiempo que le pueden dedicar a sus familias, ni están dispuestos a invertir dinero o energías en participar en actividades cívicas en el marco de las nuevas instituciones y el quehacer de los nuevos gobiernos democráticos, que lamentablemente se caracterizan por el bajo perfil de sus resultados, lo que los hace indignos de confianza. El anexo documental 4 ilustra cual fue la respuesta de los vecinos a las convocatorias permanentes del comité ciudadano de Portales I para involucrarlos a las actividades de control social dirigidas a atender las problemáticas comunitarias; respuesta, marcada por la desconfianza hacia el gobierno delegacional y las nuevas instituciones de participación ciudadana.⁷¹

Estos resultados nos sugieren repensar la naturaleza y el funcionamiento de los diseños organizacionales abiertos de corte deliberativo o parlamentario pensados *a priori* para favorecer la calidad del debate público y la reflexión colectiva inspirados en los modelos de democracia directa que invocan el modelo de la “asamblea ateniense” (Fishkin, 2009) y que pueden llegar a volverse inoperantes si no se piensa

⁷¹ El anexo documental 4 es material de cortesía de la excoordinadora del comité ciudadano de la Colonia Portales I (2011-2013). Durante la entrevista realizada el 18 de septiembre de 2014.

en desarrollar el contexto más general de la red; es decir, optimizar la fuerza de los vínculos de confianza entre los vecinos de la colonia e integrantes del comité ciudadano y entre la ciudadanía y los mecanismos convencionales de participación ciudadana (Reagans and McEvily, 2003).

Por su parte, los resultados que se presentaron en la colonia Parque Hundido respecto al desempeño que tuvieron las asambleas ciudadanas sugieren un planteamiento similar. Aquí fueron contadas las veces las que el comité ciudadano convocó a su celebración, debido a la apatía y al poco interés de los vecinos por participar en ellas. La constante es la misma, falta de tiempo, altos costos de oportunidad, y sobre todo, una actitud de desconfianza por parte de los vecinos hacia estas figuras asociadas a las instituciones participativas convencionales. Lo interesante, es que esto no significa necesariamente que los habitantes de la colonia se encuentren desconectados o que no se interesen por participar en la vida cívica y deliberativa de su comunidad, por el contrario dados los acontecimientos que vivió la comunidad entre 2008 y 2011 para defender el parque de los proyectos del desarrollo inmobiliario, que mencionamos anteriormente; la colonia del Parque Hundido es considerada como una de las comunidades con más vitalidad cívica en el ámbito de la defensa del espacio urbano comunitario, no solo de la demarcación de Benito Juárez, sino de todo el Distrito Federal.⁷²

⁷² Entrevista realizada a diversos líderes comunitarios en la delegación Benito Juárez.

Si bien, la desconfianza hacia las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana convencionales como las asambleas vecinales es la causa de que éstos resulten inoperantes en la práctica; desde la otra cara de la moneda, los lazos de confianza interpersonal explican cómo es que los individuos se encuentran propensos a participar de otro tipo de arreglos sociales más flexibles y horizontales basados en vínculos personales entre los vecinos, aspectos que subyacen a la lógica formal de la organización y que explican de mejor manera su participación en otros formatos o frentes sociales no convencionales que les redundan mayor efectividad para preservar y mejorar las condiciones del entorno de su colonia; más que su participación regular en las asambleas vecinales en el concierto de la planeación estratégica colaborativa del presupuesto. Es en torno a los nuevos frentes de acción política, sustentados en arreglos de confianza y reconocimiento mutuo, lo que define el nuevo perfil de la participación política de la clase media, al respecto, el excoordinador y líder natural de la colonia manifiesta:

“Los vecinos del parque hundido logramos ser una pesadilla para el gobierno delegacional y local, porque jamás imaginaron que un grupo de personas clase media levantarán la voz para exigir que se cumpla la ley, están acostumbrados a que a lo mejor clases más bajas protesten y demás y va ligado mucho lamentablemente a la misma carencia económica. Pero aquí no, realmente estás haciendo un gran esfuerzo para protestar por algo, vas muy enfocado, que esa es la clave de todo, la llave a mil problemas, es una cosa y vamos por esa cosa, y ya... entonces, lo que te ofrezcan te vale [...] y tú dices, no te estoy pidiendo nada, cumple la ley nada más; y no hay como hacerte “manita de puerco”, que te digan voy a quitarte tu puesto, [...] no tengo puesto, te voy a cerrar tu tienda, [...] no tengo tienda,

te voy a dar cinco mil, me valen... [...], o sea, cumple la ley nada más. Hay una profesionalización de la protesta, en la corriente de nosotros es algo nuevo, pero tradicionalmente la protesta ya es una escuela, entramos a las hordas de personas que van y protestan y caminan en la calle, entonces aquí los maestros y demás. El que está llevando esto al frente es un profesional, cobra por esto, para hacerlo tiene recursos disponibles, para darles la torta a diferente... tu a cinco, tu a diez, que se juntan diez mil. Entonces, no legitima, sino al contrario [...], pierde toda la fuerza el fondo de la protesta. Ves a los electricistas protestando te mueres de la risa, porque el otro va a ser senador o va a ser diputado federal. Es muy diferente aquí, lo que estamos haciendo es abriendo los ojos a lo que está pasando y estamos mandando la protesta hacia un lugar que es absolutamente legítimo. No hay nada que puedas comprar, no hay nada que este en juego [...]. Cuando la clase media protesta es porque de verdad quiere aquello por lo que está protestando, no hay ningún objetivo adjunto, no hay nada, ni nada oculto, ni nada que me puedan quitar, porque implica tal vez un esfuerzo mucho mayor estar en la misma protesta que cualquier beneficio que te puedan dar. Entonces es muy difícil manejar a la clase media, cuando haces el esfuerzo de hacerte de tus cosas y formas parte de esta sociedad, de repente se abre un espacio para protestar por algo es porque verdaderamente les importa, es muy genuino y muy legítimo, entonces si hacen ese esfuerzo, se paran en la calle donde nunca se han parado [...] ya está muy *cañón*. Es un esfuerzo brutal, psicológico, de tiempo y de todo, realmente estas hasta “la madre” de algo. Entonces baja alguien que está acostumbrado a trabajar con los profesionales y si a nosotros te dan mil pesos y cien tortas, les escupes... sabes que no [...] espérate, lo que quiero es que no permitas que se construya el edificio de tal lugar, viola el uso de suelo, [...], me vas a dejar una repercusión de toda mi vida. Porque me quedan diez años de pagar mi hipotecario y entonces esos diseños me vas a meter a

cuatrocientas familias, ahí que me van a quitar el agua, van a estropear la vialidades, los estacionamientos que existen, habrá franeleros, van a bajar la plusvalía de la zona, no [...], tus cien tortas y tus mil pesos me valen gorro, no hay moneda de cambio, yo estoy aquí porque verdaderamente me interesa. Eso es lo que la sociedad civil puede generar cuando las protestas son legítimas.

De hecho, en la colonia Parque Hundido resulta difícil discernir entre la forma de integración de la agencia social hacia adentro y su forma de integración hacia afuera. Debido a que su anatomía habla de una red que se identifica con ciertos principios fundamentales, la “causa ciudadana” que genera cada vez más adherentes a la red de control y que se sintetiza en dos ideas, o más bien, en dos propósitos fundamentales: Uno, la defensa del espacio urbano y el abasto de servicios públicos frente a la política de desarrollo vertical emprendida por el GDF y que da lugar a la vorágine de los desarrolladores inmobiliarios; y dos, velar por el cumplimiento de las normas de ordenación urbana y ambiental; estrategia que resulta ser lo suficientemente flexible para articularse con otras demandas y actores fuera de la colonia, pero que también integran la agenda urbana de la ciudad.⁷³

⁷³ Este es un fenómeno que está bien documentado en la agenda ciudadana de las delegaciones del Distrito Federal y en torno al cual se ha venido conformando un frente común en prácticamente casi todas las demarcaciones, acentuándose en Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Tlalpan. Véase: Asamblea Legislativa del DF IV Legislatura, *Benito Juárez. Una historia de Impunidad*. Comisión de Investigación para Valorar el Impacto del Otorgamiento de Licencias y Manifestaciones de Construcción que han Afectado el Desarrollo en Benito Juárez. Avance del informe de la comisión. La cual investigó por más de un año la legalidad y el impacto en el desarrollo urbano del otorgamiento desmedido de licencias y manifestaciones de construcción en la delegación Benito Juárez. Los datos duros de los trabajos de investigación revelan que [...] “entre 2005 y 2007, de 370 inmuebles que se pudieron revisar, 196 rebasaron la densidad y el número máximo de viviendas permitidas por la Norma General de Ordenación No. 11; en más de la mitad de los inmuebles edificados se construyeron más viviendas que las permitidas por el Programa Oficial; y se erigieron 574 inmuebles con 1,351 niveles de más, es decir, casi 5 mil viviendas extras irregulares. Al traducir en pesos y centavos el número de metros cuadrados irregulares construidos, hablamos de una cifra de casi 11,500 millones de pesos. De ese

La asociación de vecinos del Parque Hundido tiene adherentes más allá de los límites de la colonia así como presencia importante en otras delegaciones como Miguel Hidalgo, Tlalpan o Coyoacán, la incorporación de nuevos miembros a la red va desde ciudadanos independientes, líderes comunitarios, líderes de opinión, hasta de otras asociaciones territoriales, de profesionales, universitarias, artísticas y musicales, de defensa del medio ambiente o de grupos de activistas. Mientras más amplia y visible sea la red de control, mayores son los dividendos, al obtener visibilidad macrosocial. De modo que la flexibilidad es sin duda su estrategia de acción preferida.

Dado que su capacidad de asimilación de nuevos temas en la agenda sobre el espacio urbano comprende un amplio espectro de cuestiones que van desde la defensa y el respeto del uso de suelo y de su normatividad, la protección y cuidado de los espacios públicos, la exigibilidad de servicios públicos de calidad; el fomento de la práctica cotidiana de los derechos de los habitantes del DF y de la cultura cívica, como de la práctica de la denuncia ciudadana; Este tipo de red se clasificaría dentro de lo que en el marco teórico conceptual llamamos una *red temática, flojamente acoplada*, caracterizada por una entrada y salida frecuente de sus integrantes, de la incorporación de nuevos temas en la agenda y por una estructura

tamaño es el negocio y los intereses en juego. Por si fuera poco, se pudo documentar fehacientemente que los directores responsables de obra no cumplen con las obligaciones que les señala la ley en la materia y, debido a sus abusos y omisiones, incurren en irregularidades que podrían desembocar en una situación semejante a la que ocasionó la tragedia de septiembre de 1985. [...] la Comisión y sus trabajos de investigación tienen su origen en la ciudadanía. Fueron profesionistas, amas de casa, hombres y mujeres quienes se acercaron a sus representantes populares para dar una lucha frontal contra la indiferencia y los abusos del mercado inmobiliario en el lugar donde viven (Díaz, 2008).

horizontal que prescinde de estructuras y controles jerárquicos convencionales (Imagen 1).⁷⁴

Imagen 1.

Comparativo entre los esquemas formalizados y no formalizados de control social por la rendición de cuentas en la colonia Parque Hundido



A la izquierda, módulo oficial de participación ciudadana en la colonia Extremadura Insurgentes destinado a la realización de las asambleas vecinales, a celebrarse, por ley, cuando menos una vez al mes y cuya organización corresponde al Comité ciudadano, inmueble que se le da otro uso para el que es pensado, pues funge en la práctica como ventanilla para tramitar apoyos sociales proporcionados por el GDF. A la derecha, imágenes de acción es de control social emprendidas por los vecinos organizados de las colonias Parque Hundido, Nápoles y San Pedro de los Pino que integran la red de control en defensa del espacio urbano y servicios públicos, y cuyos esfuerzos escapan a los alcances de diseños organizados deliberados pensados de arriba hacia abajo. Lo que da cuenta la dinámica y la dimensión real del brazo de control social. Fuentes: imagen izquierda de Google Maps (14 de diciembre de 2016). En: <https://www.google.com.mx>. Imágenes de la derecha de Vecinos del Parque Hundido (14 de diciembre de 2016). En: <http://www.parquehundido.org>.

De hecho, si nos remontamos, el Parque Hundido forma parte de esta red más amplia, que comenzó a tejerse en el año 2003, como un mecanismo de articulación y frente ciudadano ante la política de redensificación y ordenación del uso de suelo que emprendió López Obrador, política, que desde entonces, ha venido afectando de

⁷⁴ Su lema es: “La asociación de vecinos unidos por el parque Hundido la conformamos todos.”

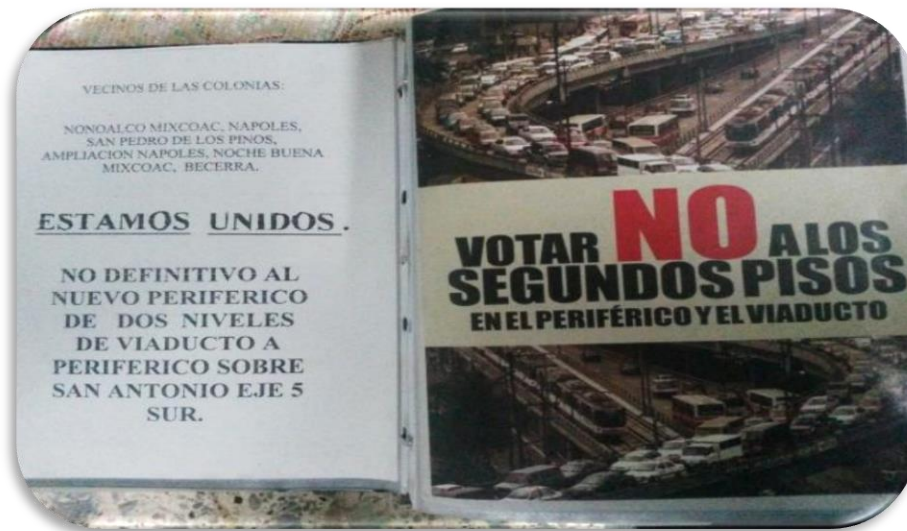
alguna u otra manera la calidad de vida de los vecinos.⁷⁵ Esta red se encuentra conformada principalmente por células de activismo social en las colonias Nápoles, Mixcoac, Becerra, Nonoalco, San Pedro de los Pinos, Extremadura Insurgentes, San José Insurgentes, Postal Periodista y Noche Buena (Imagen 2). Una de las lideresas vecinales más reconocidas en el ámbito de la delegación sostiene que:

“La gente se une cuando hay una emergencia. En 2003 se viene la construcción del distribuidor vial San Antonio, donde los vecinos no estábamos de acuerdo, y en ese momento también nos pegaron con la construcción de los departamentos con el bando dos, la norma 26. Y con el distribuidor vial nos unimos todos los vecinos, hubo mucha participación [...]. Creamos una conciencia de beneficio mutuo, en circulación por el día y cierre por la noche para los trabajos del segundo piso, nosotros lo iniciamos, y así se han hecho todos los puentes, y marcar el inicio de un programa, de ahora ya establecido porque se tiene que respetar el derecho de tránsito, y trabajábamos en conjunto y beneficiábamos a los mismos vecinos que tal vez ni la cara les veíamos [...]. Nos organizamos de tal manera que hicimos que fuera rápido en beneficio propio y de vecinos, si no aguantas dos meses en cierre de negocios menos en cierre cuatro años [...], pedimos vigilancia, alumbrado, pago de estacionamiento digno para los autos, trabajo por cuadras y cierre paulatino.”

⁷⁵ Desde la postura de los vecinos de la Delegación Benito Juárez, la seguridad en el del uso de suelo es un aspecto que repercute directamente en la calidad de vida. El modelo actual de desarrollo vertical que promueve el GDF, ha venido acompañado de un relajamiento en la aplicación de las normas de construcción, en donde el modelo de expansión urbana no persigue necesariamente la armonía en la expansión de espacio urbano y la racionalidad de los recursos disponibles, sino que está sujeta a una lógica puramente de mercado. Entrevistas realizadas a líderes naturales y vecinos en diversas colonias de la Delegación Benito Juárez).

Imagen 2.

Más allá de las instancias formales de Participación Ciudadana. La red de control social en la delegación Benito Juárez



La imagen 2 corresponde a una fotografía de dos posters por separado que fueron desplegados en las colonias que conforman la red de control social en mención. Ambos hacen alusión a una convocatoria que hicieron los vecinos de dichas colonias para invitar a la organización y movilización ciudadana de manera espontánea frente a la construcción del distribuidor vial San Antonio. Material cortesía de una de las principales lideresas de la delegación Benito Juárez. Foto tomada el 10 de junio de 2014.

Por lo que toca a las dinámicas de articulación de la red de control social en BJ, la lideresa hace hincapié en que:

“En un... yo te ayudo y vamos viendo, nos vamos sorteando, nos repartimos las labores, y cuando hay un problema... pues ahí vamos todos, como hermanitos. ¿Te pegaron a tí?, pues vamos los de todas las colonias [...] los problemas de unos son los problemas de otros, [...] hemos tenido que estudiar, nos hemos convertido en *abogados del diablo*, ya que sabemos de todo para irnos defendiendo. [...], el distribuidor vial sí sirve, tuvo beneficios, se corrigieron muchas cosas. Con los documentos que hay aquí, es donde se sacaron las seiscientos ochenta y dos anomalías del distribuidor vial, con la información que nosotros les dimos nada más

de Benito Juárez, nosotros caminábamos todo, lo importante es que de aquí se sacó un informe, pero nunca llegó la autoridad [...], ganamos esta área para los vecinos, se ganó el Parque Hundido, se ganó el parque de San Lorenzo [...] si uno no protesta, no hay rendición de cuentas, si uno no dice nada, te pasan por encima, si no dices nada te construyen lo que quieren, y los fuimos parando y así no los dejamos.

Aquí, el control social por el cumplimiento adquiere corporeidad más allá de las instituciones convencionales de participación ciudadana y del mecanismo del presupuesto participativo y se institucionaliza por medio de lazos de confianza interpersonal y reconocimiento a la labor mutua, que da lugar a arreglos sociales más flexibles y horizontales que privilegian otro tipo de acción o participación política, más allá de la jurisdicción de las estructuras burocráticas participativas tradicionales. A la vez que, éstos son los arreglos sociales que dotan de cuerpo, sentido y de significado a las acciones del colectivo social, lo que les confiere cierta identidad; al margen de la participación institucionalizada que es percibida indigna de confianza por su bajo perfil para alcanzar resultados.

Las implicaciones de estudiar a profundidad la anatomía de las redes de control social por lo que toca a su constitución hacia adentro como hacia afuera, tiene serias implicaciones a la hora de pensar cómo se comportan éstas agencias en el contexto de planeación estratégica colaborativa y en cómo se llevan a cabo en la práctica ciertos ejercicios de recolección de datos, análisis y detección de necesidades; técnicamente hablando, en como como se llevan a cabo los diagnósticos estratégicos comunitarios, sobre los cuáles descansa la capacidad para detectar áreas de oportunidad (en sentido

estratégico) susceptibles de ser atendidas mediante proyectos del presupuesto participativo. El excoordinador de comité ciudadano del Parque Hundido 2011-2013, se expresa de la siguiente manera sobre el bajo perfil para alcanzar resultados que muestran los comités ciudadanos y las asambleas deliberativas, pensados *a priori* como instancias que posibilitan la recolección de información y gestión de necesidades en el marco de la planeación estratégica colaborativa.

“Para fines prácticos el comité ciudadano siempre termina siendo el comité de una sola persona: el coordinador, [...] terminamos siempre de secretario, [...] de *ibm*.... Los demás, al no ser coordinadores, de pronto si participan te ayudan y demás, pero [...] no es una empresa y solicitar cierto tipo de cosas que se necesitan a veces no queda tan fácil, como llevar documentos a tal secretaría... ¿te puedes hacer cargo tú y que quede listo a tiempo?... hójole no puedo.... ya que tengo cosas que hacer... yo agarraba a mi mensajero... y utilizas ya recursos de otros lados, que generalmente eso es lo que pasaba en mi caso; y que aparte tuve mucha suerte porque los demás personas que conformaban el comité eran todos *buena onda*, personas buenas gentes, vecinos de toda la vida, en general todos, pero si acaba chambeando más el coordinador, el secretario nunca participo realmente, o sea, sí estuvo, pero hacia más como “vecino del parque hundido” que como comité ciudadano.”

En su lugar, las redes sociales resultan ser arreglos más eficientes que las estructuras burocráticas tradicionales para solucionar problemas de naturaleza colectiva, a la vez que se permiten hacer uso de otro tipo de recursos, estrategias y frentes de acción política y administrativa que no necesariamente tiene que ver con una lógica o visión instrumental de la organización alineada a fines predeterminados y

en donde el instrumento de planeación estratégica se concibe como el único y mejor camino para la consecución de los objetivos organizacionales. Aquí, participar dentro de la planeación presupuestal no es una estrategia que tenga sentido para los actores sociales, pues en lugar de los presupuestos participativos hay otros cursos de acción más efectivos que se traducen en mejoras concretas en el ámbito del mejoramiento urbano de la colonia. Al respecto el protagonista apunta:

“Primero somos ciudadanos, [...] como comité, tratamos de hacerlo, sí, más como A.C.... inclusive el conformar el comité ciudadano en un principio se hizo para que ninguna persona de una oposición o alguna afinidad al delegado tomara esa posición, ese fue el motor que a nosotros nos movió a hacer un comité. La asociación civil o el comité se dan en la calle, no es que necesites una junta expresa para arreglar algo, porque comité tienes que hacer una junta cada tres meses y mandar un reporte al IEDF, más burocratizado... y con lo del parque hundido era más: *¿Qué onda?*, pasa esto, vamos a juntarnos... mira, ahora no puedo pero les caigo más tardesito, ok? y te entrego un mail y no estoy bajo la [...] ley; entonces ya te juntas y sabes que vas a hacer... y ahí mismo “en caliente” se arreglan las cosas. Pero si tienes que hacer un plan y una bitácora, y llevarla, pues así no lo haces; pierdes esa esencia de espontaneidad que tiene muchas veces la respuesta a una injusticia. O sea, tú me pegas y yo espontáneamente contesto, pero si tú me pegas, y yo tengo que, para contestarte, hacer una convocatoria con una semana de anticipación, pegarla, hacer una bitácora de quien llega, tener las firmas y demás, para cuando te tengo que contestar ya se me fueron las ganas; ya se pasó el problema, ya sé enfrió, y a lo que sigue. Esa espontaneidad es un acto reflejo que sí genera soluciones, algo pasa, lo arreglas ahí, haces un papel a mano, no sabes, pero ahí mismo se soluciona. Ese tipo de acciones generan confianza, no la

burocracia, no las juntas que asistan cada tres meses, te firmen el oficio. Yo siento que los comités ciudadanos en gran parte se generaron para apagar fuegos en la ciudad, todas aquellas personas que son más participativas en su comunidad, inmediatamente se apuntaron al comité ciudadano, en ese momento se detectaron, se balconearon, ya tenían su IFE, teléfono, e-mail, nombre, dirección, se hicieron visibles los mil ochocientos comités ciudadanos, pasaron a jugar a las canchas del gobierno en lugar de ser neutrales, a jugar con el balón de las autoridades con sus reglas y se diluye el espíritu de los comités.”

En suma, si deseamos ampliar el conocimiento sobre el desempeño de las agencias sociales por la rendición de cuentas, debemos superar nuestra óptica más allá de las jurisdicciones tradicionales de la organización para entender el papel de las normas y convencionalismos sociales sobre el cumplimiento de los contratos y sus repercusiones sobre la eficiencia social; particularmente sobre la capacidad que muestra la sociedad civil organizada para articularse en redes de sofisticación política y como estos rasgos repercuten sobre la conducción de los presupuestos participativos.

De acuerdo con nuestro marco teórico, la confianza entre los integrantes de las redes de control es lo que permite explicar el tipo de arreglos flexibles y horizontales que subyacen a la lógica burocrática de la organización, como la “asociación de vecinos del parque hundido.” En este tenor, la confianza funge como un elemento de adscripción rutinaria a la comunidad política, por lo que permite explicar por qué los actores sociales, antes que inmiscuirse de manera pro activa en los mecanismos convencionales que dan formato al presupuesto participativo, preferirán velar por el

mantenimiento de redes políticas más amplias, muchas veces más grandes y poderosas que la organización formal, al tiempo que esta conducta (reforzar los lazos de confianza entre los vecinos), legitima el comportamiento adecuado, al tiempo que sanciona los inadecuados (inmiscuirse en las instancias de participación ciudadana que marca la ley). De acuerdo con el Institucionalismo normativo, las reformas legales en materia de participación ciudadana que dieron vida a las nuevas instancias de agencificación y representación vecinal, pueden ser objeto de diferentes interpretaciones por parte los individuos o colectivos sociales. Por lo que, en este marco, los integrantes de las agencias de control social, no necesariamente visualizan su participación dentro de la organización bajo un lente estrictamente profesional que asegura la implementación de un orden administrativo técnico que permite proyectar a la organización como un todo y hacia el contexto, desde un punto de vista instrumental. Antes bien, las acciones de la sociedad civil organizada, cobran verdadero sentido y significado, al observar el sistema de normas y contratos sociales sancionados por la propia comunidad, muchas veces, inconsistentes con otras metas o valores, como la eficiencia o la “buena gerencia”. Estos aspectos resultan fundamentales al momento de evaluar el papel de las agencias civiles durante la operación de los mecanismos de planeación presupuestal convencionales y para entender porque éstos resultan inoperantes en la práctica.

4.1.1.4 Relaciones entre las contralorías sociales de Portales I y Extremadura Insurgentes y las agencias delegacionales en el marco de Planeación Estratégica Colaborativa

En las secciones anteriores hemos hecho hincapié en las limitaciones prácticas a las que se enfrentan los comités ciudadanos dentro del proceso de reflexión y diagnóstico colectivo, derivado del comportamiento determinadas variables relacionales que afectan el funcionamiento del propio órgano de control social, hacia adentro, respecto a su propia composición, y hacia afuera, en relación a otras redes de proximidad con otras organizaciones sociales y la ciudadanía. Ahora examinaremos que tipo de relaciones se traman entre las contralorías ciudadanas y las agencias estatales, léase, las áreas técnicas delegacionales, quienes finalmente son las responsables de dirigir y encaminar las acciones de gobierno y los presupuestos participativos con base en los planes y programas de gobierno correspondientes. De entrada, la relación entre actores sociales y actores estatales supone una relación vertical, a diferencia de las relaciones horizontales que se traman en el ámbito societal; aunque de alguna manera, estas relaciones verticales, aparece de manera mesurada o atenuada, debido precisamente, a la incrustación de esquemas colaborativos, derivados de los mandamientos legales, en materia de participación ciudadana.

Es decir, para poder evaluar la experiencia de los gobiernos delegacionales en Benito Juárez que se desempeñaron entre 2011 y 2013 durante la puesta en práctica del mecanismo de planeación presupuestal colaborativa en conjunción con los comités ciudadanos y las agencias de control social, es preciso analizar el

comportamiento de las relaciones verticales entre gobernantes y gobernados, pero dentro de una lógica horizontal o de colaboración, producto de la incorporación de esquemas participativos en la estructura convencional de la organización pública. El resultado de estas relaciones es la respuesta del aparato de gobierno a ciertos insumos y demandas de acción planteados por las propias comunidades en la fase diagnóstica y al mandato legal que reciben de diversos ordenamientos legales como la Ley de Planeación del desarrollo del DF, La Ley de Participación ciudadana del DF y la Ley de Planeación y gasto eficiente del DF.

Conceptualizando, un diagnóstico estratégico, en tanto ejercicio serio y riguroso de reflexión sobre la realidad organizacional, cuando se está tratando de modificarla, es la piedra angular de la planeación a largo plazo.⁷⁶ Como ya apuntamos, en los enfoques tradicionales sobre planeación colaborativa, es deseable que los diagnósticos elaborados desde las propias comunidades sirvan como base para la elaboración de los planes y programas gubernamentales. En nuestro caso, la Ley de

⁷⁶ El *diagnostico estratégico* es precisamente el eslabón fundamental para comprender la relación entre los “deseos” (*misión y visión*) y las grandes alternativas de acción propuestas para alcanzar los resultados (*los objetivos estratégicos*) (Arellano et al., 2012:113). De ahí, que en el *mainstream* de la literatura haya un consenso sobre la importancia de esta pieza dentro del ejercicio de reflexión estratégica. Se habla de que no es un diagnóstico de síntomas, sino más bien de problemas. “Por tanto, el diagnóstico estratégico no pretende identificar sino construir las realidades posibles a partir de diversos criterios con el fin de comparar estas realidades con el escenario deseable imaginado en la misión. Es aquí donde surge el problema estratégico, definido como las diferencias fundamentales que existen entre la realidad actual de la organización y su relación con el contexto, y lo que se quiere alcanzar con la misión. Esto implica comprender la forma en la que se relacionan los actores involucrados en dicha estrategia, sus motivaciones, su relación con ciertos sistemas, interpretar que variables controlables y no controlables inciden en el comportamiento de la organización y, en general, tratar de entender la dinámica real” (Arellano et. al., 2012: 98-99).

Planeación mandata incorporar los diagnóstico comunitarios en la formulación del Plan de Desarrollo Delegacional que orientará las acciones del gobierno durante los tres años que comprende su gestión y en los Programas Operativos Anuales (POAS) correspondientes. Tal como lo prevén las disposiciones legales, se pretende que la reflexión estratégica parta de abajo hacia arriba, desde aquellas demandas y propuestas de solución de quienes resienten en vida propia una determinada problemática.

En la experiencia documentada en la colonia Portales I los diagnósticos participativos que se llevaron en la colonia entre 2011 y 2013, se debieron más que nada a la perseverancia de la coordinadora del comité ciudadano para implementar otro tipo de técnicas de recolección de datos como los censos casa por casa ante la renuencia de los vecinos por participar en los espacios formalizados, diseñados pensados de manera *ex profesa* para propiciar el debate y la reflexión colectiva, como los son las asambleas ciudadanas; y a que la coordinadora estaba familiarizada con ciertas nociones sobre planeación estratégica adquiridas en su profesión como enfermera sanitarista. En el caso del Parque Hundido dichos diagnósticos no fueron documentados.

El diagnóstico participativo sirve para proyectar lo planes de trabajo comunitarios anuales que marca la LPCDF. A su vez, el plan, tiene como encomienda armonizar las principales demandas sociales consecuentemente con las acciones que habrán de emprenderse en el corto y mediano plazo para alcanzar los objetivos planteados por la comunidad. Dichos documentos deben someterse a la aprobación de la

ciudadanía durante el primer trimestre del año en sesión solemne de Asamblea Ciudadana. Y con base en las metas planteadas en estos documentos, se debe informar periódicamente a los vecinos acerca de los avances en las acciones programadas en beneficio de la comunidad.

Estos instrumentos de gestión también son útiles para identificar tiempos, espacios, recursos y a los responsables de la ejecución de los proyectos o programas específicos que dan corporeidad al cumplimiento de las metas y los objetivos planteados en arreglo a los fines que persigue la colonia, con base en la localización de ciertas fuentes de financiamiento como lo es el presupuesto participativo. El anexo documental 5 ilustra de qué manera la contraloría social del Portales I, aprovechando el espacio formal que daba el comité ciudadano, se las ingenió para elaborar un diagnóstico y un plan estratégico para atender las prioridades de la agenda de la colonia y asignar recursos para cada año de su gestión.⁷⁷ Muchas de las actividades contempladas en un plan de trabajo comunitario, están previstas dentro de un plazo razonable para realizarse en estrecha colaboración con las autoridades delegacionales, por lo que hay que voltear a ver de qué manera, en la práctica, las áreas técnicas de la delegación asumen y procesan este tipo de insumos para hacer realidad los proyectos.

Lo que aquí venimos diciendo, es que a raíz del nuevo diseño democrático que reviste a las instituciones participativas que operan en las colonias de la

⁷⁷ El anexo documental 5 es material de cortesía de la excoordinadora del comité ciudadano de la Colonia Portales I (2011-2013). Durante la entrevista realizada el 18 de septiembre de 2014.

delegaciones políticas del DF, es que las áreas de gobierno se encuentran expuestas a una red más amplia de compromisos o relaciones políticas, no solo con la ciudadanía que, eventualmente, pueden “premiar” o “castigar” el desempeño gubernamental por medio del voto, desde el año 2000, desde cuando es posible elegir a los delegados; sino también, frente diversas organizaciones o agencias sociales que no se limitan exclusivamente a votar y con quienes se ve en la necesidad de abrir canales de comunicación y negociación, aquí hemos insistido, más allá de los controles electorales convencionales, esto es, por medio de interfases socioestatales inéditas; espacios de diálogo y negociación en los que se intercambian recursos de todo tipo, espacios que antes de las reformas democráticas no existían.

En este marco de participación, es frecuente, e incluso deseable, que se presenten muchos diagnósticos, sean muchas las necesidades de las comunidades y se diversifiquen las problemáticas a las que el gobierno delegacional deba poner atención parte dar forma a la oferta política y las respuestas a la gestión, pero a las cuales se hace frente siempre con recursos limitados. De ahí que exista prácticamente un consenso en el debate político y académico, en la necesidad, de que a partir de ahora, los gobiernos democráticos deban legitimarse no solo en las urnas sino en su desempeño y en la rendición de cuentas.

Sin embargo aquí también hemos insistido en que las razones que tiene la administración pública para implementar el mecanismo de planeación estratégica colaborativa no se dan necesariamente en función de una base sustantiva de orden administrativo técnico profesional, que desde una evaluación experta de la

organización, permita pensarla como un todo en el contexto, sino que éstas razones se pueden dar a partir de una red de relaciones políticas mucho más amplias.

Como se describió en el capítulo tres, los cambios democráticos en el distrito federal, de arriba hacia abajo, como en sentido inverso, desmantelaron las estructuras de mando y control convencionales, trayendo nuevas responsabilidades, metodologías de trabajo y estándares de cumplimiento para las delegaciones, así como una participación o cuando menos, presencia, más fluida de actores en la escena pública. Desde el punto de vista de la planeación estratégica, tanto tomadores de decisiones como áreas operativas gubernamentales se ven en la necesidad de lidiar con una mayor cantidad de opciones políticas, cursos de acción posible, nuevas responsabilidades, seleccionar entre diferentes metodologías, cursos de acción, y hacer frente a nuevos estándares de cumplimiento, entre otras obligaciones, lo que aumenta los niveles de incertidumbre para los funcionarios públicos al momento de “planear” como deberán hacer frente al gobierno. Lo que eleva el nivel de reto para el del análisis estratégico.

En este contexto, la planeación no presupone un único y mejor camino o “*one best way*” ni debe asumir que los actores involucrados visualizan su participación en el proceso como agentes racionales que están convencidos de actuar por el “bien” mismo de la organización. El esquema colaborativo que deben llevar a cabo las áreas técnicas de planeación delegacionales con ayuda de los comités ciudadanos de las colonias, no es el resultado del decreto bien intencionado de las reformas democráticas que impactaron en el marco jurídico y/o administrativo del gobierno del

DF y sus delegaciones políticas; sino que dicho esquema entraña en sí mismo el problema de selección estratégico al que ya nos habíamos referido anteriormente. Así, la puesta en práctica de los mecanismos de colaboración entre agencias estatales y agencias sociales no es producto del mandato legal de “escuchar y atender puntualmente las necesidades planteadas de la comunidad”, sino resultado de una compleja red de relaciones entre los actores involucrados, caracterizada por la tensión que acarrea la incorporación de esquemas horizontales en la estructuras convencionales de las áreas operativa de la delegación, y en la manera en que los actores estatales interpretan el papel de las nuevas instancias participativas y las traducen al lenguaje tecnocrático para conferirles cierta lógica y sentido institucional, matices que marcan las respuestas que lleva a cabo el gobierno.

Las entrevistas a excoordinadores de los comités vecinales en Portales I y del Parque Hundido, apuntan a que, en la práctica, las áreas técnicas de planeación durante los gobiernos delegacionales en Benito Juárez en turno entre 2012 y 2013, prescindieron de los dispositivos de colaboración como los diagnósticos y planes de trabajo comunitarios que mandata la LPDDF, al momento de elaborar los POAS correspondientes a dichos años. Los coordinadores de los comités ciudadanos consideran que no hay nadie en la delegación que escuche su voz y que lo que haría falta para hacer realidad esta colaboración es:

“Una apertura, que estuviera la persona indicada, que el de participación ciudadana escuchara a los comités un día, ¿cuál es tu problema? Que ellos llevaran su diagnóstico y dijeran esto es lo que yo tengo en mi colonia y quiero que me lo resuelvan, si hubiera esa interacción, ese intercambio, ¿usted cree que por un año no pasaran todos los comités? Y asignarán a las personas que pudieran

ayudarlos. Se les hace una mención de todos y cada uno de los problemas que hay en la colonia punto por punto y aun así las autoridades no hacen caso.”⁷⁸

La Ley de presupuesto y gasto eficiente del DF en su Artículo 32 regula los espacios o mecanismos de encuentro o de contacto entre la ciudadanía por lo que toca a hacer valer el diagnóstico y el intercambio colectivo en torno a las problemáticas comunitarias:

“En la elaboración del Programa Operativo podrán participar diversos grupos sociales y la ciudadanía, a través de la consulta pública, del control y evaluación y de la concertación e inducción conforme a la Ley de Planeación, a fin de que la ciudadanía exprese sus opiniones tanto en la formulación, como en la actualización y ejecución de dicho Programa Operativo.”

Mientras que en el artículo 34, la misma ley consolida la figura de los llamados “Comités mixtos delegacionales” para asegurar un canal de contacto y comunicación efectivo entre la ciudadanía organizada, se trate de individuos, organizaciones sociales o comités vecinales y las autoridades delegacionales durante la fase de planeación y programación presupuestal. “[...] Los Comités Mixtos de Planeación del Desarrollo de las Delegaciones, vigilarán que la elaboración de los Programas Operativos Anuales delegacionales sean congruentes con la planeación y programación Previas [...]”. Sin embargo, dichos

⁷⁸ Entrevista a excoordinadora del comité ciudadano (2011-2013) y líder vecinal de la Colonia Portales I.

eslabones críticos entre agencias estatales y actores sociales para hacer realidad la colaboración resultan prácticamente inoperantes.

Aquí, la “colaboración” en tanto mandamiento legal, admite diferentes interpretaciones tanto para los actores estatales como para los actores sociales, lo que habrá de definir la ruta a su puesta en práctica. Aspectos minuciosos que no se traducen, necesariamente, a cuestiones operativas que resultan necesarias a fin de cuentas para hacer efectivas las “opiniones” de los ciudadanos para que puedan verse reflejadas en la formulación del POA. Y en donde el hacer valer la colaboración por parte de los actores sociales, implican altos costos de transacción para el ciudadano, quien debe estar “encima” del director Participación Ciudadana para que “los escuche” y “atienda” los diagnósticos elaborados en el seno de la comunidad. Aquí, para que en la práctica se hagan efectivas las atribuciones formales que reúnen los comités ciudadanos; de injerencia durante la elaboración del POA, resulta esencial contar con una estructura de incentivos sólida que permita el mantenimiento, el monitoreo y el cumplimiento de la norma al momento de hacer realidad los ejercicios de diagnóstico participativo que mandata la ley. Estas medidas pueden darse no solo desde la legislación sino desde el punto de vista administrativo por medio de la lo que vendrían siendo “Reglas de operación del Presupuesto Participativo, en donde se consignaran instancias para definir, cómo, cuándo, dónde y por cuenta quiénes, las áreas técnicas delegacionales están obligadas a “oír” y atender a los ciudadanos.

Por otro lado, aquí habíamos dicho que un plan estratégico, desde la perspectiva colaborativa, no es una declaración eminentemente técnica, sino que, en todo caso, el entramado técnico debe ir acompañado de fundamentos de naturaleza político-social. Así, un planteamiento estratégico adecuado, requiere defender y justificar las cadenas que van desde el planteamiento del problema hasta la obtención de resultados. Y la planeación estratégica sería entonces, un instrumento de explicitación de estas cadenas, lo que exige cierta argumentación en torno a la definición de un problema, como alternativa a otras definiciones, y sobre las lógicas que conectan los cursos de acción, como alternativa a otras opciones; con los resultados.

Por otra parte, ya habíamos apuntado, que la definición del “problema estratégico,” se puede trasladar a la discusión de cuáles deberían ser los criterios sobre los cuales se definen los problemas a atender. Algunos gobiernos definen determinados problemas con base en un criterio de eficiencia, en cuyo caso se atenderá al costo-beneficio de los programas públicos, otros criterios podría ser la legitimidad de las acciones de gobierno, en cuyo caso se pensará acercar el programa a cada vez más los beneficiarios, o ciertos grupos de interés, sin importar el costo. En el caso de la delegación Benito Juárez, las áreas operativas encargadas de la planeación y presupuestación, consideran que hay problemas que resultan ser más “tratables” que otros, para los cuales, la organización cuenta ya con un repertorio de respuestas y acciones de gobierno preestablecidos y en donde se estarían dejando fuera aquellos problemas que no entraran en ese guion. (March y Olsen, 1997).

Así, los proyectos de los presupuestos participativos escapan de la lógica institucional, porque exigen dosis de involucramiento ciudadano durante la planeación que en la práctica, implican una pérdida de unidireccionalidad de las acciones de gobierno. De hecho, los proyectos del presupuesto participativo anuales destinados a las colonias de la delegación Benito Juárez, no fueron pensados dentro de los POAS correspondientes a 2011, 2012, 2013, como proyectos de política pública “participativa”, con base en su especificidad; sino como recursos que se pueden y “se deben” ejercitar dentro del marco del mantenimiento de la infraestructura básica, porque así es como se ha venido haciendo. En este tenor, los causes programáticos presupuestales “orientan” la toma de decisiones, lo que consiste en un comportamiento que se define a partir de lo que March y Olsen llaman el *ethos* o la “lógica de lo apropiado” de la oficina.

Para apoyar dichos argumentos, un análisis minucioso de los componentes esenciales de los POAS delegacionales correspondientes a 2011, 2012 y 2013 por lo que toca al diagnóstico y los objetivos “estratégicos” consignados en éstos estos documentos, nos vale una mención particular (Véase el anexo documental 6).⁷⁹ Si revisamos con detenimiento los POAS delegacionales correspondientes a los años 2011, 2012, y 2013 y centramos nuestra atención sobre lo que ahí se consigna como “diagnóstico estratégico”, nos encontramos ante una recopilación de estadísticas sociodemográficas de la delegación que no justifican su aparición dentro del “plan” de las acciones de gobierno a tres años orientadas a la consecución de ciertos

⁷⁹ El anexo documental 6 es obtenido de la página de transparencia de la delegación Benito Juárez. www.delegacionbenitojuarez.gob.mx

objetivos, pensados para impactar en determinados resultados de política pública. Diluyendo aquellas líneas de acción estratégica orientadas al cumplimiento de los proyectos del presupuesto participativo.

“El diagnóstico estratégico (DE) no es un diagnóstico de síntomas sino de problemas, de tal forma no debe considerarse como una fotografía precisa de la realidad, que la congela y permita analizarla en todos sus componentes para después sintetizarla en una unidad de forma completa. El diagnóstico estratégico no es ni una predicción o pronóstico, ni un listado desconectado de amenazas o debilidades. Por tanto, el DE no pretende identificar sino construir las realidades posibles a partir de diversos criterios con el fin de comparar estas realidades con el escenario deseable imaginado en la misión. Es aquí donde surge el problema estratégico, definido como las diferencias fundamentales que existen entre la realidad actual de la organización y su relación con el contexto, a lo que se quiere alcanzar con la misión (Arellano, et al. 2012: 98-99).”

Por otro lado, a lo que cada uno de los documentos consignan como “Objetivos estratégicos”, aparecen como programas que nacen por sí mismos, como surgidos de “funciones” o más bien, de las competencias legales que tienen las delegaciones en el ámbito de su jurisdicción, pero no como como uno resultado de un diagnóstico estratégico participativo. Por cierto, en los programas operativos correspondientes a cada uno de los tres años, no se consigna de manera explícita un solo proyecto orientado a cumplir con los presupuestos participativos, sino que da la impresión que estos ya están contemplados dentro del mantenimiento de la infraestructura básica. Estas deficiencias, falta de declaraciones explícitas sobre el diagnóstico del o los

problemas y los criterios para abordarlos, lo que en teoría, debe dar origen a los objetivos y los programas, impiden que la contraloría social pueda verificar en terreno el avance de las obras del presupuesto participativo, así como el cumplimiento de metas físicas y financieras de los proyectos en una fase ulterior de la gestión.

“Los objetivos son vías de actuación que tienen un alcance más concreto que la misión y, por lo tanto, intentan aterrizarla a líneas de acción más concretas. Sin embargo los objetivos no son cosa que se obtienen mecánicamente como consecuencia de ciertas acciones, de manera previsible. Por el contrario, los objetivos son arenas que pueden ser atinadas, pero que están condicionadas por otros factores con los que guardan una relación estrecha. Si ponemos el ejemplo de tiro al blanco, podemos suponer que al atinar al centro es una acción imposible de predecir, pero que si entendemos los factores que determinan dicha acción como la dirección del viento, fuerza impresa, pulso y luz, pudiéramos incrementar las posibilidades de atinar; esos factores son las metas [...] Los objetivos estratégicos entonces, pueden ser construidos a partir de los problemas identificados, como operadores generales de grandes marcos sobre los que hay que atinar para enfrentar, desde la organización, las dinámicas expuestas por los propios problemas” (Arellano et al., 2012: 108-109).

De acuerdo con el cuadro 6 del capítulo dos, en Portales Norte, para el presupuesto participativo del 2011, se ejercieron \$475, 232.00 en dos vehículos de seguridad (moto patrullas) y \$53, 221. 42 en mantenimiento de banquetas y guarniciones. En el caso de las motopatrullas, su entrega física rebaso el año fiscal, porque las autoridades estaban esperando un acto de entrega-recepción protocolario, impactando sobre la percepción de confianza de la ciudadanía sobre el gobierno

delegacional. Y cuando finalmente llegó el día de la entrega, éstos vehículos no contaban con una partida presupuestal para darles mantenimiento, para surtirlos de combustible y para contratar policías que los manejaran; además de que se les vio haciendo “rondines” sobre otras colonias; aspecto que fue criticado por la coordinadora, porque “te venden la idea de las motopatruillas son para cuidar la colonia”, pero finalmente la delegación no tiene jurisdicción sobre el sector de policía, sino la Secretaría de Seguridad Pública.

Para el presupuesto participativo de 2012 de esta colonia se ejercieron \$535, 225.66 en el mantenimiento de banquetas y guarniciones, recursos que presentaban al mes de diciembre del mismo año, un subejercicio por \$426,928.28. Finalmente para 2013 el presupuesto participativo se gastó en el mismo rubro que el año anterior, al que se destinaron \$610,950.22, de los cuales, al mes de diciembre de ese mismo, año se registró un subejercicio de \$17,065.67. De acuerdo con este mismo cuadro, en el Parque Hundido, para cumplir con el presupuesto participativo del 2011, se destinaron \$373,216.02 en la adquisición de dos motopatruillas que tampoco fueron entregadas a tiempo a los vecinos y que resultaron inoperantes en la práctica, por las razones antes expuestas. En ese mismo año, se presupuestaron \$82, 174.40 en colocación de luminarias poste corto en el parque hundido y \$69,187.84 en reparación de banquetas de los cuáles no se había ejercido un solo peso al final de ese mismo año.

Para el presupuesto participativo del 2012, se gastaron \$195,498.50 en reparación de banquetas, de los cuales al mes de diciembre se registraba un subejercicio de

\$87,255.12; además se emplearon \$267,633 para un gimnasio al aire libre de la tercera edad. En 2013, \$610,950 de los recursos presupuestales se volvieron a emplear para reparar banquetas, de los cuales \$428,3280.28 eran recursos que mostraban un subejercicio al mes de diciembre de ese año. Con motivo de la inercia con la que se ejerce el presupuesto participativo en la Delegación Benito Juárez el excoordinador del comité ciudadano y líder natural de la colonia Parque Hundido señala que:

“Si tú le buscas, realmente el presupuesto participativo es una *tomada de pelo*, todo debería ser un recurso ordinario de la delegación o del GDF...las banquetas, ¿qué proyecto especial puede ser eso?, ¿las luminarias?, ¡por favor!, ¿seguridad pública?, ¡no inventes!, a lo mejor las alarmas contra sísmico sí, un centro cultural, un módulo de policía, pero lo que es el mantenimiento de la infraestructura urbana básica la verdad es que no ameritara que se destine el recurso de esa colonia a la infraestructura que ya existe, [...], entonces con esa misma óptica se mueve todo lo que es el comité ciudadano, le toman relevancia cuando a la autoridad le conviene que la tomen y la pierde cuando a la autoridad le conviene que la pierda.”

Aquí hemos hecho hincapié en que el problema estratégico que implica la selección de cursos de acción para la toma de decisiones se traslada a la discusión de cuáles deberían ser los criterios sobre los cuales se definen los problemas a atender. Aquí los resultados apuntan a que la incrustación de las nuevas instancias y los esquemas de participación ciudadana y presupuesto participativo sobre las estructuras de gobierno convencionales, no son cuestiones que admiten un único ni mejor camino para la definición y tratamiento de los problemas comunitarios, sino que estos

instrumentos, estaría sujetos a diferentes interpretaciones por parte de los implementadores de la política, se trate de actores sociales o estatales.

La evidencia de los testimonios de los actores sociales y el análisis documental de los POAS delegacionales, nos sugiere que, para los actores estatales, los espacios de contacto entre cada uno de los comités vecinales y autoridades destinados a hacer valer la planeación colaborativa, son considerados como una pérdida de recursos para la administración. Los presupuestos participativos se salen de un guion preestablecido, de la manera en cómo se vienen operando tradicionalmente el presupuesto, es decir dentro del marco de la dotación de la infraestructura básica, es decir, se salen de ciertas rutinas validadas por la propia organización (March y Olsen 1997). Aquí, la lógica que promueve la participación ciudadana no encuentra cabida dentro de la etapa de “definición de problemas” y “objetivos estratégicos” por el camino de la técnica, pues plantearlo seriamente de esa manera, implicaría cuestionar los principios de la propia organización, asunto que pudiera derivar en un reacomodo redistributivo de los intereses políticos que se configuran en torno a las nuevas instituciones e instancias de participación ciudadana.⁸⁰

⁸⁰ Algunos autores consideran que la modernidad ha construido un discurso esquizofrénico de que las organizaciones públicas sirven al interés general; sin embargo, las organizaciones públicas son organizaciones políticas desde su nacimiento, en el discurso, las relaciones de poder no se invocan explícitamente, pues sería estratégicamente incorrecto emplear un lenguaje de intereses políticos en una organización que normativamente sirve al interés público. “El discurso es técnico en la forma y es la máscara que una organización pública debe mostrar, so pena de ser atacada y afectada si la cara política aparece. Entonces, la técnica no es sólo racionalidad en este tipo de organizaciones. Es también máscara, discurso, único al que se puede invocar (Arellano et al., 2012: 116-117).

Por otro lado, ya hemos visto que los actores sociales que deben de participar de la definición de dichos problemas, pueden hacerlo desde múltiples perspectivas que no admiten una única y mejor fórmula o solución, sino diferentes lógicas o significados de la acción social. En el ejemplo de la agencia social que se desempeña en el Parque Hundido es muy claro cómo se puede velar más por el mantenimiento de ciertos arreglos de confianza entre los vecinos que le dan lógica y sentido a la acción colectiva, dando lugar a otro tipo de formatos de gobernanza horizontal que admiten otro tipo de acciones y frentes políticos, que procuran por su participación en los mecanismos convencionales de diagnóstico y planeación presupuestal que presuponen de antemano una vía técnica que asegura la “neutralidad” política para no “contaminar” la toma de decisiones.

Desde ésta perspectiva, al instrumento de la planeación estratégica colaborativa, no le es inherente el principio normativo de neutralidad política que admita un camino único o mejor técnica, componentes aislados de la influencia de ciertas variables exógenas del contexto, y una única interpretación por parte de los actores sociales y estatales; bajo un lente estrictamente profesional que asume un visión instrumental de la organización. En todo caso, la función de gobernar o direccionar, implica hacer frente y sortear la política (*politics*) para ganar rumbo. Es la auténtica gobernanza la que asegura la auténtica planeación colaborativa, la que a su vez le imprimiría un trasfondo estratégico a los planes y presupuestos. En estos términos sortear el componente político, implica la capacidad de reconciliar visiones encontradas sobre el orden o *status quo*, para conducir eficazmente los programas, acciones y

presupuestos públicos en ambientes marcados por el cambio político, incertidumbre e improvisación.

“Dado que hay que construir el problema (Wildavsky, 1993)⁸¹ hay que convencer a otro de estas definiciones, hay que consensuar (y a veces imponer) ciertas vías de acción, el entramado técnico requiere además de un proceso amplio de negociación, y de definición inteligente de los problemas. [...] todo proyecto o decisión implica que al escoger una alternativa, se han desechado otras rutas, probablemente caras o importantes para otros actores. Cuando se habla de estrategia, entonces, se habla justamente de acciones ambiciosas que requieren de la participación o acción de muchos actores y organizaciones, y donde no todos están de acuerdo en una lógica de cooperación (Arellano et al., 2012:78).”

En otras palabras, tomarse en serio la puesta en práctica la planeación estratégica colaborativa implica reconciliar, mediante la estrategia, dos regímenes en conflicto, una visión eficientista o gerencialista promovida de arriba hacia abajo, que presupone de antemano esquemas colaborativos o participativos, que asume un “best way” o el mejor camino; frente a ciertas lógicas que subyacen a la organización formal y que dan forma, no a la mejor ruta de acción, sino al “comportamiento apropiado” dentro de un determinado contexto político y social e incluso histórico (March y Olsen, 1997).

Y es que ésta lógica del comportamiento apropiado permea en las estructuras burocráticas tradicionales y se manifiesta en ciertas rutinas organizacionales, que en

⁸¹ De acuerdo con este autor, los problemas no se identifican, sino que se construyen. La incorporación de la referencia en el cuerpo de la cita es nuestra.

la práctica, privilegian más acciones ejecutivas para imprimir direccionalidad a los programas y presupuestos, que espacios colaborativos pensados a partir de la injerencia de la sociedad civil, cuya realización implicaría la pérdida real de otros recursos fundamentales para la organización. Aquí, el componente participativo de presupuesto, no tiene lógica y sentido para las áreas técnicas delegacionales, por lo que ya dijimos, prescinden de este componente que “contamina” el guion preestablecido o el cauce de la manera en como vienen operando año con año los recursos presupuestales.

¿Pero, por qué estas rutinas organizacionales son consideradas un baluarte para las áreas operativas delegacionales, más que su deber de hacer cumplir los mecanismos convencionales de participación ciudadana? La respuesta tiene que ver con que las rutinas permiten bajar drásticamente los costos de sus transacciones y sus decisiones al momento de participar dentro del esquema de planeación estratégica colaborativa. Aspectos que están fuertemente relacionados con la manera en que los funcionarios públicos interpretan el papel que deben de desempeñar de acuerdo a su rol dentro de la organización en el contexto de cambio político marcado por las tendencias democratizadoras y por la improvisación de figuras participativas en la estructura tradicional de la organización; lo que trajo consigo el relajamiento de ciertas líneas de autoridad tradicionales que son sustituidas por otros controles políticos no convencionales, inconsistencia en los objetivos de la organización y estándares de cumplimiento. De ahí, que las rutinas burocráticas posibilitan cierta capacidad de respuesta ante un contexto caracterizado por el cambio, la incertidumbre y la ambigüedad.

Profundizando, tenemos que el nuevo revestimiento democrático de las delegaciones políticas del Distrito Federal producto de las reformas legales de 2000, modificó sustantivamente su naturaleza jurídica, en tanto las delegaciones se convirtieron en órganos con personalidad política plena, lo que en el papel, esto hace que los gobiernos deban justificar sus acciones en la rendición de cuentas; toda vez que son sujetos de escrutinio y control político, no solo por medio del voto, sino por medio de la injerencia de los ciudadanos y las organizaciones sociales en nuevos espacios o arenas de intercambio y negociación política, no necesariamente, pensadas exclusivamente desde el ámbito electoral.

Aunque, por otro lado, aun cuando las delegaciones gozan de personalidad política, lo que les acarrea ciertos derechos y obligaciones para poder hacer frente a los compromisos contraídos frente a la ciudadanía; desde el punto de vista administrativo y de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, funcionan como órganos territoriales desconcentrados de la administración Pública del Distrito Federal, por lo que, aunque disponen de cierta autonomía de gestión, en muchos aspectos siguen dependiendo jerárquicamente del gobierno central, toda vez que los gobiernos delegacionales están sujetos a controles muy puntuales que deben ejercitarse de manera periódica; lo que en la práctica, les orilla a “consumir” ciertos recursos, que bien podrían dedicar a la realización de espacios de contacto que hicieran valer la realización de ejercicios de recolección de datos y diagnósticos de problemas estratégicos en coadyuvancia con la ciudadanía y las organizaciones

sociales, tal como lo mandata la Ley de Participación Ciudadana, así como la Ley de Presupuesto y gasto eficiente del DF.

Bajo esta lectura, la cuestión central tiene que ver con la manera en cómo los tomadores de decisiones se ven en la necesidad de replantear seriamente los objetivos y los estándares de trabajo convencionales relacionados con cumplimiento de los presupuestos delegacionales en el contexto de cambio político marcado por el cambio y la improvisación, particularmente al momento de poner en práctica el componente de planeación estratégica colaborativa.

Es decir, desde la óptica tecnocrática, las áreas técnicas delegacionales privilegian más el invertir tiempo y energías en el cumplimiento de los plazos para devengar los recursos presupuestales y el hacer frente a los plazos estipulados para las etapas de planeación, ejecución y fiscalización anuales en el marco de los tiempos que marca la contabilidad gubernamental (LPGEDF, 2009), más que invertir recursos en actividades planeación estratégica colaborativa. Tal como lo explicamos en el capítulo tres, en la planeación, de junio a octubre, los poderes, organismos autónomos, dependencias, delegaciones políticas y entidades de la administración pública deben planear sus acciones institucionales y los requerimientos presupuestales que serán contemplados en su POA para integrar el anteproyecto de egresos del próximo año que debe mandar el jefe de gobierno a la ALDF a más tardar el 30 de noviembre para su aprobación. Por lo que toca a la ejecución presupuestal, para cuando se envía el anteproyecto de egresos al Jefe de gobierno para el próximo año, los recursos asignados al año fiscal que corre, deben mostrar

un avance de ejecución en términos financieros del cien por ciento para no incurrir en subejercicios, aunque ello no implica necesariamente que ese avance se vea reflejado en el avance físico de las obras (CFDF, 2009).

Por lo que toca a la etapa de fiscalización sobre los recursos presupuestales delegacionales, ésta actividad puede ejercitarse desde adentro de la administración pública, sea por medio del órgano interno de control dependiente de la contraloría del GDF, o por la propia secretaría general (LPGEDF)⁸². Pero el control también puede ser de naturaleza externa, cuando es ejecutado desde el parlamento, en cuyo caso, los entes de la administración pública delegacional están obligados a subsanar las observaciones que año con año realiza la Contaduría mayor de hacienda de la ALDF producto de la revisión de la cuenta pública anual que lleva a cabo a cabo dicho organismo a más tardar el 15 de julio del año siguiente en que le fue entregada

⁸² Por lo que toca a las facultades delegacionales en materia hacendaria y ejercicio del presupuesto público, los órganos territoriales desconcentrados a razón de su naturaleza *sui generis* con respecto al resto de los municipios del país, deben hacer frente a ciertos controles al momento de definir de los techos presupuestales y calendario a los que están sujeto el gasto público. Es decir las delegaciones políticas no tienen la capacidad de ejercer libremente su hacienda, tal como si lo pueden hacer los municipios, según los faculta el artículo 115 de la constitución general; de manera que las delegaciones se encuentran obligadas a conciliar su plan de gastos, techos presupuestales, plan de inversiones y licitaciones con la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal por medio de un calendario anual de gasto que debe ser autorizado por dicha dependencia. En dicho documento se comprometen las acciones de gobierno que habrán de tomar forma en las partidas presupuestales correspondientes; la Secretaría está facultada para solicitar un informe de gasto trimestral para verificar el avance de las metas físicas y financieras consignadas en la partidas presupuestales, (Secretaría de finanzas 2011, 2012, 2013 y LPGEDF, 2009). Esta rigidez programática dificulta el margen de maniobra para que la administración delegacional pueda llevar a cabo transferencias presupuestales durante el año, que no sean aprobadas por la Secretaría General, para cubrir alguna otra necesidad o función de gobierno que no estaba contemplada de inicio en el plan anual de gastos. Benjamín Torres Becerra, Contralor ciudadano de Tlalpan en 2006 documento los efectos de esta situación en campo, en donde según el autor, el costo de solicitar una transferencia a las autoridades centrales de una partida a otra suele ser muy costoso porque éstas no se llevan a tiempo debido a trabas burocráticas; donde por un lado se ve limitada la operación del recurso con suficiente oportunidad para atender una necesidad apremiante, y cuando finalmente se logran transferir los recursos; “los tiempos” para cerrar el años fiscal impiden gastarlo con eficacia, incurriendo muchas veces en el subejercicio.

(LOCMHALDF). El Art 27 del mismo ordenamiento faculta a la Contaduría para “revisar toda clase de libros, registros, instrumentos, sistemas, procedimientos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones, auditorías, revisiones, compulsas y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones.”⁸³

Es así que hemos corroborado que los plazos que tienen los funcionarios para cumplir con cada una de las etapas del ciclo presupuestal, particularmente durante la planeación y ejecución presupuestal, “se consumen” el tiempo y los recursos que las áreas operativas de las delegaciones deberían invertir en las actividades de recolección de datos, reflexión y realización de diagnósticos estratégicos en conjunto con la ciudadanía y las organizaciones sociales, de acuerdo con una lógica de colaboración. Razón por la cual los funcionarios deben ser selectivos sobre la base que toman sus decisiones y es por eso que en la práctica prescinden de los componentes colaborativos. Estos resultados coinciden con la experiencia del comité ciudadano en la colonia Portales Norte de la delegación BJ quien elaboró puntualmente año con año su diagnóstico y plan de trabajo y no encontró eco en alguna instancia delegacional, incluyendo la de participación ciudadana, para hacerlo valer; y también coinciden con prácticamente todos los testimonios de los

⁸³ De acuerdo con el Art. 47 del ordenamiento referido, los entes fiscalizados de la administración pública tienen el deber de presentar la documentación y argumentos que estimen conducentes para solventar las observaciones realizadas por la Auditoría derivadas de la revisión de la cuenta pública, en un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del pliego de observaciones, son pena de que los funcionarios señalados, puedan eventualmente, ser sujetos de responsabilidad derivada de algún acto u omisión contrarias a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que marca la Constitución general y el Estatuto de Gobierno del DF y hacerse acreedores a algún tipo de sanción de conformidad con la normatividad aplicable.

excoordinadores de los comités ciudadanos en todas las delegaciones estudiadas que señalan que “la delegación no los escucha.”

Por otro lado, el régimen de control y supervisión social sobre las delegaciones durante la planeación democrática, puede adquirir otra arista desde la dimensión que plantean las exigencias democráticas por la transparencia y acceso a la información pública, en donde, a diferencia de la rendición de cuentas ministerial, o la rendición de cuentas parlamentaria, es la sociedad civil organizada y la opinión pública quien debe monitorear y estar al pendiente de la manera en que se emplean los recursos públicos y asegurarse que los funcionarios responsables respondan por las decisiones que toman por el manejo de éstos.⁸⁴ Aquí hemos dicho que el control por la rendición de cuentas no se agota en la transparencia, sin embargo, el acceso a la información pública es un recurso de suma importancia para asegurar una estrategia de control integral, que permita detectar, monitorear y sancionar desviaciones. En el caso de la experiencia del comité de Extremadura Insurgentes, la eficacia en empleo

⁸⁴ De acuerdo con la LTAIPDF, las delegaciones políticas, en calidad de entes obligados, tienen la responsabilidad de actualizar en su portal de internet toda la información relacionada con el ejercicio del gasto público en tiempo real y hacerla pública de acuerdo con el principio de máxima publicidad que dicta el artículo 6 de la Constitución general. Ello contempla transparentar desde los documentos institucionales como el Plan de desarrollo delegacional, los POAS, planes de inversión y licitaciones, reglas de operación presupuestal, indicadores de desempeño y reportes de gasto trimestral, hasta un catálogo de proveedores en activo e inhabilitados. Además, las delegaciones tienen la obligación de publicar de manera pormenorizada el estatus que guarda el ejercicio de las partidas y los montos destinados a financiar los gastos personales de los funcionarios, que a razón de las funciones que desempeñan, empleen este tipo de recursos, tales como viáticos, gastos de transportación, entre otros. Sin mencionar que también deben hacer del conocimiento del público un tabulador actualizado de sueldos y salarios tanto de los altos funcionarios empezando por el delegado, mandos medios, hasta su personal de base. Por lo que toca a los presupuestos participativos, la ley e cuestión mandata a las delegaciones en calidad de entes obligados a publicar un micrositio en su portal de internet para desglosar el alcance de las metas físicas y financieras de los proyectos e incluir indicadores de desempeño para que la ciudadanía tenga oportunidad de verificar el grado de cumplimiento de los presupuestos participativos.

de éste recurso, durante la planeación colaborativa, se llevó acabo de la siguiente manera en palabras de su excoordinador:

“Las papeletas de las construcciones de la delegación de Benito Juárez no me las quieren dar, te “invitan” a que vayas tú a buscarlas a sus archivos. No hay negativa, pues pero hay una forma muy burocrática de ellos cumplir con la ley sin darte la información, metes un recurso de transparencia para obligar a la autoridad a que te den, en este caso, el INFODF. Te contestan casi el último día del término, te piden una prórroga siempre de 21 días y después te pueden contestar algo equivocado o ilegible, es un desgaste muy bien planeado.”

Aquí, el control que vela por la transparencia y la información pública, implica un tramo de supervisión no tan definido y vigoroso como el que constituye el control ministerial. A la vez que el régimen de sanciones por incumplimiento de las obligaciones de transparencia e información pública solo puede acarrear consecuencias jurídicas, tras la intervención de la autoridad facultada para hacer valer estos derechos, es decir, el Instituto de Transparencia e Información Pública y protección de datos personales del DF (de ahora en adelante INFODF), pero no por obra de una línea de autoridad directa y jerárquica, que sí adquiere cuerpo y vigor en el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En este tenor, otra de las dimensiones que resultan fundamentales al momento de evaluar la capacidad operativa de los órganos de control social para asegurar el cumplimiento de los mandatos públicos durante la planeación estratégica colaborativa, tiene que ver con sus capacidades para fincar responsabilidades y

aplicar y/o hacer valer castigos efectivos a los servidores públicos, con motivo de una eventual, conducta irregular que lacere los intereses de la ciudadanía; y de esta manera, hacerse acreedores a alguna de las sanciones que establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos (Przeworski 1999, Peruzzotti y Smulovitz 2002, Schedler, 2008).⁸⁵

Particularmente, aquí evaluamos las capacidades que tienen en la práctica la contraloría ciudadana el Parque Hundido al momento de llevar a cabo denuncias o quejas en el ámbito de los controles internos de la administración pública y darle seguimiento a estos recursos, desde la activación de alguno de éstos, hasta la imposición de alguna sanción por parte de la autoridad competente producto de la responsabilidad en la que incurre algún funcionario. Respecto a la dimensión punitiva de la dinámica de control social, el excoordinador del comité ciudadano apunta que:

“Mira, regularmente caes en el juego de la autoridad, es un juego muy burdo pero muy efectivo [...], juegan con tu tiempo, juegan a desgastarte. Es muy sencillo, al funcionario le pagan ocho hrs. por estar ahí sentado, parado, de lado, etc..., en horarios hábiles, al ciudadano no, a este le cuesta estar, pues mucho, para empezar, en riesgo esta su empleo, entonces, si yo tengo una queja que tiene que ver con participación ciudadana y me recibe el director de participación ciudadana... si como no, te veo pasado mañana a las 10:00 am, “híjole”, ya ni “la amuelas” como a las 10, a las 8:00 am mínimo para que yo

⁸⁵ El Marco del Derecho Público Mexicano establece que son básicamente tres los tipos de responsabilidades en los que puede incurrir un funcionario público. Hablamos de la responsabilidad administrativa, la responsabilidad penal, o incluso, puede tratarse de responsabilidad política (Título IV de la Constitución General y sus respectivas Leyes reglamentarias: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) Para ampliar sobre el tipo de responsabilidades a los que están sujetos las autoridades delegacionales, el lector puede remitirse al capítulo tres.

la libre y llegue a las 9:30 hrs a mi trabajo y no me vaya tan mal, o vamos a vernos a las 8:00 [...] y pues bueno nos vemos a las 10:00 hrs, ya hay “una buena voluntad” de atenderte, llegas a las 10 y te reciben a las 11, pero te están desgastando para que sea una molestia ir, pare que sea difícil ir, para que cada vez sea más complicado estar ahí encima. Llegas ahí, ¿estás hablando de tal cosa?, vamos a hablarle a fulano porque con él vamos a ver.... oye necesito que vengas en este momento, tú que eres el encargado de las banquetas ¿estás en recorrido?, hay caray... ¿Qué día puedes a las 10 am ok? Mira Héctor, vamos a hablar con éste fulano y para que quede bien, si es necesario lo sancionamos, ¿te parece bien?, nos vemos el próximo martes a las 10 am...ya perdí un día hoy por venir a verte, no puedes resolver nada y tú tienes en la bitácora de que yo vine aquí, ¿pretendes que pida en mi trabajo otra vez el martes y a ver si se puede? y te lo pueden hacer una y otra vez. Ellos si están trabajando, ellos están siendo productivos porque ellos están justificando sus horas... no, no estoy sin hacer nada, estoy recibiendo al coordinador de Extremadura Insurgentes, [...] y así entonces sinceramente caes en un juego absurdo y te la hicieron dos, tres, cuatro, veces.”

Estos resultados apuntan a que, las contralorías sociales, para asegurar el cabal cumplimiento de los deberes cívicos, deben estar dispuestos a asumir importantes costos de transacción (Shelling, 1981). Dichos costos se encuentran asociados al monitoreo intensivo, los que a su vez se relacionan directamente con otros costos de oportunidad, como el que el denunciante tenga que elegir en llegar tarde al trabajo para poder dar seguimiento de manera adecuada una denuncia o queja contra algún servidor público, derivado de su conducta irregular. Al igual que el seguimiento de una solicitud de información, los actores sociales deben sortear también ciertos obstáculos; en

general, invertir tiempo y dinero en actividades de escrutinio y control. Estos costos de transacción “inmovilizan” en la práctica la acción y la participación ciudadana.

Aquí decimos que para que en la práctica se hagan realidad las facultades formales que reúnen las contralorías ciudadanas desde el escrutinio, hasta la sanción efectiva, éstas deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo adecuados para que no pase desapercibido quien viola la norma. Tanto la supervisión efectiva como la sanción efectiva son esenciales para contar con una estructura de incentivos sólida que permita el mantenimiento y el cumplimiento de la norma. Esto conduciría a una estructura sólida de incentivos para disuadir la mala conducta de los servidores públicos (Schedler, 2008). Estos resultados coinciden con otras investigaciones en donde se concluye que “para que el control social pueda ser eficaz, debe tener “dientes”, es decir, consecuencias jurídicas. Por lo tanto, es necesario fortalecer las relaciones entre control social y control institucionalizado (Cunill, 2000).

En todo caso, para sancionar públicamente el empleo indebido de los recursos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos, los castigos más efectivos provienen desde la actividad que desempeñan los medios masivos de comunicación y las redes sociales de internet, el “cuarto poder”, por lo que toca a su capacidad para exhibir públicamente a los malos funcionarios y arruinar de esa manera sus aspiraciones políticas, pero ni el control social por la transparencia, por intervención de las instituciones garantes, ni el esquema de sanciones políticas y administrativas vigentes, accionado desde la esfera societal, son necesariamente un incentivo lo suficientemente vigoroso para disuadir las conductas irregulares de los servidores

públicos y forzarlos a desempeñarse conforme a la ley, pues no son mecanismo que vayan acompañados de un régimen vigoroso de monitoreo de la norma, como si lo es control ministerial vertical y directo.⁸⁶

En virtud del panorama que acabamos de ilustrar, sobre los controles a los están expuestos los funcionarios delegacionales, a saber: ministerial, parlamentario, y social, y dada la naturaleza jurídica-política de las delegaciones políticas, órganos con personalidad política plena, por lo que están en condiciones de adquirir compromisos ante el electorado, lo que da lugar a nuevas relaciones y espacios de intercambio y negociación política frente a la ciudadanía y las organizaciones sociales, en el marco del desempeño de las nuevas instituciones de participación ciudadana, pero que se encuentran sujetos a un peculiar régimen de control y supervisión interno como externo, a la luz de las nuevas obligaciones que tienen en materia de planeación, programación, presupuestación; gasto eficiente; contabilidad, y transparencia gubernamental; hace que los funcionarios de nivel operativo enfrenten problemas de capacidad, entendimiento y autoridad, por lo que deben ser selectivos sobre las bases que toman las decisiones y en la manera en que distribuyen su atención.

⁸⁶ Por eso es importante recalcar, que la rendición de cuentas no se agota en el derecho a la transparencia, ya que esta no es un fin en sí mismo, sino un medio para reforzar otro tipo de capacidades institucionales de control político o administrativo, asegurando canales efectivos de transmisión de información dirigidos no “al público en general”; sino en función de las necesidades estratégicas particulares de la ciudadanía o de algún grupo social, algunos llaman a esto “transparencia focalizada.”

Así, la organización política tecnocrática representa un importante mecanismo de selección sistemático y sesgado basado en la rutina, de modo que algunos problemas y soluciones reciben atención, mientras que otros son ignorados o rechazados (Schattschneider, 1960) citado por Culebro y Romo (2005).⁸⁷

Hemos aprendido hasta ahora que los nuevos espacios de participación ciudadana en el marco de la planeación estratégica colaborativa, la que debe orientar el destino de los recursos públicos delegacionales, no se definen necesariamente, a partir de una interpretación compartida por todos los actores políticos acerca de la misión y visión de la organización. Tampoco implica necesariamente que los ciudadanos o los colectivos sociales, compartan un óptica instrumental de la organización que asume de antemano un “mejor camino” para alcanzar los resultados organizaciones que puedan traducirse en mejoras comunitarias tangibles para las colonias. Sino que más bien, las razones que tienen los colectivos sociales para involucrarse en las nuevas instituciones de participación ciudadana, se definen a partir de otros referentes institucionales, mediante los que se re refrendan o se descartan determinadas lealtades políticas. Es decir, esa decisión, tiene que ver con el mantenimiento de redes políticas más amplias, muchas veces más grandes y poderosas que la propia organización.

⁸⁷ Un rasgo importante del enfoque organizacional es el concepto de la racionalidad limitada (Simon, 1978), que presupone que quienes toman las decisiones poseen tiempo y atención limitados, y por ello no pueden cubrir todas las metas, alternativas y consecuencias.

Por su parte, desde la óptica de los actores estatales encargados de implementar el presupuesto participativo, en el marco de la planeación colaborativa, éste es un mandato que no admite una única interpretación, ya que, más bien, son otro tipo de baluartes organizacionales, y que se manifiestan en ciertas rutinas, los que adquieren lógica y sentido para los mandos operativos a la hora de llevar a cabo planeación y la presupuestación de los recursos. Más que seguir la racionalidad instrumental que presupone el ejercicio de planeación colaborativa, es el *ethos*; es decir, los criterios normativos que siguen la oficinas delegacionales, los que definen de qué manera se hacen valer los principios de la participación ciudadana, los cuáles chocan con la visión racionalista y eficientista que se presume *a priori* del componente de coplaneación presupuestal. Lo que a su vez acarrea tensión y conflicto para dichas áreas al momento de hacer valer dichos mecanismos.

Bajo esta óptica, las áreas operativas encargadas del presupuesto del gobierno delegacional en BJ, no implementan, necesariamente las mejores soluciones, por obra de una guía o plan basado en la estrategia, sino que más bien, llevan a cabo aquellas soluciones que tienen a la mano, por intervención de una serie de rutinas organizacionales que validan el comportamiento apropiado dentro de la organización, y que a su vez sancionan las conductas inadecuadas.⁸⁸

⁸⁸ La lógica del cubo de basura (*garbage can*) sostiene que rara vez el cambio institucional se presenta como un evento planificado, sino que más bien es el resultado de la confluencia temporal entre problemas y soluciones, y es precisamente ésta sincronización, si acaso, fortuita, el factor más importante que explica la toma de decisiones. Es decir, todas las organizaciones tienen la necesidad de disponer de un reservorio o repertorio de respuestas “probadas” que “flotan” en las instancias decisorias. Cuando un problema aparece en la agenda de la organización, le es asignada una solución ya existente. Así algunos problemas son resueltos por completo, otros solo de manera parcial, mientras que otros no son resueltos y vuelven a aparecer más adelante en la agenda buscando una

4.1.2 Programación y presupuestación anual. Experiencias en las Colonias Portales I y Extremadura Insurgentes (2011-2013)

El segundo componente del presupuesto participativo, consiste en la etapa de programación y presupuestación anual. El Programa Operativo Anual es la herramienta mediante la cual las unidades administrativas ordenan secuencialmente los objetivos de corto, mediano y largo plazo y definen las acciones concretas, los responsables, las fechas, los recursos y las ubicaciones donde se realizaran; esta es la base del anteproyecto de presupuesto anual. De acuerdo con la LPGEDF, en este proceso pueden involucrarse a las agencias sociales: (diversas agrupaciones civiles y la ciudadanía), ya que, de acuerdo con ésta ley, corresponde a la sociedad civil participar en la elaboración del POA a fin de que puedan intervenir en su elaboración, asegurando la inclusión de sus opiniones tanto en la formulación como en su actualización, no solo a través de la consulta pública, sino a través del control y la evaluación.

Es en este escenario, corresponde a los diversos grupos sociales y a la ciudadanía participar en la definición de las acciones prioritarias en las colonias del Distrito Federal a través de la formulación de “Proyectos específicos” en el marco de la convocatoria correspondiente, cuyas bases fueron descritas en el capítulo tres. En todo caso, los proyectos de naturaleza comunitaria propuestos por individuos u organizaciones sociales, serán sometidos a la opinión de los vecinos, previamente a

nueva oportunidad. Por lo que la oportunidad, por no decir, el oportunismo, es considerada un criterio preponderante para poder actuar (March y Olsen, 1997).

su realización con la colaboración de las autoridades delegacionales. “Un proyecto de desarrollo social es una propuesta de solución organizada y concertada a una determinada problemática que una comunidad considera necesario resolver para mejorar su entorno cotidiano (IEDF: 2014).” Por otro lado, corresponde a las áreas técnicas delegacionales brindar asesoramiento técnico a los ciudadanos que así se los soliciten durante la elaboración de los proyectos presupuestales. Y una vez terminada la fase de recepción de proyectos, *preseleccionar* aquellos proyectos que a juicio de las unidades administrativas, resulten técnica, jurídica y financieramente viables; y que ameriten ser sometidos a la consulta ciudadana que se llevará a cabo el segundo domingo del mes de noviembre de cada año.

Aunque los proyectos presupuestales específicos son pensados como un mecanismo flexible y horizontal que favorece la planeación colaborativa, la organización de las actividades y la asignación de los recursos presupuestales destinados a resolver eficazmente determinadas problemáticas comunitarias; resulta ser, que en la práctica, los ciudadanos que desean formular un proyecto comunitario a fondearse con presupuesto participativo, enfrentan ciertas limitaciones prácticas para llevar a cabo esta actividad; por lo que toca a la formulación del monto real de la obra, la definición, tipos de trabajos a efectuar, las empresas que realizarán la obra, la calidad de los materiales utilizados, los tiempos de inicio, ejecución y término, así como los responsables esta actividad. Estos resultados se apoyan en los testimonios de la excoordinadora y líder vecinal de Portales I y del excoordinador y líder natural del Parque Hundido quienes sostienen que resulta complicado elaborar un presupuesto sin tener “bases reales” sobre costos aproximados, tiempos, el número

y los perfiles de la población beneficiaria de las obras. Situación que es reflejo del inadecuado ejercicio, por no decir, prácticamente inexistente, ejercicio de planeación estratégica colaborativa fundamentado en un diagnóstico previo. Para ejemplificar las limitaciones técnicas a las que se enfrentó el órgano de control social en las colonias Portales I, el lector puede remitirse al anexo documental 7, que ilustra el formato y las condiciones bajo las cuales la ciudadanía tiene que elaborar un proyecto específico de presupuesto participativo. Estos resultados coinciden con algunas investigaciones que apuntan a que el cumplimiento de las atribuciones que tienen los ciudadanos, en este caso, para pronunciarse sobre la formulación de un proyecto presupuestal, se requiere de ciertos conocimientos de índole técnico y resulta difícil pensar que un cuerpo cívico emergido espontáneamente de la comunidad tenga esas capacidades. Así, el contenido técnico de las atribuciones asignadas a los órganos de control social, son en sí mismo, un inhibidor de su ejercicio. (Cunill, 2000).

Por otro lado, las llamadas “asesorías técnicas” deben ser proveídas por las áreas operativas de la delegación a quienes así los soliciten para formular un proyecto presupuestal, ya que están pensadas como mecanismos flexibles que facilitan la comunicación para la colaboración entre las áreas delegacionales y las agencias sociales; aunque en la práctica, los funcionarios, no siempre están dispuestos a invertir el tiempo y el esfuerzo necesario para transferir horizontalmente ciertos conocimientos de naturaleza técnica. Así lo exponen los contralores ciudadanos entrevistados quienes aseguran que no recibieron respuesta de la delegación cuando ellos, por su cuenta, y empleando del mecanismo de colaboración, tuvieron la

iniciativa de buscar proveedores para mejorar precios y calidad de los materiales durante la formulación de los proyectos específicos, pues simplemente no hay un área que dé cabida a dichas cotizaciones en la delegación para que sean tomadas en cuenta y exista retroalimentación. Cabe mencionar que de acuerdo con las reglas de operación de la convocatoria para presentar dichos proyectos, todas las cotizaciones relacionadas con los éstos, deben basarse en el tabulador de precios del GDF, los contralores sociales, consideran esto un absurdo. Para ilustrar los componentes técnicos que requieren la contratación de las obras, servicios y materiales relacionados con dichos proyectos, véase el anexo 8

El mecanismo de preselección de proyectos específicos se debe llevar a cabo una vez cumplidas las etapas de asesoría y retroalimentación y debe fungir como un aval de la autoridad administrativa respecto a los proyectos que cumplen con el ingrediente colaborativo, como consecuencia lógica y continua de la fase de coplaneación. En la práctica, funciona más bien como un mecanismo vertical que forma parte de la rutina organizacional y que prescinde de esa colaboración para direccionar unilateralmente los presupuestos participativos, bajo criterios de “oportunidad.” Esta preselección de proyectos, funciona como un esquema muy parecido al modelo del “cubo de basura”, explicado anteriormente, en donde, la base para la toma de decisiones, se fundamenta en criterios de “oportunidad”, o más bien dicho, de oportunismo, mediante el cual los funcionarios delegacionales asignan partidas presupuestales (soluciones probadas o eficaces) a problemas conocidos que se han presentado antes y que son susceptibles de ser “tratados” mediante la

cobertura de infraestructura básica, hablamos de instalación de luminarias, remozamiento de banquetas y guarniciones, renovación de carpeta asfáltica, por mencionar los proyectos del presupuesto participativo más comunes.⁸⁹ De ahí, que el ingrediente participativo para la búsqueda de oportunidades encaminadas a la solución de problemas efectivos, en la práctica, no figura dentro del repertorio de respuestas del gobierno delegacional, como sí lo son las inercias o causes programáticos presupuestales, pues permiten a los funcionario responder eficazmente a las presiones del medio. Estos resultados coinciden con los testimonios de los excoordinadores de Portales I y Extremadura Insurgentes, cuando hablaban de que el presupuesto participativo es una “tomada de pelo”, pues son proyectos que carecen de un carácter estratégico “sin chiste”, ¿remozar banquetas?, ¿Instalar luminarias?, “que carácter especial (se refieren a un carácter participativo) puede tener eso?”, afirman.

La etapa de programación y presupuestación culmina con la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo que se lleva a cabo el segundo domingo de cada mes de noviembre y en la que se definen los proyectos específicos de desarrollo comunitario que habrán de aplicarse al año siguiente con los recursos comprometidos. Previamente a la consulta se realizan a una serie de foros informativos a cargo de los comités ciudadanos en las colonias con el objeto de difundir entre los vecinos los proyectos que habrán de contender en la consulta y que

⁸⁹ Para constatar la cantidad de proyectos fondeados con presupuesto participativo con estas características, no solo en la delegación BJ, sino en todo el DF, puede revisar los informes anuales sobre el ejercicio del gasto público de la Secretaría de Finanzas del DF correspondientes a los años 2011, 2012, 2013.

son los proyectos que fueron preseleccionados por las áreas técnicas delegacionales.

Por otro lado, de acuerdo con la LPCDF, es obligación de las autoridades indicar en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos los rubros en los que en cada colonia de la delegación se aplicarán los recursos del presupuesto participativo definidos en la consulta ciudadana, actividad que se torna vinculante para las autoridades por mandato legal.

Pero en la práctica, las consultas ciudadanas aunque legalmente sean vinculantes para la autoridad administrativa, las oficinas se las arreglan para sortear el ingrediente participativo, en su lugar se privilegian cauces o inercias presupuestales que sí son consideradas un baluarte organizacional porque permite responder con eficacia a las presiones del medio. Así, la definición del presupuesto participativo no es el resultado natural de la puesta en marcha del ejercicio de planeación estratégica colaborativa, sino que más bien es el resultado de un mecanismo vertical de selección sistemático y sesgado basado en la rutina organizacional. Estos resultados coinciden con los testimonios de los excoordinadores de las colonias entrevistados quienes aseguran que en la práctica, no hay manera de asegurarnos que los objetivos, así como las metas físicas y financieras de los proyectos que resultaron ganadores en la consulta ciudadana hayan sido incorporados efectivamente en las acciones de política pública contempladas de los POAS delegacionales entre 2011 y 2013. (Ver anexo documental 6).

4.1.3 Instrumentos de colaboración ciudadana dentro el marco de la ejecución del presupuesto participativo. Experiencias en las colonias Parque Hundido y Portales I.

Ahora nos situamos en la fase campo, en donde se materializan y se vuelven realidad los presupuestos participativos. De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, se debe procurar que la ejecución de los proyectos se realice utilizando el instrumento de participación llamado “colaboración ciudadana”, previsto en el artículo 51 de la ley en comento, el cual establece:

Los habitantes del Distrito Federal, los Comités, los Consejos y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal (Artículo 51).

Además, la LPCDF establece que será responsabilidad de los integrantes de los comités ciudadanos el dar seguimiento de los proyectos frente a las autoridades responsables de la ejecución de las obras para verificar el avance y cumplimiento de sus metas físicas y financieras durante su aplicación en campo. A la vez que las autoridades están obligadas a informar sobre todos los aspectos relacionados con el avance material y financiero de los proyectos por lo que toca a los costos, responsables de las obras y calidad de los materiales.⁹⁰

⁹⁰ De acuerdo con la LPCDF, las autoridades ejecutoras del presupuesto, deben permitir el acceso a toda la información relacionada con la realización de obras y servicios, la cual será publicada en los sitios de internet de cada delegación y proporcionada a través de los mecanismos de información

En la práctica, a pesar de que el instrumento de “colaboración ciudadana” previsto por ley es pensado como un mecanismo horizontal para asegurar el cumplimiento de las metas físicas y financieras de los proyectos durante su aplicación en campo, las unidades administrativas prescinden de este dispositivo, definiendo unilateral y verticalmente el monto real de la obra, tipos de trabajos a efectuar, las empresas que realizarán la obra, la calidad de los materiales utilizados, los tiempos de inicio, ejecución y término, así como sus responsables, en tanto la ejecución de las obras es más una secuela del mecanismo de selección sistemático y sesgado basado más en la rutina, que la etapa lógica y subsecuente de la planeación y programación presupuestal. Estos datos se fundamentan en los testimonios de los contralores sociales de las colonias Portales I y Parque Hundido que manifiestan que las autoridades delegaciones competentes nunca los contactaron para avisarles sobre el inicio de las obras correspondientes a la aplicación de los presupuestos participativos para los años 2011, 2012 y 2013, ni para notificarles quienes eran las empresas contratadas para la realización de las obras, mucho menos acerca del monto real de la obra y los materiales que serían utilizados. Aspectos cruciales para lograr una

pública establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. De acuerdo con una consulta efectuada al portal de internet de la delegación BJ en el mes de enero de 2015, dicha demarcación había mostrado un desempeño importante en materia de transparencia, pero de acuerdo con los requerimientos de ley, aún no se había incluido el micrositio destinado a publicitar los avances de la gestión del presupuesto participativo. La falta de transparencia u opacidad que transgrede el principio de máxima publicidad consagrado en el artículo 6 de la constitución general, o la negativa de alguna autoridad del Distrito Federal a proporcionar información de carácter público, son violaciones a los derechos humanos que pueden impugnarse ante el órgano garante en la materia. Si la resolución del órgano no llegara a beneficiar al particular, éste puede recurrir al juicio de nulidad ante los tribunales administrativos (LTAIPDF). Eventualmente, el particular puede recurrir al juicio el amparo para atacar la decisión de los juzgados locales y hacer valer su derecho a la transparencia (Arts, 103 y 107 de la Constitución General).

auténtica colaboración entre las contralorías sociales y las agencias gubernamentales ejecutoras. Ambos testimonios coinciden que un día antes fueron notificados para que estuvieran presentes para iniciar las obras. Las imágenes 3 a 6 corresponden a las obras correspondientes a dos de los presupuestos participativos ejercidos en 2011 y 2012 en el Parque Hundido. Colocación de luminarias” y “Gimnasio para la tercer edad.” Respectivamente.

Imagen 3



Imagen 4



Imágenes 6 y 7. Colocación de luminarias poste corto en el Parque Hundido. Recursos correspondientes al Presupuesto Participativo 2011. Fotos tomadas el 28 de mayo de 2014.

Imagen 5



Imagen 6



Imágenes 8 y 9. Aparatos ejercitadores al aire libre instalados en el Parque Hundido. Recursos correspondientes al Presupuesto Participativo 2012. Fotos tomadas el 28 de mayo de 2014.

4.1.4 Instrumentos de colaboración ciudadana dentro el marco de la evaluación del presupuesto participativo. Experiencias en las colonias Parque Hundido y Portales I.

De acuerdo con los conceptos desarrollados en la LPGEDF, el Sistema de Evaluación del Desempeño, consiste en un “conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”

Por su parte, de acuerdo con la LPCDF en su Art. 54, es obligación de las autoridades delegacionales rendir un informe pormenorizado ante los comités y

consejos ciudadanos sobre el cumplimiento de las metas y el ejercicio de los recursos financieros del presupuesto participativo una vez ejecutado. Adicionalmente corresponde a los Consejos y Comités Ciudadanos informar semestralmente sobre el ejercicio de sus funciones y sobre el resultado de sus actividades a la ciudadanía a la cual representan, incluyendo los avances de las metas de los proyectos del presupuesto participativo

La idea esencial para un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es que el encadenamiento de acciones y productos a un propósito mayor es la clave para medir y evaluar el rendimiento del presupuesto participativo. Aquí, la evidencia apunta a que el mecanismo de selección sistemático y sesgado basado en la rutina que imperan en el momento de la planeación, técnicamente inhiben la realización, a la postre, de mecanismos de evaluación *ex post* sobre las metas físicas y financieras de los proyectos a partir de una plataforma de desempeño. Simplemente, la evaluación efectiva sobre el presupuesto participativo es prácticamente inexistente y la intervención efectiva de la contraloría social en actividades de evaluación, es prácticamente letra muerta.

Otro aspecto que amerita mencionarse, es que la evidencia apunta a que la evaluación, en sí misma, es una actividad inhibidora del control social debido a su naturaleza y contenido altamente técnico, y es difícil esperar que un cuerpo cívico emergido espontáneamente de la sociedad reúna estas capacidades (Cunill 2000).

La excoordinadora del comité vecinal y líder de la colonia Portales I enfatiza en que desde la planeación a la evaluación, es indispensable contar con una serie de conocimientos técnicos para que la contraloría social pueda estar en condiciones de presentar un plan de trabajo fundamentado en un diagnóstico y eventualmente, estar en condiciones de evaluar los resultados de la cogestión presupuestal. Acepta que ella se familiarizó, previamente, antes de ser, coordinadora del comité vecinal, con algunos conceptos sobre planeación estratégica y sobre el cumplimiento de objetivos y metas de gestión en su profesión cotidiana enfermera sanitarista y que es complicado que “cualquier persona” tenga espontáneamente estas habilidades; lo que limita la injerencia de los comités vecinales sobre la gestión presupuestal en la práctica. De ahí, que la colonia Portales I fue la única colonia que comprende el estudio donde pudimos constatar la capacidades reales, si acaso limitadas, de la contraloría social y los esfuerzos para plasmar en un documento las actividades planeación hasta la evaluación (ver anexo documental 5).

4.2 Experiencias de control social sobre la conducción del presupuesto participativo en la Delegación Cuajimalpa. Análisis de sus principales componentes (2011-2013)

Llega el momento de evaluar las experiencias de las agencias de control social durante la conducción del Presupuesto Participativo en las colonias Ahuatenco y Xalpa de la delegación Cuajimalpa. Como lo hemos venido haciendo, aquí evaluamos el comportamiento de ciertas variables críticas que determinan los resultados de la gestión del presupuesto participativo durante sus tres etapas más

importantes, en la planeación, durante su ejecución y en su evaluación. Uno, aquí analizamos las repercusiones del entramado de confianza interpersonal sobre la construcción de arreglos de gobernanza por el control social, dos, los efectos que tienen ciertas propiedades de dichas estructuras como lo es la flexibilidad o rigidez, producto del entramado de confianza, sobre la conducción de los mecanismo de control social sobre el presupuesto participativo durante sus tres fases críticas; y tres, el efecto de variables como la horizontalidad / verticalidad de las redes de control social, sobre la conducción de los mecanismos de cogestión presupuestal en las tres etapas críticas ya mencionadas.

Los principales resultados que sugiere el estudio de las agencias de control social en Cuajimalpa dejan ver ciertas “fallas” en los esquemas colaborativos de gobernanza, que ocurren cuando su articulación tiende a conformar grupos de membresía, que si bien, persiguen beneficios distributivos para sus integrantes, estos resultados no necesariamente repercuten en objetivos sociales, generando externalidades para los no miembros, contrariamente a lo que debe de resultar de una “genuina” colaboración horizontal. Este patrón de conformación de redes de membresía durante el proceso de cogestión presupuestal tiene serias repercusiones sobre los alcances del control social. Así, la importancia que tiene la confianza en la teoría, puede verse ensombrecida por el debate en torno al desempeño de las redes de gobernanza por el control social, polarizado entre la eficiencia y sus implicaciones para la igualdad democrática (Hay, 1998) citado por Blanco (2011).

4.2.1 Instrumentación de la Planeación Estratégica Colaborativa. Experiencias en las Colonias Ahuatenco y Xalpa (2011-2013)

Al amparo del régimen de participación ciudadana que han venido promoviendo los gobiernos recientemente en la entidad, ciertas funciones especializadas de la gestión gubernamental como el área presupuestal han venido siendo descentralizadas mediante esquemas de colaboración ciudadana en aras de imprimir eficiencia y legitimidad los gobiernos en turno, a la vez que se pretende empoderar a la ciudadanía en el ejercicio plenos de sus derechos, como auténtico contrapeso político a las decisiones que toma la administración pública, en el marco de la rendición de cuentas política – electoral.

Para alcanzar tales objetivos, las reformas democráticas recientes han impactado el marco legal para introducir nuevos mecanismos de participación y colaboración ciudadana en áreas que antaño eran consideradas funciones exclusivas del gobierno, como la planeación estratégica, la programación y evaluación presupuestal. En este contexto, aquí hemos insistido en que la Planeación estratégica colaborativa es una herramienta gerencial promovida desde el discurso de las agencias multilaterales que inspira las directrices del gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones políticas y funge como el componente globalizador o marco de la implementación de los presupuestos participativos en aras de alcanzar mejores resultados de los programas, incluso, mediante la posibilidad de evaluar sistemáticamente sus desempeño.

Para profundizar acerca de las dinámicas de articulación y constitución de las agencias de control social en las colonias estudiadas en Cuajimalpa y sus repercusiones en su funcionamiento y alcances dentro de la instrumentación de la planeación presupuestal estratégica, lo haremos en tres partes. Primero hay que evaluar su forma de integración y constitución hacia adentro, es decir, por lo que toca a las relaciones sociales entre los miembros que componen los comités ciudadanos, que son la expresión de su formato oficial o convencional; segundo hay que evaluar, las dinámicas de articulación, más allá del horizonte de la formalidad, por lo que toca a la forma de integración de la red hacia afuera y las relaciones tramadas entre sus integrantes y la ciudadanía en general y frente a otras organizaciones sociales u otros grupos de interés; y finalmente, por lo que se refiere a las relaciones entre éstos cuerpos sociales y las agencias delegacionales, lo que supone de antemano, una lógica vertical tradicional, aunque de alguna manera, atenuada, precisamente por obra y pretexto de la implementación del mecanismo de planeación estratégica colaborativa. (Véase cuadros 16 a 18).

4.2.1.1 Integración hacia adentro de las agencias de control social en Cuajimalpa. Comportamiento relacional en el marco de la planeación estratégica colaborativa. Experiencias en la colonia Xalpa y Ahuatenco

El estudio de la anatomía de las agencias de control social por lo que toca a su forma de integración hacia adentro, es decir, por cuanto toca a las relaciones tramadas entre sus integrantes, parte del diseño organizacional que formaliza su constitución como “comités ciudadanos.” El objetivo aquí consiste en evaluar

empíricamente el funcionamiento de estas figuras jurídicas y sus verdaderos alcances en la práctica, dentro del contexto de la Planeación presupuestal.

De acuerdo con el protocolo de integración, que marca la LPCDF, los comités ciudadanos, tradicionalmente son concebidos como redes cerradas, compuestas por nueve integrantes provenientes de una votación ciudadana organizada en cada colonia, los cuales, tras recibir su investidura, asumen de manera honorífica ciertas encomiendas o comisiones para atender puntualmente las necesidades de la ciudadanía; aceptan participar de determinados procedimientos de control internos como los son las reuniones internas de comité que se llevan a cabo de manera periódica y deciden someterse a instancias de control y sanción administrativa por parte de la autoridad electoral, derivados de su, eventual, conducta irregular.

Al igual que la experiencias de la integración hacia adentro de los comités ciudadanos estudiados en BJ, las experiencias registradas en las colonias Ahuatenco y Xalpa en Cuajimalpa, apuntan, a que la conformación democrática y plural de los comités ciudadanos, la cual asegura su independencia del Estado, no asegura necesariamente su capacidad para sortear problemas de acción colectiva de primer o segundo orden ni a alcanzar necesariamente mejores resultados.

Si bien, la conformación de los comités ciudadanos que se rige por nueve integrantes votados por la comunidad, cinco de mayoría y cuatro de minoría, obedece a un diseño pluralista que presupone una comunión de intereses por el “bien de la ciudadanía”; en la práctica, sucede que los cuatro integrantes de minoría les

disputaran al grupo mayoritario no solo el contenido de las propuestas, sino también los recursos y las posiciones. Ésta composición heterogénea entre los nueve integrantes del comité ciudadano tiene que ver, al igual que en las experiencias de los comités evaluados en BJ, con las preferencias partidistas de sus integrantes, que equivocadamente son trasladadas por los actores y expuestas durante su quehacer cívico, sin tomar en consideración la responsabilidad que ello conlleva al desempeñar un cargo honorífico como lo es formar parte de un comité ciudadano. Este fenómeno se registró al momento de la constitución y funcionamiento del comité ciudadano tanto en Ahuatenco como en Xalpa a lo largo de los tres años de su gestión. Al igual que en las experiencias documentadas en BJ, el comité ciudadano se descompone al momento de su operación debido a la heterogeneidad entre las afinidades partidistas entre sus integrantes, aunque el colectivo sigue funcionando a lo largo del periodo por unanimidad únicamente con los cinco integrantes de mayoría.⁹¹

Es decir, que éstos diseños organizacionales de naturaleza colegiada, pensados a partir del paradigma colaborativo, regularmente parten del supuesto que la constitución de cuerpos deliberativos son fórmulas de reclutamiento que aseguran una alianza armónica entre la pluralidad de actores que anteponen sus intereses para resolver problemas colectivos, sin tomar en cuenta el grado de heterogeneidad u homogeneidad entre los individuos que conforman dichos cuerpos y la manera en que estos rasgos repercuten en la manera en que los actores enfrentan los

⁹¹ Entrevistas realizadas a la excoordinadora y líder de la colonia Ahuatenco y al exvocal y líder natural del comité ciudadano de la colonia Xalpa.

problemas de acción colectiva, sean de primer orden (para ponerse de acuerdo en los objetivos) o de segundo orden (para ponerse de acuerdo en los medios para lograr los objetivos y la manera en que habrán de distribuirse las ganancias y los costos entre sus integrantes).

4.2.1.2 Integración hacia afuera de la agencias de control social en Cuajimalpa. Comportamiento relacional en el marco de la planeación presupuestal colaborativa. Experiencias en Ahuatenco y Xalpa

Aquí examinamos las relaciones que se traman entre las agencias sociales comprendidas por los grupos organizados de vecinos de las colonias de Ahuatenco y Xalpa interesados en actividades de control sobre el presupuesto participativo y redes por la rendición de cuentas, frente a otras organizaciones sociales o grupos de interés, por lo que toca a su necesidad de expandir su ámbito de influencia y reclutar nuevos adherentes a la agenda urbana comunitaria, así como para, en el papel, elaborar diagnósticos colectivos y decidir conjuntamente sobre el destino de los recursos presupuestales asignados a la colonia para financiar proyectos comunitarios específicos, que son nuevas responsabilidades asignadas a la ciudadanía por mandato legal.

Siguiendo el marco teórico, las tres propiedades o las tres variables más importantes que configuran las dinámicas de articulación y constitución de las agencias sociales, son: *la ampliación relaciones de confianza y mutualidad*, y sus repercusiones sobre la anatomía de la red,, *las relaciones de flexibilidad / rigidez, y de horizontalidad /*

verticalidad; en virtud de la utilidad de éstas variables para explicar satisfactoriamente el funcionamiento y los alcances de formas posburocráticas de gobernanza por la rendición de cuentas, entendidas en el papel, entendidas como arreglos sociales que resultan más eficientes que las organizaciones jerárquicas convencionales. La observación de éstas variables nos permitió ampliar el conocimiento sobre el papel que juegan las agencias sociales dentro de la instrumentación de la planeación presupuestal estratégica colaborativa y para conocer sobre sus verdaderos alcances en la práctica.

Como ya habíamos apuntado, el mecanismo de articulación social convencional que deben emplear los comités ciudadanos para llevar a cabo ejercicios de reflexión estratégica comunitaria es la “asamblea ciudadana”, la que debe fungir como un espacio de disertación pública en relación a la definición de los temas críticos de la agenda urbana comunitaria susceptibles ser contemplados dentro del presupuesto público. Coincidentemente con las experiencias registradas en Benito Juárez, estos dispositivos, las asambleas vecinales, por no mencionar también a los comités ciudadanos, también fueron prácticamente inoperantes en las colonias Ahuatenco y Xalpa en la delegación Cuajimalpa durante el periodo de estudio, debido a las mismas causas que ya habíamos documentado en las experiencias anteriores.

Es decir, por un lado, la responsabilidad cívica de hacer valer ciertas atribuciones como lo es participar activamente de éstas asambleas, acarrea altos costos de oportunidad, por lo que implica la vida moderna de cualquier vecino o ciudadano de “a pie”, como los son el tiempo y dinero. Por otro lado, estas conductas están

asociadas a un sentido generalizado de desconfianza hacia el gobierno delegacional por los pobres resultados mostrados de manera sistemática trienio a trienio, así como hacia las nuevas instituciones y mecanismos de participación ciudadana promovidos por las reformas democráticas recientes, que son percibidas como un apéndice gubernamental, situación que repercute en una apatía por parte de los ciudadanos para intervenir activamente en las asambleas ciudadanas convocadas por el comité vecinal, el cual “solo se acerca a la gente en tiempos de elección.”⁹²

Aquí es importante volver a insistir en la importancia que juega el papel de la confianza como mecanismo de amortiguamiento social para zanjar o superar ciertas diferencias estructurales entre los individuos o unidades que componen las redes y luego dar paso a la cooperación beneficiosa y la colaboración efectiva, dentro del marco de planeación estratégica del presupuesto público. Pues es solo a través del entramado de confianza como los integrantes de las redes de control social estarían en condiciones de asumir ciertos costos, y sortear con éxito los dilemas que plantea la acción colectiva, y así elevar las capacidades de control social. Luego entonces, los resultados vuelven a apuntar, como en BJ, a que, para volver operativos los mecanismos convencionales de integración social como las asambleas ciudadanas, y para hacer efectivos lo principio de la planeación estratégica colaborativa, es necesario ampliar el contexto más general de la red. Es decir, optimizar la fuerza de los vínculos de confianza entre los vecinos de la colonia e integrantes del comité ciudadano; y entre la ciudadanía y las autoridades delegacionales.

⁹² Entrevistas realizada a excoordinadora y lideresa del comité vecinal de la colonia Ahuatenco y a exintegrante en calidad de vocal del comité ciudadano y líder comunitario de la colonia Xalpa.

Siguiendo el hilo conductor, aquí corroboramos que las dinámicas de integración social rebasan las jurisdicciones formales, por lo que el proceso de agencificación comunitaria se da fuera de los mecanismos de planeación presupuestal convencionales y de los espacios de deliberación y reflexión estratégica comunitaria promovidos por ley. Aquí, los actores sociales prefieren velar por el mantenimiento de la confianza que se manifiesta en otro tipo de lealtades institucionales, que involucrarse en las instancias participativas convencionales.

Sin embargo, como veremos a continuación, existen diferencias por cuanto al trayecto que sigue la expansión del espectro de confianza interpersonal durante el proceso de agencificación social entre las experiencias registradas en la delegación Cuajimalpa y las registradas en la delegación BJ. Diferencias que pueden dar lugar a la conformación de diferentes tipos de redes, de diferente anatomía y constitución, lo que por supuesto, pueden dar lugar a diferentes resultados con respecto a los alcances del brazo del control social sobre el presupuesto participativo.

El ejemplo más emblemático en la BJ, la red de vecinos por el Parque Hundido, funciona como una organización de tipo territorial cuya finalidad es la defensa del espacio urbano y de los derechos de usufructo de suelo adquiridos de sus colonos en el contexto de los proyectos de expansión de desarrollo vertical que han venido promoviendo las administraciones del GDF recientes. Por lo que toca a su forma de integración hacia afuera, la agencia social adquiere cuerpo y constitución más allá de las estructuras y mecanismos de agencificación tradicionales, por medio de una red horizontal de vecinos sustentada en arreglos basados en la confianza y el

reconocimiento mutuo, estructura que les permite a sus integrantes activar ciertos dispositivos de apoyo y colaboración mutua en momentos críticos cuando se encuentran en disputa los recursos de la propia comunidad.

La articulación de la red de control social en el Parque Hundido implica un patrón progresivo de flexibilización y de expansión horizontal de la red. Mientras más amplia y visible sea su composición, mayor su capacidad de convocatoria, lo que les resulta en mayores dividendos; por lo que sin duda esta es su estrategia de acción dominante. La anatomía que muestra la agencia social constituida en el Parque Hundido se ajusta a la perfección a lo que en la literatura se le conoce como “redes abiertas” o “flojamente acopladas”; estos modelos ha sido exaltados por una parte de la literatura que apuesta por el desarrollo comunitario, precisamente como un modelo de autoregulación, que implica mejores canales de participación, comunicación, negociación; así como mejores dispositivos de resolución de conflictos en ausencia de control y vigilancia centralizada; particularmente, al momento de poner en práctica los principios de la planeación estratégica colaborativa, que es una fase crítica que determina el éxito de los planes, programas y presupuestos.⁹³

Las experiencias registradas en las colonias de estudio en la delegación Cuajimalpa, por lo que toca a las dinámicas y conformación de las redes de control social,

⁹³ Precisamente el modelo de planeación colaborativa del Distrito Federal se encuentra inspirado en las bondades de este tipo de arreglos sociales y apuesta por la generación de redes de cooperación entre actores de diversa naturaleza en tanto arreglos institucionales innovadores que promueven la inclusión en la toma de decisiones y la eficiencia social. Y en donde el andamiaje de las relaciones de confianza y dependencia mutua, son eslabones vitales para el mantenimiento de la gobernanza por el control social.

apuntan hacia otros resultados, los cuáles dejan ver que no siempre este tipo de arreglos fundamentados en la confianza y el mutualismo se amplían necesariamente fuera de los horizontes de grupo ni buscan necesariamente objetivos sociales. Esto pone en entredicho la importancia que tiene la confianza en la teoría dentro del debate por el desempeño de las redes, polarizado, entre la eficiencia y la inclusión democrática.

Aquí los resultados corroboran que no en todos los casos las agencias sociales siguen patrones de flexibilidad para incorporar nuevos integrantes y nuevos temas a la agenda de red y que esta resulta ser su tendencia natural, sino por el contrario, que las agencias de control social se pueden configurar en forma de arreglos rígidos o restrictivos que limitan el involucramiento de nuevos participantes. Conductas que suelen imponer externalidades a los no miembros. Par comprender a cabalidad la anatomía y el comportamiento de las redes de integración social en las colonias de la delegación Cuajimalpa, es necesario tener en cuenta ciertos antecedentes.

En palabras de los protagonistas y para comenzar a trazar la historia acerca del control social sobre los presupuestos participativos tanto en Ahuatenco como en Xalpa, tenemos que éstas son dos de las colonias más pequeñas, a razón del número de habitantes, que integran la delegación Cuajimalpa. Además de que la historia de su constitución y consolidación sigue un patrón similar por ser consideradas, actualmente, zonas integradas por asentamientos irregulares sobre usos de suelo de conservación restringidos en el decreto Presidencial del Plan de

Desarrollo Urbano de la Delegación Cuajimalpa de 1996, vigente; en virtud de sus características e importancia en el equilibrio ecológico, como es el caso de Xalpa, y por sus condiciones para la producción de actividades agropecuarias como es el caso de Ahuatenco. Es así que los oriundos de esos lugares y las personas que han ido comprando predios en esa zona, desde los noventa hasta la actualidad, han venido conformando una red de acción y frente político porque estos espacios sean reconocidos, tanto por las instancias del gobierno central como por las autoridades delegacionales en turno, como áreas urbanas en expansión que ameritan dotación de servicios públicos e infraestructura básica en el contexto del desarrollo controlado que marcan los planes de desarrollo generales, del Distrito Federal y de la delegación Cuajimalpa y los planes específicos delegacionales que contemplan zonas de desarrollo controlado (ZEDEC).

Las necesidades apremiantes de ciertos servicios públicos como agua, luz, y drenaje, han hecho que la comunidad se una en torno a objetivos comunes. Al igual que en las colonias estudiadas en BJ, tomando en cuentas las respectivas distancias y las diferencias del contexto que rodean a unas colonias y a otras; la constante sigue siendo, que cuando es necesario gestionar los recursos de la comunidad y ahí donde los deberes colectivos se vuelen más apremiantes, los individuos están dispuestos a sacrificar tiempo y recurso personales para invertirlos en actividades de monitoreo para sancionar al “gorrón” en aras de hacer respetar un pacto colectivo.

La unidad en torno a un frente común que abarca determinadas necesidades de infraestructura básica; les valió, primero, que dichos asentamiento, pudieran figurar en el Plan de Desarrollo urbano de 1996 como “Zona de desarrollo controlado” (ZEDEC), y luego, que fueran registrados como colonias, lo que ha implicado el reconocimiento paulatino por parte de las autoridades hacia las necesidades que tienen sus habitantes en relación a la dotación de servicios públicos básicos como drenaje, agua potable, alumbrado público, seguridad pública y vialidades.

Particularmente, la administración delegacional 2012-2015, ha mostrado cierta sensibilidad por atender estas demandas apremiantes en el marco de la visión integral de la administración pública, el desarrollo urbano controlado, el respeto por los usos de suelo y la protección de los recursos naturales, derivado de la peculiar situación geográfica de estos lugares; así como por promover la participación multisectorial en el proceso de toma de decisiones (Flores, et al., 2014). Es así que bajo la dirección de la jefatura delegacional, se han emprendido acciones para “destrabar” los servicios públicos básicos que se han venidos suministrando a dichas comunidades paulatinamente y a “cuenta gotas” durante administraciones anteriores.

Pero estos logros para la comunidad se han venido dado, en gran medida, gracias a la capacidad asociativa de los vecinos para ponerse de acuerdo en torno a objetivos comunes, lo que les ha permitido emprender acciones coordinadas entre ellos y en conjunción con las autoridades delegacionales. Estos formatos asociativos y de coordinación van más allá de los mecanismos convencionales que predeterminan las modalidades de la participación ciudadana durante la etapa de planeación

estratégica, como lo son las figuras de las asambleas ciudadanas; y más bien toman forma y se expresan fuera de los espacios formales de participación. Ello implica que la colaboración se lleva a cabo en sedes o puntos de encuentro informales, y que no se definen a partir de un solo instrumento o mejor camino o *best way*, mejor estrategia, sino a partir de una variedad de instrumentos de gestión, repertorios y frentes de acción de política sancionados desde la lógica de la propia comunidad.

Por lo que toca a los puntos típicos de reunión, estos van, desde lo que ellos llaman, “mesas de trabajo” o “juntas de vecinos”, pasando por puntos de encuentro en celebraciones populares, hasta la realización de “comidas con los vecinos” o encuentros casuales, en la plaza en la iglesia, en el mercado, estos son espacios informales donde los ciudadanos se ponen de acuerdo para dar tratamiento y solución a los problemas de la comunidad, que más que ser espacios formalizados pensados *a priori* de arriba hacia abajo para estimular y promover la participación ciudadana; se trata de lugares cotidianos, transitables, en la misma calle, donde todos pasan y se saludan, o bien, reuniones informales de vecinos que se realizan, en el negocio, en el taller, o la casa de algún vecino al que “todo mundo conoce.”⁹⁴

Al igual que las experiencias documentadas en las colonias de la delegación BJ, las asambleas vecinales son sustituidas por otros mecanismos de comunicación y concertación comunitaria que son dignos de confianza para los ciudadanos. Ya

⁹⁴ Entrevistas realizada a la excoordinadora del comité ciudadano y líder natural de la colonia Ahuatenco 2011-2013 y a integrante del comité ciudadano y líder natural de la colonia Xalpa durante el mismo periodo. Ejercicio de observación directa en ambas colonias. Febrero-Noviembre de 2014.

hemos apuntado que un tema serio en la literatura tiene que ver con la manera en que la confianza interpersonal sirve para zanjar ciertas diferencias entre las personas, condiciones estructurales tales como el tiempo o el dinero disponible, incluso, las distancias entre las clase social, para dar pie a la cooperación beneficiosa.

Por ejemplo, un aspecto distintivo de la cooperación basada en la confianza que se da entre vecinos en la colonia Xalpa, tiene que ver con su disposición a desembolsar dinero para la celebración de las fiestas patronales, o para llevar a cabo una actividad emblemática para la comunidad, como pintar la fachada de la parroquia. Cada quien coopera con lo que puede, adinerados o no tanto, y es raro, por no decir, impensable, que alguna persona se rehúse a hacerlo; pues de lo contrario sería señalado por los propios vecinos.⁹⁵ Ya habíamos apuntado que estos resultados son coincidentes con estudios etnográficos que apuntan a que el miedo a ser apuntado por la propia comunidad como “el gorrón”, es un incentivo para la cooperación. Así, el temor al ostracismo social va evolucionando paulatinamente como norma social (Ostrom, 1990, Henrich et al., 2001).⁹⁶

⁹⁵ Entrevista realizada a una lideresa natural de la colonia Xalpa y a la hija de uno de los “fiscales” de la comunidad. Los fiscales son las figuras, que además de fungir como líderes naturales, se encargan de recolectar los recursos económicos para financiar las verbenas populares o las fiestas del santo patrono en el “día de la comunidad.”

⁹⁶ Estas nociones coinciden con la formulación de indicadores oficiales preocupados por medir el nivel de capital social en los municipios del país. Por ejemplo, la disposición a prestar dinero o a desembolsarlo para alguien más es un indicador de cohesión social. Consúltense los indicadores oficiales de cohesión social por municipio en México (CONEVAL, 2009).

Al igual que en las experiencias documentadas de las agencias de control social en BJ, aquí, los diversos repertorios y los frentes de acción política que dan forma a control social, privilegian no una única o mejor fórmula, desde una perspectiva instrumental, para asegurar la incidencia de la ciudadanía sobre las decisiones gubernamentales, en la planeación y la programación de los proyectos de la agenda del desarrollo urbano. Sino que más bien, dichas actividades pueden ir desde la puesta en práctica de recursos legales, se trate de solicitudes por escrito a la autoridad, a lo que comúnmente llaman “escritos”, quejas a los superiores de las áreas correspondientes, quejas dirigidas a los órganos internos de control o a la contraloría central o es que aprovechan la participación institucionalizada en foros y consultas públicas promovidas por la autoridad delegacional para ganar visibilidad, hasta la realización de plantones frente a la ALDF y otros inmuebles oficiales.⁹⁷

Tanto las acciones institucionalizadas como las no institucionalizadas, son recursos empleados por los vecinos organizados de la colonia Ahuatenco y han sido eficaces para exigir a las autoridades legislativas y gubernamentales el reconocimiento de dichos asentamientos para figurar como una colonia reconocida en el mapa de desarrollo urbano de la delegación y para obligar a la delegación a que destine

⁹⁷ La consulta pública de 2007 para actualizar el Plan de desarrollo delegacional convocados por el entonces Delegado Remedios Ledezma fue dirigida no solo a la ciudadanía en general, sino de forma específica, fue diseñada para que diversas organizaciones sociales y líderes que tienen cierta influencia en la delegación pudieran verter su opiniones en torno al diseño de urbano de la delegación. Observación participativa directa en diversos foros convocados por la delegación para la modificación del Plan delegacional de desarrollo urbano 1996 en las instalaciones de la Delegación Cuajimalpa. Actividad realizada entre octubre- septiembre, 2014.

recursos y servicios hacia estas zonas con una demanda real de servicios públicos.⁹⁸ (Las imágenes 7 y 8 ilustran diversos foros organizados por el gobierno delegacional en sedes oficiales con el fin de promover el diálogo entre autoridades y ciudadanía, se trate de individuos u organizaciones de la sociedad civil. A petición, mejor dicho, como una respuesta a la insistencia de grupos sociales organizados en diversas colonias de la delegación en el marco de la modificación del programa de desarrollo urbano de la delegación Cuajimalpa.

Imagen 7.



Imagen 8.



Imágenes 7 y 8 ilustran las actividades realizadas en sedes de la delegación Cuajimalpa en el marco de los “Talleres para la la modificación de Plan de desarrollo delegacional.” Realizados los días 14 y 24 de octubre de 2014 en sedes oficiales. A la izquierda, “Salón ciudadano” de la delegación Cuajimalpa, a la derecha, “Teatro Pedro Infante.”

Como hemos podido constatar en lo que va del capítulo, la capacidad de capitalizar ciertos recursos y de desplegar eficazmente los diversos frentes de acción política, puede ser por obra e intervención de una agencia flexible y horizontal como la

⁹⁸ Entrevista realizada a líder natural de la colonia Ahuatenco.

“asociación de vecinos del Parque Hundido”, órgano sobre el que recaen las mayores responsabilidades y funciones de gestión de la agenda comunitaria, o bien, pueden recaer sobre ciertos liderazgos naturales en las colonias. Aunque ya se había asomado de alguna manera la importancia que reúnen las figuras de los liderazgos comunitarios al momento de estudiar la constitución de las agencias de control social, aquí resulta pertinente profundizar en el análisis de estas instituciones de carne y hueso.

Los liderazgos adquieren relevancia dentro del estudio de las redes sociales, particularmente debido a su posición estratégica, la que puede expresarse como una medida de centralidad de la red (Ramírez, 2016) y alrededor de los cuales se articulan ciertas relaciones de mando y subordinación legitimadas socialmente en el seno de la comunidad. Esta legitimidad se encuentra basada en la confianza que los vecinos depositan en ellos, la que ha sabido ser bien ganada gracias a su buena reputación. Estos elementos nos ponen en mejores condiciones de comprender la naturaleza y el comportamiento de las redes de control social en Cuajimalpa, sustentadas en los liderazgos naturales que operan en las colonias de estudio, más allá de las instancias de participación ciudadana convencionales, ideadas como el único y mejor camino para alcanzar los resultados organizacionales.

Habíamos dicho que el nuevo revestimiento democrático que caracteriza a las instituciones participativas del DF trajo consigo nuevos espacios de contacto entre el gobierno delegacional y la ciudadanía. Desde esta óptica, esto da lugar a nuevas interfaces de interacción entre actores sociales y estatales, relaciones inéditas en

condiciones y espacios que pueden estar, o no, definidos por ley. En este tenor, el papel que asumen en la práctica los líderes oriundos de las colonias Ahuatenco y Xalpa, es de suma importancia para mantener la unidad de la red de control, y que fungen primordialmente como una agencia de tipo “bisagra”, cuya función radica fundamentalmente en su capacidad para traducir los problemas cotidianos que les son planteados por cierto grupo de habitantes de colonia, en prioridades de la agenda comunitaria, susceptibles de ser abordados por las autoridades delegacionales.⁹⁹

A diferencia de la agencia social constituida en el Parque Hundido, en donde el entramado de confianza entre los mismos vecinos da lugar a una estructura flexible y horizontal que caracteriza la anatomía de la red de control social; aquí, para que las organizaciones sociales puedan cumplir con este rol, es por intervención de los líderes que reciben la confianza de los vecinos, y con ello, son dotados de ciertas atribuciones para hablar y obrar en nombre de la propia comunidad para la defensa de sus intereses. Para ello, se valen de ciertos poderes o facultades discrecionales delegadas por los vecinos de su colonia, como controlar el posicionamiento de los temas que comprenden la agenda del espacio urbano comunitario, el acceso a ciertos recursos y posiciones clave dentro de la red de control.

Los liderazgos constituidos en las colonias Ahuatenco y en Xalpa son personas que constituyen un referente de las tradiciones comunitarias ya que forman parte de la

⁹⁹ Los problemas cotidianos que resienten las personas en su entorno inmediato alcanzan una agencia efectiva cuando son asumidos como tales por alguien más, lo que les confiere visibilidad macrosocial (Alzugaray et al., 2012).

historia viviente de sus respectivas colonias, lo que facilita la identificación interpersonal con los vecinos y el apego emocional, lo que fortalece una “específica heurística de la relación” (Reagans and McEvilly, 2003). Además de ser personajes que infunden respeto gracias a su reconocida trayectoria en la defensa de los intereses comunitarios y por su experiencia para gestionar ante las autoridades locales o federales soluciones a problemáticas específicas, por lo que gozan de una alta reputación, lo que los hace dignos depositarios de la confianza de sus vecinos.

La capacidad operativa de estos actores sociales “bisagra”, radica esencialmente en que facilitan la comunicación efectiva, es decir, el entendimiento ente el lenguaje de la comunidad con las autoridades delegacionales, en el marco de valores y convencionalismos sociales, compartidos dentro de la organización pública, mismos que legitiman el comportamiento que es sancionado por los propios actores. Así, los individuos y grupos sociales en estas colonias, antes que participar decididamente dentro del mecanismo de planeación estratégica colaborativa, velarán por el mantenimiento de redes políticas más amplias, mucho más grandes y poderosas que la propia organización, como es la red que se teje alrededor de éstos liderazgos naturales carismáticos. Esquema en donde no necesariamente los actores políticos comparten una sola lógica racional, encaminada a una sola visión, un mejor camino, por el bien mismo de la organización; como los esquemas pensados de arriba hacia abajo que promueven los canales tradiciones de participación ciudadana.

El hecho de que estos líderes se conduzcan bajo ciertos códigos de conducta socialmente validados, les confiere mayor reconocimiento, prestigio y poder en sus

respectivas comunidades. Así se expresa una de las principales lideresas naturales de la delegación Cuajimalpa en relación al verdadero sentido que tienen los comités ciudadanos en Cuajimalpa para los vecinos. Quienes, antes de inmiscuirse decididamente a participar a través de los canales tradicionales de la participación ciudadana convencionales que se han venido promoviendo desde hace ya más de una década, están orientados, más bien, en función de una lógica política “de lo apropiado”, sancionada desde la propia comunidad.

“Desde el 97 que se formaron los primeros comités vecinales duramos 12 años trabajando y nosotros somos quien acercamos la información y los demás entran en el juego de formar las planillas, [...] los partidos políticos tienen ahí su trabajo que hacer porque políticamente es un reflejo [...] si tengo controlado la mayoría de los comités porque son azules, verdes, rojos y amarillos; entonces ahí los partidos políticos jugamos un gran papel, tú dime si te impulsaran las personas que están contigo en las diferentes colonias, tienes que darles esa seguridad [...]”

Así, las organizaciones de vecinos, antes de apostar por los comités ciudadanos como figuras legalmente instituidas pensadas como medios eficaces para la consecución de fines comunitarios, de acuerdo a una visión instrumental de la organización en el marco de desarrollo comunitario planificado; velaran por el mantenimiento de redes políticas más amplias, más grandes y poderosas que la propia organización formal. En Cuajimalpa, la manera en cómo operan los liderazgos comunitarios, no solo en Ahuatenco y Xalpa, sino también en otras colonias de la delegación, es por medio de una línea directa de comunicación y entendimiento entre éstos personajes y la jefatura delegacional; y entre éstos líderes y el resto de los

mandos directivos del gobierno. Esta comunicación resulta fundamental dentro de la lógica de cooperación, pues posibilita a los grupos de interés que se amparan a la figura de su líder, a tener acceso a una agencia efectiva y de esa manera poder ver realizadas sus aspiraciones por lo que toca a gestión de ciertas demandas apremiantes para la comunidad.¹⁰⁰ Referentes a la dotación de servicios públicos básicos para sus respectivas colonias, logrando superar así la lógica burocrática o “ventanilla única.”¹⁰¹

Como habíamos apuntado, las demandas de los grupos organizados en las colonias de estudio para cubrir determinados requerimientos de infraestructura urbana, es un asunto delicado por el hecho de que implica comprometer recursos en asentamientos catalogados como de valor ambiental. Cuando esto sucede, la administración tiene ante sí el reto de llevar a cabo una gestión integral de los recursos para garantizar el suministro de servicios públicos básicos como el agua o el drenaje a dichos asentamientos, pero en el marco del respeto a la normatividad vigente. En el contexto de provisión de servicios públicos para estas colonias, en las que operan estos tipos de liderazgos naturales. Por manejo integral de los recursos se entiende que la administración:

¹⁰⁰ Una de la más influyentes lideresas quien funge como brazo político de la administración delegacional desde el periodo 2012-2015 sostiene que, ella “aún sin ser parte del organigrama, es convocada a todas las reuniones del gabinete”. Entrevista realizada a dicho personaje. Observación directa en diversos actos protocolarios de la delegación y en diversos actos de entrega y recepción de obras. Actividad realizada entre enero y diciembre de 2014.

¹⁰¹ Centro de Atención de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC), mejor conocido como “Ventanilla Única.”

“No solo persigue el cumplimiento de objetivos sociales y económicos, sino que, en tanto proceso sistemático, también apunta sus fines hacia el desarrollo urbano y la sustentabilidad. Esta visión, contrasta con el enfoque sectorial, que es aplicado casi siempre, cuando la responsabilidad del agua potable recae en una agencia, la de dotación de infraestructura y equipamiento en otra, la del ordenamiento territorial en otra más. La falta de relaciones intersectoriales conduce a una administración de los recursos no coordinados, lo cual resulta en conflictos, desperdicio y sistemas no sostenibles (Cap-Net, 2005:7).”

Así las cosas, desde la óptica de integralidad, la administración de servicios públicos en contextos complejos como en los que se ven implicadas las colonias que nos encontramos estudiando, no pueden prescindir de la participación de actores de diversa naturaleza, sean estatales o sociales, a lo que se le llama participación multisectorial. Tal cuestión es más compleja si se asume la participación como un fenómeno en donde los ámbitos de acción de los actores involucrados aparecen traslapados unos con otros y en donde sucede lo mismo con las esfera de competencia entre niveles e instancias gubernamentales encargadas de volver operativos los principios de la gestión; lo que implica comúnmente que se corra el riesgo de que se desdibujen los objetivos y las directrices generales de acción y que se cuestionen los estándares de trabajo y se replanteen los principios de la división del trabajo.

Para sortear los dilemas que plantea la intersectorialidad y la participación de diversos actores en dicho proceso, la organización pública echa mano de los líderes

comunitarios tradicionales que operan en las colonias para reducir los costos de las decisiones durante la participación y de esa manera poder superar problemas de acción colectiva no solo de primer orden, en aras de alcanzar un objetivo en común, sino también problemas de segundo orden, por lo que toca a cuestiones que tienen que ver, no solo con la manera en que se distribuyen las tareas y los recursos sino también con los incentivos para estar dispuestos a asumir o no ciertos costos. Todo esto con el propósito de mantener y hacer respetar el pacto colectivo. Así, los liderazgos locales son eslabones fundamentales para el mantenimiento de la gobernanza, por el control social, puesto que al final del día “la gestión integral de los recursos “es un proceso caracterizado por el choque de intereses y puntos de vista que compiten y están en conflicto entre ellos” (Cap-Net, 2005:15,19)”

Es decir, los liderazgos comunitarios en las colonias funcionan como medidas de centralidad de las redes de control social que operan como una especie de filtro basado en la confianza que les confieren los vecinos y que permite armonizar los criterios normativos y sincronizar de esa manera las premisas decisorias de los actores para dar paso a la cooperación y el intercambio beneficioso en las diferentes instancias decisorias que implican el reto de hacer valer la participación multisectorial, hacer valer las diferentes voces, de los actores que resienten un problema y de las diferentes agencias, sociales y estatales involucradas en el proceso.

“El problema práctico de la gobernanza no solo es de incorporación de los actores, privados o la sociedad civil, ni de modificaciones legislativas, depende de una serie de circunstancias sociales, culturales, ambientales y económicas, por lo que es un problema de consenso, de cómo alcanzar el acuerdo, las transacciones y decisiones entre los diversos actores y en la toma de decisiones, y de cómo otorgar el poder a una entidad pública o a otros actores” (Domínguez, 2007:8).

La Jefatura delegacional 2012-2015 entendió bien que la puesta en práctica de la participación multisectorial en la solución de problemas públicos, no solamente implica un mejor reparto de las competencias en el marco legal y de los recursos existentes.¹⁰² Sino que la capacidad de coordinación institucional proviene, más bien, de otras fuentes relacionadas con el ejercicio efectivo del poder, que se traduce en la manera en que se puede echar mano de los líderes naturales en las colonias para incentivar la coordinación, sin dislocar el cerebro y poner en riesgo la rectoría del procesos. Estos liderazgos facilitan el entendimiento entre ciertos grupos de interés y

¹⁰² Si bien, las problemáticas complejas de la agenda urbana requieren de soluciones integrales y de la intervención coordinada e intersectorial de diversas instancias y actores gubernamentales como no gubernamentales en niveles de acción y jurisdicción traslapados; los principios constitucionales de eficiencia, legalidad e imparcialidad, honestidad, que deben regir y orientar los principios de los funcionarios públicos competentes, no admiten un único criterio normativo, una sola manera de entenderse. El principio de legalidad, “la regla de oro” del derecho público en México, establece que “el funcionario solo puede hacer lo que el marco legal le faculta de manera expresa, so pena de atenerse a las sanciones respectivas”, sin embargo, su interpretación al “pie de la letra” puede derivar en la parálisis administrativa. Cuando el funcionario, escudado en su jurisdicción y con apego fiel a los formalismos y los tecnicismos contenidos en las disposiciones jurídicas o administrativas no intenta ir más allá de la esfera de su jurisdicción e invierte tiempo energías y recursos en otras alternativas para idear una solución integral dentro del marco jurídico de “lo posible”, cuando tal o cual tarea no es de su competencia; son cuestiones que dan por resultado que la capacidad de respuesta del gobierno se vuelva lenta y burocrática, en el mejor de los casos, cuando no resulta inoperante. Bajo este criterio (el *ethos* de la oficina), cuando alguna iniciativa es promovida desde alguna instancia, tarde o temprano se va a ver obstaculizada o frenada en alguna otra al no reunir los requisitos de forma o de fondo, cuando el asunto en cuestión salta de una jurisdicción a otra; este es el criterio que impera en la lógica de los funcionarios en México que “no quieren trabajar” Entrevista realizada a Jefe de la Coordinación de asesores de la Jefatura delegacional, febrero 2014.

las autoridades delegacionales. Aquí, el empleo de ciertos códigos y un lenguaje apropiado, es fundamental para mantener la motivación y la disposición de los actores a brindarse mutuamente tiempo, energía, conocimientos y capacidades (Reagans and McEvily, 2003); y a invertir recursos en actividades de monitoreo, seguimiento y sanción para disuadir a quienes piensan en algún momento violar el pacto colectivo (Ostrom 1990, Henrich et al 2001 citado por Blanco 2011).

Respecto a la manera en que opera la lógica de cooperación entre los comités ciudadanos y la jefatura delegacional, por intermediación de ciertos liderazgos, y que traza en una relación política clara de cooperación y acuerdo entre gobernados y gobernados para alcanzar soluciones puntuales a problemas que resienten las comunidades, una de la líderes comunitarias más importantes de la delegación asienta que:

“Ahorita se puede decir que se tiene el control de la ciudadanía, se puede decir que es un gobierno que es más abierto, que camina en las calles, escucha a los ciudadanos, se acerca más a las comunidades.”

Así, esta línea de comunicación y acción política, entre las autoridades delegacionales y la ciudadanía, se ha convertido en una respuesta efectiva del gobierno delegacional a las demandas de ciertos grupos de vecinos organizaos, una “nueva manera de operar los servicios públicos” y “servir a la ciudadanía.”¹⁰³ Y es la

¹⁰³ 1er Informe de Gobierno. Delegación Cuajimalpa 2013. Discurso pronunciado por el Delegado de Cuajimalpa en evento de entrega recepción de una obra de drenaje en la comunidad de Xalpa en febrero 2014. Entrevista realizada a Coordinador de asesores de la Jefatura Delegacional. Febrero 2014.

población a través de sus líderes, quienes puede ver materializados ciertos proyectos y obras para mejorar las condiciones de vida de la comunidad, que nunca verían como una realidad, si los actores se sujetaran a los mecanismos de planeación presupuestal rígidos convencionales, pero que se encuentran fuera de la lógica “de lo adecuado” que impone el contrato social sancionado por la propia comunidad. Las imágenes 7 a 10 ilustran trabajos de mejora de los servicios públicos delegacionales, que se realizan fuera de los mecanismos de cogestión de planeación, ejecución y evaluación del presupuesto participativo y fuera de las instancias de participación ciudadana convencionales.

Imagen 7.



Imagen 8.



Imágenes 7 y 8 corresponden a una obra de instalación de drenaje profundo en la Calle del Deporte, colonia Xalpa de la Delegación Cuajimalpa entre enero de 2013 y enero de 2014. Este tipo obras y servicios son producto de la intervención de líderes tradicionales que fungen como eslabones vitales para el mantenimiento de la gobernanza por el control social. Este formato de asociación política se traduce en una relación, vertical y directa de control por el cumplimiento entre gobernantes y gobernados gracias a la intervención de dichos líderes. Material cortesía de uno de los exintegrantes del comité ciudadano de Xalpa (2011-2013). Material recuperado el 23 de septiembre de 2014

Imagen 9



imagen 10



Las imágenes 9 Y 10 corresponden a la instalación de la toma de drenaje en concreto. A la izquierda, “faena” comunitaria con la participación de hombres mujeres y niños de la Colonia Xalpa. A la derecha, líder vecinal coordinando actividades con topógrafos de la de delegación Cuajimalpa. Destaca la capacidad asociativa de los vecinos organizados en la colonia Xalpa, orquestados por sus líderes, quienes gozan de buena reputación en la comunidad porque facilitan los códigos de entendimiento entre la comunidad y las autoridades delegacionales, lo que los vuelve una agencia eficaz para solución de problemas concretos. Lejos de “aprovechar” las instancias de participación ciudadana convencionales para realizar las actividades de control por el cumplimiento; que resultan, letra muerta en la práctica. Material cortesía de uno de los exintegrantes del comité vecinal de Xalpa y líder vecinal (2011-2013). Material recuperado el 23 de septiembre de 2014.

Como puede apreciarse, esta línea vertical y “directa” entre los grupos organizados en estas colonias y las autoridades delegacionales y que por intermediación de los liderazgos que fungen como pivote, se ha venido consolidando como una agencia efectiva para resolver problemas comunitarios, en lugar de los mecanismos de planeación estratégica colaborativa que mandata la ley. Evidentemente, ésta línea de gestión ha sido auspiciada por instrucciones desde la Jefatura Delegacional (periodo 2012-2015) para superar, la miopía administrativa y burocrática cuando la autoridad ha tenido ante sí, el dilema de dar respuesta a problemáticas sociales como la dotación de servicios públicos básicos, en colonias, donde en principio, resulta

técnica y jurídicamente inviables por la particular situación del uso del suelo; acciones que deben conducirse con cuidado en el marco del respeto a normatividad en materia de desarrollo urbano y al medio ambiente, lo cual exige una visión integral del problema y por supuesto de la participación de actores de naturaleza multisectorial.¹⁰⁴

Como es de imaginarse, no todos los habitantes de las colonias tienen acceso a esta línea de atención directa, “al teléfono rojo” por el simple hecho de plantear al gobierno electo la necesidad de ayuda mutua, si no es por medio de las agencias social y políticamente “apropiadas.” Por el contrario, el acceso a la red de control por los beneficios es restringido a nuevos integrantes, a la vez que es celosamente custodiado por los líderes que operan en la colonia. Es decir, estos dispositivos “bisagra” o “interfaz” entre las autoridades y la ciudadanía, operan selectivamente para apoyar a determinadas personas u organizaciones, solo a aquellos que forman parte de lo que los integrantes de la red que llaman miembros de “la familia.”¹⁰⁵ A diferencia de las agencias de control en BJ, en donde se trataba de una red flexible y

¹⁰⁴ Para ampliar en relación a la capacidad de respuesta del gobierno delegacional ante problemas que exigen dosis de coordinación intersectorial en la colonia Xalpa, véase: (Flores et al., 2014) “Gestión del recurso hídrico y participación multisectorial. Xalpa, Estudio de caso”. En *Memorias del V Congreso en Investigación y Docencia en Química UAM-A*, Septiembre 2014. En resumen, en esta ponencia se documenta paso a paso la manera en que conjuntamente, la administración, los líderes comunitarios y los afectados por la falta de servicios públicos básicos en una localidad de Xalpa, se fusionaron en una agencia efectiva para dar solución a una problemática concreta como fue la instalación de una toma de drenaje profundo en una zona catalogada como área de conservación y protección ecológica. Siendo un ejemplo de la utilidad que tienen los esquemas de gobernanza operada por actores “bisagra” para resolver problemas de gestión integral del agua. Proceso que se caracteriza por la manera en que la administración es capaz de sincronizar las sinergias sociales para conseguir objetivos sociales y económicos en un marco de respeto al medioambiente y la planeación de desarrollo urbano delegacional vigente, cosa que no podría lograrse sin la intervención de los liderazgos en las colonias.

¹⁰⁵ Ejercicio de observación directa. Evento de entrega recepción de un drenaje profundo encabezado por la Jefatura Delegacional en la colonia Xalpa. Actividad realizada el día 25 de enero de 2014.

abierta, en las colonias estudiadas, en Cuajimalpa, para que una persona externa pueda ingresar como miembro de la organización, solo se puede hacerlo mediante recomendación de uno de los propios integrantes. Posteriormente deberá hacer visible su valía ante los miembros realizando actividades de gestión social para la comunidad.¹⁰⁶

A diferencia de las agencias de control estudiadas en las colonias de BJ que mostraban una composición abierta y flexible frente a la ciudadanía u otras organizaciones sociales y que incluso se distinguían por su capacidad de articulación en otras colonias de la misma demarcación y de otras demarcaciones, sin dislocar los principios de la organización y su capacidad operativa; lo que les permitía incorporar nuevos temas a la agenda de debate, puesto que incluso, esto favorecía su rendimiento. Aquí en Cuajimalpa las temáticas que enarbolan los principios de las organizaciones sociales que se desempeñan en las colonias de estudio, involucran, no a los grandes temas de la ciudad, sino que las problemáticas se sitúan en otro nivel, como hemos dicho, en cuestiones que tienen que ver esencialmente con el

¹⁰⁶ Particularmente en Xalpa se encuentra más definida la frontera entre miembros y no miembros de la organización. Los miembros son las personas oriundas de ese lugar o que llevan viviendo ahí mínimo treinta años, por otro lado, los no miembros, son los habitantes que en los años noventa comenzaron a comprar de buena fe lotes en zonas de alto riesgo o de valor ambiental, de acuerdo al plan de zonificación vigente; para convertirse, sin quererlo, en asentamientos irregulares. Los miembros se expresan de los no miembros como “avecindados.” En esta colonia, la pertenencia a ciertas asociaciones implica el mantenimiento de ciertos códigos de “buen conducta” que comprenden pruebas de lealtad y respeto al líder, como no “robarle cámara” cuando se desempeña en algún foro o reunión, tampoco es bien visto entablar un reunión o tertulia de vecinos sin haber invitado primero al líder, ya en el transcurso de ésta, no interrumpirlo ni contradecirlo, sobre todo cuando se tratan temas políticamente álgidos. Y si se habla de algún contrincante, hay que hacerle saber al líder que se está de su lado. Todas estas reglas se llevan a cabo en un ambiente de respeto y cordialidad en donde los integrantes se hablan de “Don” o de “Doña”, convencionalismos que facilitan la comunicación y el intercambio de ideas de manera fluida, eficaz y civilizada. Entrevistas realizadas a diferentes líderes comunitarios en la colonia Xalpa y Ahuatenco durante la celebración de diferentes tertulias entre integrantes de una de las principales organizaciones de vecinos. Actividades realizadas entre febrero y diciembre de 2014.

suministro de servicios públicos básicos y el reconocimiento por parte de la autoridad de esos asentamientos humanos. Ahí, en comunidades primigenias donde los deberes colectivos son más apremiantes es donde se llama a la cooperación y se refuerza el sentido de comunidad y cohesión social.

Estos rasgos dan lugar a arreglos o a organizaciones sociales de membresía que se autodenominan la “familia de Xalpa” o la “familia de Ahuatenco”, y lo hacen en el contexto de remembranza de algunos frentes de acción cívica, a lo que ellos llaman “nuestra lucha social”, historias que son un símbolo de unidad y cohesión, las que a su vez legitiman el ejercicio de la autoridad de sus respectivos líderes sobre las comunidades que gobiernan.¹⁰⁷ Estos resultados son coincidentes con líneas de investigación novedosas que apuntan a la importancia que juegan los líderes comunitarios que operan a nivel subnacional, dentro de los escenarios de reforma institucional. Es decir, en contextos marcados por el cambio político, producto del desmantelamiento de estructuras verticales y los mecanismos de regulación tradicionales, y en el caso de nuestro estudio, por la incrustación de figuras horizontales participativas dentro de la lógica convencional de la organización pública.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Entrevistas realizadas a diversos líderes naturales de la colonia Ahuatenco y Xalpa. Febrero-diciembre 2014.

¹⁰⁸ Aquí resulta pertinente recuperar este marco de estudios para complementar nuestro enfoque acerca del papel que juegan los liderazgos en sus respectivas comunidades. Generalmente se afirma que la desregulación trajo consigo la pérdida de capacidad directiva de los gobiernos nacionales y abrió la puerta al gobierno de las fuerzas del mercado (Rhodes, 1994). Sin embargo, estudios recientes se han preocupado por explicar la manera en cómo se reconstruyen las instituciones después de la implementación de los programas de ajuste estructural, siendo el foco central los efectos distributivos de la desregulación hacia unidades subnacionales, ya que aquí puede estar la clave para determinar el alcance final de las reformas y la posibilidad de evaluarlas de manera más consistente. De acuerdo con estos estudios, las reformas neoliberales generaron vacíos

Lo que pudimos aprender acerca de la experiencia sobre la organización social en estas colonias, es que el papel de las nuevas instancias de participación ciudadana, producto de las reformas democráticas pensadas para el empoderamiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, como es el mecanismo de coplaneación presupuestal; no admite una única y mejor interpretación por parte de los cuerpos colectivos encargados de implementar las políticas, y que para poder hacer frente a la incertidumbre y la ambigüedad, derivados del cambio político democrático que caracteriza al régimen de las delegaciones del DF, caracterizado por el relajamiento de líneas de autoridad tradicionales, el desdibujamiento de los objetivos fundamentales de la organización y de los estándares de desempeño, así como el replanteamiento de los criterios que orientan la toma de decisiones; son los líderes de cada colonia los que toman las riendas de las acciones por medio de su intervención en forma de “bisagra,” con lo que les es posible conjuntar las sinergias entre el sector social y el estado para conformar una agencia efectiva encaminada a la resolución de problemas de naturaleza comunitaria, más allá de las instancias participativas convencionales, como el presupuesto participativo.

institucionales, que lejos de allanar el camino para el gobierno del libre mercado, incentivan la construcción de nuevos y diversos modelos de regulación (nuevas instituciones). El neoliberalismo implica desregulación, pero en algunos casos da paso a la reregulación. Ello implica nuevas oportunidades e incentivos para los actores subnacionales, líderes políticos locales van a aprovechar la situación para buscar apoyo y reconfigurar sus bases, aumentar su influencia y poder sobre ciertas áreas de política (Snyder, 2001). Ahí, donde las reformas regulatorias fueron pensadas para aislar ciertas decisiones de la influencia de la política en pos de la eficiencia, ciertos grupos de interés colocan cuestiones “apolíticas” en la agenda. En vez de retirarse la política, resurge en otros terrenos (Laegreid, 2014). De acuerdo con estas aproximaciones, comúnmente se afirma que la liberalización erosiona el potencial de organización de acción colectiva, sin embargo, en algunos casos la desregulación puede incentivar la organización.

En consonancia con estas aproximaciones y después de analizar el comportamiento de las agencias de control social en Ahuatenco y en Xalpa, aquí la preocupación consiste en que, en el contexto de cambio político del Distrito Federal, el desmantelamiento de las estructuras corporativas tradicionales y la descentralización de ciertos espacios para la toma de decisiones, como lo es el ejercicio de planeación presupuestal, no implica necesariamente, un proceso de despolitización que abre paso a la participación ciudadana como una solución técnica o administrativa, espacios que necesariamente serán ocupados, como se piensa con frecuencia, por arreglos de gobernanza más eficientes e inclusivos, la manera en que las asociaciones civiles se organizan en ejercicio de su función “natural” como contrapeso político al poder público (Toqueville, 2002). Sino que esa atribución puede ser asumida por estructuras y liderazgos tradicionales, que reclaman un ámbito de acción y decisión ejecutiva para tomar las riendas de la gobernabilidad en un contexto marcado por la incertidumbre, la ambigüedad y el vacío institucional (Olsen, 2015).

Estos resultados también apuntan a que tampoco resulta cierto que la ampliación del espectro de la confianza interpersonal es siempre un bien público que conlleva a estructuras o a arreglos abiertos, flexibles y horizontales, sino que puede tender a reforzarse más en asociaciones de membresía que persiguen objetivos redistributivos para sus afiliados, más que la consecución de objetivos sociales

(Rhodes, 2007).¹⁰⁹ Ante este escenario, la gobernanza por el control social experimenta ciertas “fallas” (Jessop 2003, Stoker 1998) citados por Blanco (2011), porque los mejores resultados de grupo imponen externalidades a los no miembros, redundando en un bajo desempeño de toda la organización (Reagans and McEvily, 2003). Así, la importancia que tiene la confianza en la teoría, puede verse ensombrecida por el debate en torno al desempeño de las redes de gobernanza, polarizado entre la eficiencia y sus implicaciones para la igualdad democrática.

Paradójicamente, aquí se comprueba que a pesar de los “defectos democráticos” de éste tipo de arreglos de gobernanza por el control social, es bajo estas condiciones en las que los gobiernos se encuentran en condiciones de explotar de mejor manera el capital social para trabajar eficazmente, en ausencia de regulación centralizada, y de esa manera elevar el rendimiento de los resultados de gobierno (Ríos y Figueroa, 1999), materializados en servicios públicos básicos en zonas donde la población encuentra cohesión gracias a la intervención de su líder natural. Así, uno de los integrantes del comité ciudadano y uno de los principales líderes carismáticos de la colonia Xalpa deja en claro cuál es criterio del gobierno delegacional a la hora de tener que apostar sobre la asignación de recursos:

“Yo veo que si son procesos desde abajo, ver tu necesidad [...] vas gestionas y te lo tienen que hacer porque hay una parte proporcional que le corresponde a tu colonia. Y así como representante vas y lo pides, pues aún más, que tal si está el presupuesto pero no está la materia de tus vecinos y se andan peleando.....no se hace, y esa

¹⁰⁹ Según Putnam (1993, 2005), estas asociaciones de membresía pueden ser sindicales, educativas, gremiales, religiosas, deportivas, de profesionales, políticas, entre muchas otras. En este caso, las organizaciones vecinales corresponden a asociaciones territoriales.

“Iana” la ocupan en otro lado a donde si quieren hacer las cosas, donde están unidos siempre se hacen las cosas buenas donde la gente está unida y no se andan peleando por chismes. [...] porque les gustan las personas que no den problemas [...]. Ejem: Si tengo \$50,000.00 para el drenaje pero se pelean y estos quieren una lechería y todos están de acuerdo, pues primero va la lechería.”

4.2.1.3 Relaciones entre las agencias de control social que operan en Ahuatenco y Xalpa y la agencias delegacionales en el marco de planeación estratégica colaborativa

En las secciones anteriores hemos hecho hincapié en las cuestiones prácticas a las que deben hacer frente las agencias de control social durante su desempeño dentro del proceso de planeación estratégica colaborativa para orientar el destino de los presupuestos participativos, derivado del comportamiento de determinadas variables relacionales que afectan el funcionamiento del órgano de control social, por lo que toca a su composición hacia adentro, y por lo que toca a su forma de integración hacia afuera, está última en relación a otras redes de proximidad con otras organizaciones sociales y la propia ciudadanía.

Los principales resultados apuntan que los colectivos sociales no admiten una única interpretación de los mandatos legales para hacer posible la colaboración ciudadana. De manera que las agencias por el control social, antes que asumir una visión instrumental de la organización y ciertos medios alineados a fines predeterminados (el bien de la organización), velaran antes por el mantenimiento de otro tipo de redes políticas más amplias basadas en la confianza política. Estos arreglos

posburocráticos pueden conformar estructuras más flexibles y horizontales para admitir nuevas nuevas temas y jugadores para afectar la agenda comunitaria, como en el caso del paradigmático del Parque Hundido, o bien, pueden adquirir una anatomía más cerrada y centralizada. Como en el caso paradigmático de la colonia Xalpa. Sin duda, estos nuevos arreglos desdibujan la estructura formal a partir de la cual están pensados los mecanismos de planeación presupuestal e implican una refundación de sus principios normativos por lo que toca a cuestionar su naturaleza democrática. Asunto sobre el cual ampliaremos más adelante.

Ahora toca examinar la experiencia de las relaciones que se tejen entre las agencias civiles de las colonias de estudio y el gobierno delegacional de Cuajimalpa con motivo de la puesta en práctica del mecanismo de planeación estratégica colaborativa, pero antes recuperemos las lecciones anteriores.

Las experiencias en BJ nos enseñaron, que por parte de los actores estatales encargados de implementar el presupuesto en el marco de la planeación colaborativa, éste resulta ser un mandato que no admite siempre una única interpretación, y que más bien, y que antes que comprometerse con incorporar los planteamientos y demandas de las colonias en los POAS, son otro tipo baluartes organizacionales, los que se manifiestan en ciertas rutinas, las que adquieren lógica y sentido para los mandos operativos a la hora de llevar a cabo los ejercicios de coplaneación y la copresupuestación de los recursos. El *ethos*, es decir, los criterios normativos que siguen las oficinas delegacionales, entran en conflicto con los principios normativos de la participación ciudadana, que asumen de antemano que

las los gobiernos están dispuestos a abrir canales de comunicación efectivos para la ciudadanía y a invertir tiempo, recursos y energías en los esquemas de colaboración. Esta divergencia de criterios, atrae tensión y conflicto para dichas áreas, y son precisamente, dichas rutinas, las que les permiten reducir los costos de sus decisiones durante la puesta en marcha de dicho mecanismo.

Bajo esta óptica, las áreas operativas del gobierno delegacional no siempre implementan las mejores soluciones, entendidas como aquellas que aprovechan al máximo la dinámica social, y que se consiguen por obra de una guía o plan basado técnicamente en la estrategia, sino que más bien, las áreas operativas llevan a cabo aquellas soluciones que tienen a la mano, por intervención de una serie de rutinas organizacionales validadas dentro de la oficina y cuya observancia legitima el comportamiento apropiado dentro de esta; a la vez que sanciona el inadecuado. Aunque dicho comportamiento puedan distar de la eficiencia o social al dejar al margen la participación de los ciudadanos y de ciertas organizaciones sociales durante las fases de planeación y programación presupuestal.

Aquí, las entrevistas realizadas a los líderes y exintegrantes de los comités ciudadanos de las colonias de estudio, apuntan a que, en la práctica, las áreas técnicas de planeación de los gobiernos delegacionales en Cuajimalpa en turno entre 2012 y 2013, prescindieron de los instrumentos de colaboración ciudadana para elaborar el POA anual, que comprenden aspectos claves como los diagnósticos y planes de trabajo comunitarios que mandata el marco legal. Al igual que las experiencias documentadas en BJ, aquí los coordinadores de los comités

ciudadanos consideran que no hay nadie en la delegación que “escuche su voz”, porque no existe un área que atienda dichos planes de trabajo, ni siquiera el área de participación ciudadana.¹¹⁰ Estos testimonios son coincidentes con el punto de vista de los encargados de las unidades operativas de planeación, programación y ejecución presupuestal del gobierno delegacional. La colaboración con los comités ciudadanos es percibida por los funcionarios delegacionales de mando medio, como una “invasión de competencias” en ciertas tareas que tradicionalmente desempeñaban (y deben seguir desempeñando de manera exclusiva) la áreas técnicas de la organización con relativa eficacia; dado que la incrustación de éstos esquemas colaborativos dentro de la estructura tradicional que da forma a las áreas operativas y dentro de las etapas de planeación y programación se perciben como una pérdida de recursos para la delegación. En términos de la cantidad de tiempo y energías que hay que dedicar a espacios específicos con cada una de las comunidades, necesarios a fin de cuentas, para tomar en cuenta sus necesidades y problemáticas específicas, y “hacer valer su voz”, en un lapso ajustado de tiempo como es el calendario fiscal anual.¹¹¹

¹¹⁰ En la experiencia documentada en la colonia Ahuatenco los diagnósticos participativos que se llevaron en la colonia entre 2011 y 2013 por conducto del comité ciudadano, se debieron más que nada a la perseverancia de la coordinadora para implementar otro tipo de técnicas de recolección de datos como los censos de necesidades comunitarias casa por casa ante la renuencia de los vecinos por participar en los espacios diseñados *ex profeso* para propiciar el debate y la reflexión colectiva como los son las Asambleas ciudadanas. En el caso de Xalpa, dichos diagnósticos no están debidamente documentados, sino que en palabras de unos de los integrantes del comité “el plan de trabajo es un tríptico”, donde se plasman una serie de demandas de parte de la población y que son planteadas cada año al delegado y básicamente son las mismas, drenajes, infraestructura urbana, escrituras públicas. Como hemos advertido, estas demandas se vuelven realidad por intervención de los líderes de la colonia quien conoce mejor que nadie las problemáticas de su colonia y facilita la comunicación y el entendimiento con las agencias gubernamentales.

¹¹¹ Entrevistas realizadas a diversos funcionarios delegacionales de mando operativo, encargados de la planeación, ejecución y supervisión de obras y servicios de la Delegación Cuajimalpa. Observación directa participativa *in situ* en sesión del Consejo Delegacional con motivo del “Informe de Rendición

De acuerdo con las percepciones de los actores estatales, las nuevas instituciones participativas como el mecanismo de cogestión de una parte del presupuesto asignado a la delegación, iniciativa impulsada por la apertura democrática emprendida desde el centro, se han convertido en un “elefante blanco” que se ha vuelto inoperante dentro del marco de los tiempos que impone el calendario fiscal a las delegaciones y debido a que en este lapso tan ajustado “hay que educar a la gente,” hacerle entender que la realización de sus proyectos participativos enfrenta cuestiones técnicas o impedimentos legales que ellos no pueden resolver y que toma tiempo hacerlo en las instancias “que corresponde.” Esta percepción es compartida por el resto de los funcionarios públicos clave encargados de ejecutar y supervisar en obra los proyectos delegacionales, espacios en donde han resultado particularmente problemáticos, por no decir inoperantes, los presupuestos participativos implementados en la delegación Cuajimalpa entre 2011 y 2013.

Para los actores clave encargados de hacer valer los principios de la participación ciudadana, la democratización o descentralización de ciertas funciones como la gestión presupuestal, implica, paradójicamente, una saturación para las áreas operativas delegacionales, impidiéndoles responder con eficacia. Así, los ejercicios de participación ciudadana se parecen más a una “orgía cívica” que limitan y ponen en entredicho la eficacia del aparato de gobierno. Así lo deja en claro la expresidenta

de Cuentas del Consejo Delegacional de los avances del Presupuesto Participativo” 2013, realizada en el “Salón Ciudadano” del Inmueble delegacional el día 30 de septiembre de 2014. Entrevista a la Presidenta del Consejo Delegacional (2014-2016) de dicha demarcación.

del Consejo Delegacional, órgano encargado de aglutinar la representación de cada una de las coordinaciones de los comités vecinales de la delegación:

“La participación ciudadana la tienes que hacer valer, pero se pierde, porque de repente, quieren que todo les hagas. Sí, es responsabilidad de la autoridad, pero “no inventes”...no nada más hace participativos, hay obra... administrativa, obras por contratos, otros proyectos.... que baja recursos de acá para un deportivo....tenemos que entender que el mundo de trabajo es muy grande. Esa cuestión de paternalismo donde... hazme...también tenemos que poner de nuestra parte, y eso es lo que cuesta más trabajo.”

Cuando abordamos el estudio para ampliar el conocimiento acerca de la manera en que las oficinas de la delegación BJ responden ante el mandato de hacer valer el mecanismo de cogestión presupuestal, habíamos advertido sobre las repercusiones que tenía el que el gobierno hiciera empatar o tratara de conciliar el componente participativo con el componente técnico durante la planeación, es decir casar política y administración en un plan estratégico; y dijimos que tomarse en serio esa tarea, implicaba cuestionar los principios fundamentales de la organización que orientan los criterios prácticos de la oficina y del personal operativo, es decir los entendidos comunes. Y que de llevarse a cabo esta función, implicaría que un plan estratégico dejara de ser una declaración eminentemente técnica, para pasar a ser una auténtica política redistributiva de los recursos y las posiciones de la organización. Aquí, los resultados en torno a la manera en que las oficinas de la delegación Cuajimalpa responden a la incrustación de componentes participativos, son consistentes con los resultados que se presentaron en BJ, los que apuntaban a que el personal operativo

prescinde de los dispositivos de participación ciudadana, que es percibida como un componente “espurio”, y los funcionarios lo hacen de esa manera para tratar de aislar ciertas decisiones, como lo es el manejo del presupuesto, de la influencia política; y de esa manera poder imprimir direccionalidad a las acciones. Aquí, el mejor camino y las mejores soluciones en torno al manejo del presupuesto no se encuentra orientados por un criterio compartido al interior de la organización pública en torno al valor que presumiblemente tiene la participación, sino que ésta concepción se diluyen ante un choque de visiones y criterios encontrados acerca de la misión organizacional, ante “desentendidos”, en torno al nuevo orden político (Olsen, 2014).

Así reacciona un funcionario de nivel operativo cuando se le insiste a que nos amplíe su noción su sobre la participación de la sociedad civil organizada en la formulación del POA, proceso que debe llevarse a cabo de junio a septiembre, tal como lo mandata la legislación:

“No hay mucho que saber del POA, año con año, a fin de cuentas lo acabamos haciendo tres personas un mes antes de que mandemos el anteproyecto de presupuesto al Jefe de Gobierno.”¹¹²

Al igual que las experiencias de los gobiernos delegacionales documentadas en BJ, a la hora de hacer valer la planeación colaborativa, en el caso de Cuajimalpa, también prevalece un vacío legal por lo que toca a la regulación de los espacios destinados a volver funcional el mandato legal que tiene la autoridad de “escuchar a

¹¹² Entrevista realizada a Jefe de Unidad Departamental de Estudios y Proyectos. Cuando habla de “tres personas” se refiere al él, al Director y al Subdirector de Obras Públicas y Mantenimiento.

los comités ciudadanos.” Los ejercicios de observación directa realizados en sesiones del Consejo Delegacional de Cuajimalpa, instancia destinada a poner en contacto a los coordinadores de los comités ciudadanos del grueso de las colonias que integran la delegación con los mandos encargados de la planeación ejecución y supervisión del presupuesto participativo, sugiere la necesidad de ampliar la regulación de aspectos minuciosos, cuestiones operativas, espacios de comunicación y contacto directos entre instancias delegacionales y ciudadanía que mandata la LPGEDF, que no cubren la legislación actualmente. Aunque esta iniciativa podría llevarse a través de la actualización del marco legal secundario, también pudiera emprenderse desde el ámbito administrativo; a través de la formulación reglas de operación para el presupuesto participativo, en donde se consignaran, instancias para definir, cómo, cuándo, dónde y por cuenta quiénes, las áreas técnicas delegacionales están obligadas a “oír” a los ciudadanos.

De otra manera, los costos de monitoreo para el ciudadano se vuelven demasiado altos a la hora de hacer valer su voz, porque deben estar “encima” del director de participación ciudadano para que “atienda” y canalice a las instancias correspondientes las demandas plasmadas en los planes de trabajo comunitarios (en teoría) o aquellas demandas formuladas desde otro tipo de agencias desde el seno de la sociedad civil. Estas medidas resultan esenciales para contar con una estructura de incentivos sólida que permita el mantenimiento y el cumplimiento de la norma al momento de hacer realidad los ejercicios de diagnóstico y planeación de carácter participativos que mandata la ley.

Finalmente, vale la pena hacer hincapié en un resultado más que pudimos apreciar en las oficinas de la Delegación Cuajimalpa en relación a la manera en que los funcionarios de mando medio interpretan y adaptan a su ámbito de acción los mandamientos destinados a hacer realidad la planeación colaborativa, puesto que de aquí se desprende una lección importante. Si bien, las áreas técnicas operativas encargadas de la planeación y gestión presupuestal, se encuentran “vacunadas” contra la influencia de las acciones de control social, al no admitir un solo criterio que privilegie el componente participativo para orientar la planeación presupuestal, las oficinas, también se encuentran vacunadas, cuando menos, tratan de aislarse de las presiones y coyunturas político- electorales.

“Cuajimalpa contigo”¹¹³ es el sello distintivo del estilo de la gerencia y la personalidad del delegado, quien, como ya mencionamos, sabe sacar provecho del capital social y la capacidad de coordinación social que hay en algunas colonias por obra de sus líderes naturales, zonas a las que la delegación destina presupuesto y recursos por instrucción directa del “jefe”, como le llaman al delegado estos líderes, fuera de los esquemas convencionales de planeación horizontal democrática que mandata la ley.

Pero éstas no han sido las únicas acciones que ha emprendido la Jefatura delegacional (2012-2015) por tratar de acercar el gobierno a la gente y hacer más

¹¹³ *Slogan* oficial de la Jefatura de la Delegación Cuajimalpa periodo 2012-2015. La administración actual, del mismo partido político que su antecesora, le dio continuidad a las políticas emprendidas por el delegado anterior, adoptando el *slogan* “Seguimos contigo.”

accesible la ventanilla única¹¹⁴, incluso, fuera de los esquemas de intervención de los liderazgos en las colonias. Entre estas acciones, destaca el “Lunes ciudadano”, que si bien se enmarca dentro de lo que la ley de participación ciudadana prevé como mecanismo de “audiencia pública; ésta audiencias, más que ser un mero acto protocolario, es un espacio de encuentro entre la ciudadanía y los funcionarios delegacionales en la explanada delegacional, en horario de las ocho de la mañana a dos de la tarde, al aire libre y fuera de la oficinas públicas.

Por instrucciones del Jefe delegacional, tras honrar el avaro patrio, en ese momento, los ciudadanos tienen la posibilidad de reunirse directamente con los mandos directivos quienes literalmente, se sientan en una silla a “escuchar a la gente”, empezando por el delegado, quienes tras prestar atención y atender las demandas que les plantea la población, en ese momento canaliza a las personas a las áreas operativas correspondientes para que les “resuelvan el problema.”¹¹⁵ Las imágenes 9 a 12 ilustran la dinámica del Lunes Ciudadano.

¹¹⁴ CESAC (Centro de atención y servicios). Unidades operadas por las delegaciones, ante las cuales el ciudadano puede solicitar un servicio al GDF para que éste realice obras o prestaciones a los que está obligado, en beneficio individual y de tu comunidad, tales como reparación y mantenimiento de alumbrado público, bacheo, mantenimiento de la carpeta asfáltica en vías secundarias, reparación de fugas de agua, servicio de limpia desazolve, vigilancia y patrullaje policiaco, conservación de áreas verdes por mencionar algunos.

¹¹⁵ Observación participativa directa *in situ*. “Lunes ciudadano.” Delegación Cuajimalpa. Actividad realizada entre Noviembre-Diciembre 2014.

Imagen 9



Imagen 10.



Imágenes 9 y 10 corresponden al desarrollo del “Lunes Ciudadano.” Arriba “hombres de negro”, funcionarios públicos delegacionales de nivel directivo durante ceremonia cívica por la mañana en espera de escuchar a la ciudadanía, por órdenes del Jefe Delegacional. Fotos tomadas el día 20 de octubre de 2014.

Imagen 11



Imagen 12



Imágenes 11 y 12. A la izquierda, habitantes de la delegación Cuajimalpa en espera de ser escuchados por los funcionarios competentes fuera de sus oficinas para que sean atendidas sus demandas, durante el “Lunes Ciudadano.” A la derecha encuentro directo entre directivos delegacionales y la población, más allá de las instancias de planeación y programación presupuestales. El contacto frente a frente, lejos de las oficinas, vuelve al “Lunes Ciudadano” una agencia eficaz y preferida para la ciudadanía para ejercer el control por el cumplimiento, más allá del ejercicio del presupuesto participativo. Fotos tomadas el día 20 de octubre de 2014.

Otra pincelada del estilo personal de la gerencia, que nos regala el delegado, es que en cada acto de entrega de alguna obra comunitaria, hace que lo acompañe su gabinete, cuyos integrantes son presentados de uno por uno ante la audiencia, y como generalmente sucede, no falta alguien de entre la multitud que aproveche el momento de plantear alguna demanda, y es a esa persona, que por instrucciones del delegado, es canalizada hacia el funcionario competente para que sea escuchada y atendida.¹¹⁶ Sin mencionar que la cuenta de Twitter del delegado funge como “estación de emergencias”, en la que los usuarios puede reportar en tiempo real, la

¹¹⁶ Observación directa *in situ*. Acto protocolario de entrega recepción de un drenaje profundo en la Cerrada del Deporte, colonia Xalpa, Delegación Cuajimalpa.. Entrevista realizada a Jefe de coordinación de asesores. Actividades realizadas el 25 de enero de 2014.

sustitución de alguna luminaria, baches, inundaciones, carencias en el servicio de recolección de basura, emergencias de protección civil. Tras recibir personalmente las demandas, es el propio delegado quien gira instrucciones, y al momento, localiza vía GPS a los directores para tomen cartas en el asunto de forma inmediata. Resuelto el problema, es quien publica en la misma cuenta “emergencia atendida.”

Estas acciones, la “personalización del servicio público” encarnado en la persona delegado, que posibilita de alguna manera a la ciudadanía el acceso a las agencias gubernamentales sin tener que sortear las instancias “apropiadas”; no siempre son acciones bien vistas por todos los mandos directivos ni mucho menos por el personal operativo clave de las áreas de planeación, ejecución y supervisión. Éstos últimos, quienes nos solo consideran que los ciudadanos, interesados en funciones de monitoreo, supervisión y control de la gestión gubernamental, pueden llegar a ser “una lata”; sino que el estilo de la gerencia del personal electo también, pues, la política de “Cuajimalpa contigo” puede llegar a interrumpir su sagrada rutina. Estos funcionarios clave de nivel operativo, prefieren mantenerse lejos de la exposición pública y yacen atrincherados en sus oficinas. Es curioso como el personal operativo prefiere instalarse en escondrijos, lugares que no están a la vista por la ciudadanía, a un costado de la entrada principal del edificio delegacional, con salida “de emergencia” al sendero menos transitado, para escapar, sin que sean vistos y no ser pillados por alguien. Además se valen de personal de base como su secretaría, para “detener a las “personas molestas” que vienen a romper con la rutina. A quien, cuando se le pregunta por su jefe, contesta siempre, “que no te puede atender en este momento, porque está con alguien, o está contestando auditorías”.

Las auditorías, como ya lo habíamos comentado, son controles que suelen efectuarse de manera sistemática, “dar contestación a los reportes de auditorías” sean éstas de carácter interno o externo, suele ser una actividad en la que los funcionarios delegacionales de nivel operativo invierten una cantidad nada despreciable de tiempo y recursos organizacionales¹¹⁷

Aquí es importante recalcar que los mandos operativos tienen buenas razones para emplearse a fondo y contestar puntualmente los reportes de auditoría internos. Los tramos de control verticales al interior de la administración pública constituyen una base sólida de incentivos para orientar las “buenas” conductas y las expectativas de los funcionarios delegacionales y disuadir las conductas irregulares, toda vez que el tramo de control ministerial constituye un régimen vigoroso de fiscalización, regulación y medición del desempeño; el cual reúne tanto recursos de supervisión y monitoreo efectivos, como de sanción efectiva a los servidores públicos, si estos llegaran a faltar a los principios que inspiran la función pública (legalidad, eficiencia e imparcialidad, honestidad, oportunidad). Por el contrario, los procesos de agencificación y la relajación de las líneas de autoridad corren el riesgo de socavar la rendición de cuentas ministerial (Laegreid, 2014).

¹¹⁷ Observación directa *in situ*. Subdirección de Obras Públicas de la Delegación Cuajimalpa. Noviembre-diciembre 2014. Por otro lado, podemos hablar de un proceso de diversificación de los controles administrativos ministeriales más allá de los mecanismos tradicionales. Para el caso de las delegaciones, las auditorías por desempeño consisten en reportes trimestrales y anuales que deben hacer llegar a la Secretaría de Finanzas que versan sobre la capacidad de respuesta que muestran cada uno de sus Centros de Servicios y Atención Ciudadana, coloquialmente denominados “Ventanilla Única”. En dichos formatos se consignan una serie de indicadores de fácil acceso y comprensión que emplean cocientes que expresan, en términos porcentuales, el nivel de cobertura de las solicitudes planteadas por la ciudadanía, vía telefónica o en ventanilla, con relación a ciertas demandas muy puntuales como bacheo, fugas de agua, deficiencias en la recolección de basura, seguridad pública entre otras. Véase Plataforma PROMOEVA (Sistema del Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental).

Así, el control jerárquico ministerial se consolida como una estructura sólida de incentivos para disuadir la conducta irregular de los servidores públicos porque las auditorías internas constituyen, en palabras de Shelling (1981), una “amenaza creíble” de que el funcionario, como es supervisado efectivamente por su jefe jerárquico, es decir la administración pública centralizada, cuyo titular es el Jefe de gobierno, eventualmente podría ser amonestado, multado, o inhabilitado del servicio público por no acatar los principios rectores. Así, habíamos dicho que una base sólida de incentivos para disuadir la conducta irregular del servidor público, como los “reportes de auditoría”, reúnen mecanismos de supervisión efectiva como de sanción efectiva, que son indispensables para el mantenimiento y el cumplimiento de la norma.

Es por eso que el funcionario de mando medio enfrenta un triple dilema por resolver: Sobre qué actividades concentrar los tiempos, los recursos y las energías organizacionales; si a cumplir con los mandamientos de la Ley de participación ciudadana y responder a las fuerzas y presiones sociales, o bien consagrarse a las ideologías o línea política que dicta el delegado, o finalmente, a cumplir con el régimen de control vigoroso y efectivo como es el control ministerial proveniente desde el gobierno central. Para reducir la tensión que implica tener que responder a tres “jefes”; los funcionarios operativos adoptan y privilegian ciertas rutinas y causas programático presupuestales que les permiten responder con cierta eficacia a las exigencias del medio externo. Estos resultados corroboran nuestra intuición acerca de que las oficinas técnicas no solo destinan una gran cantidad de recursos a cumplir con rutinas institucionales durante la planeación, programación y ejecución

presupuestal, sino que también lo deben hacer una vez ejercido los recursos, durante la etapa de fiscalización. Las imágenes 11 y 12 ilustran dos sedes oficiales que albergan diferentes tipos de funcionarios en donde se desarrollan las diferentes rutinas organizacionales en el contexto de las actividades de control por el cumplimiento que se desarrollan en la delegación Cuajimalpa, en comento.

Imagen 13



Imagen 14



Imágenes 11 y 12 ilustran el estilo ambiguo de la gerencia de las Jefaturas delegacionales de Cuajimalpa periodo 2012-2015 y 2015-2018. Esta última administración del mismo partido y misma línea que la anterior. A la izquierda, oficina que corresponde al Centro de Atención de Servicios (CESAC), ubicado al aire libre, en la explanada delegacional, fácilmente identificable, de fácil acceso, puertas y ventana transparentes, con lo que los funcionarios que ahí laboran, encargados de recibir denuncias presenciales y telefónicas y de requisitar formatos, quedan expuestos ante la ciudadanía. A la Derecha corresponde oficina de la Subdirección de Obras Públicas de la Delegación Cuajimalpa, ubicada en un recóndito de un costado de uno de los apéndices del inmueble delegacional principal, difícilmente identificable y de difícil acceso, puertas y ventanas opacas y siempre cerradas. Particularmente, el acceso principal se confunde con un árbol. Los funcionarios que ahí laboran, personal designado, encargados de funciones sustantivas como la planeación, ejecución, y supervisión presupuestal, son prácticamente desconocidos por el grueso de la ciudadanía y difícilmente se puede tener accesos a ellos porque “se la viven contestando auditorías.” Fotos tomadas el día

En efecto, la organización política tecnocrática es considerada un baluarte para la organización por ser un mecanismo sistemático y sesgado basado en la rutina, el cual le permite a la organización responder eficazmente a las presiones del medio en el que se desenvuelve. En algunos casos, les permite a las oficinas dosificar los recursos y el tiempo y los espacios que las fuerzas sociales reclaman legítimamente para sí, cuando piden que “se cumpla con la ley,” “que el delegado respete las promesas de campaña”, porque los “ciudadanos pagamos su sueldo.” En otros momentos, las rutinas permiten aislar a la organización de la influencia electoral – partidista, al fin y al cabo sujeta a coyunturas, para poder sobrellevar de alguna manera a las “ocurrencias” del delegado, que al fin y al cabo, “terminará su periodo.”¹¹⁸ Las acciones de los hombres no son perennes, pero las instituciones prevalecen en el tiempo. Así, algunas instituciones muestran cierta autonomía que escapan a la intensión de diseños organizacionales deliberados pensados de arriba hacia abajo pues hay que insistir en la naturaleza endógena y en la construcción social de las instituciones políticas (March y Olsen, 1997).

4.2.2. Acciones de control social durante la programación y presupuestación anual en Cuajimalpa. Experiencias en las Colonias Ahuatenco y Xalpa.

Como ya hemos mencionado, la manera de volver operativos los objetivos estratégicos planteados por el gobierno delegacional para cumplir con las demandas de la ciudadanía es por medio del POA, que es la base del anteproyecto de

¹¹⁸ El delegado “se fue”, ahora ocupa un curul en el ALDF, por el partido que lo llevó a gobernar la delegación de Cuajimalpa para el periodo 2012-2015. Por cierto, el PRI, volvió a ganar la delegación en 2015 tras tres periodos consecutivos de alternancia electoral.

presupuesto anual y en cuya formulación y actualización pueden involucrarse a las agencias sociales (agrupaciones sociales y a la ciudadanía), no solo a través de la consulta pública, sino a través del control y la evaluación tal como lo contempla la LPGEDF. En este marco, la etapa de definición de los proyectos del presupuesto participativo se entiende como una herramienta de colaboración en la que deben intervenir los ciudadanos en conjunción con el gobierno delegacional, siendo la colaboración, una de las mejores prácticas en la materia (UNICEF et al., 2013).

En el Distrito Federal, la definición de los proyectos presupuestales para cada una de las colonias tienen tres momentos importantes: “La formulación de proyectos específicos”, que debe llevarse a cabo conjuntamente entre la ciudadanía organizada y las unidades técnicas delegacionales, la “preselección de proyectos específicos” por parte de las áreas técnicas para determinar aquellos que resulten, técnica, jurídica, y financieramente viables; y que ameriten someterse a consideración de la ciudadanía en una última instancia, por medio la “consulta ciudadana.” Ésta última se lleva a cabo el segundo domingo del mes de noviembre de cada año. La consulta es pensada como un medio vinculante para que las autoridades delegacionales incorporen en el programa anual respectivo los rubros en los que se habrán de gastar los recursos del presupuesto participativo que habrá de ejercerse para el año siguiente a la realización de dicha consulta.

La formulación de proyectos específicos para el ejercicio del presupuesto participativo en cada una de las colonias arranca con una convocatoria dirigida a la ciudadanía que es emitida por el IEDF en la que pueden participar agrupaciones

civiles o la ciudadanía en general presentando proyectos de naturaleza comunitaria para que sean valorados por las áreas técnicas delegacionales, quienes deciden qué proyectos “se quedan” para contender en la consulta ciudadana.

Los testimonio de los excoordinadores de los comités vecinales y líderes naturales de las colonias de Xalpa y Ahuatenco apuntan a que las razones de la ciudadanía para participar en la definición de proyectos presupuestales para mejoramiento comunitario no tienen que ver con el reconocimiento de una base sustantiva de orden administrativo técnico-profesional que implica a la fase de programación presupuestal, como una consecuencia lógica del ejercicio de reflexión colectiva en torno a la definición de problemas comunitarios durante la etapa de la planeación estratégica colaborativa. Sino que más bien, la participación de los ciudadanos dentro de esta etapa, se define, como habíamos visto en las experiencias documentadas en BJ, a partir de un marco de relaciones políticas más amplias y en donde no necesariamente se comparten una lógica instrumental de la organización pública ni del manejo presupuestal.

En este marco, nuevamente la variable “confianza política” es útil para explicar la baja participación de grupos sociales y la ciudadanía en general en las convocatorias emitidas por el IEDF para presentar proyectos específicos de mejora comunitaria en las colonias, dada la percepción de desconfianza que hay hacia las instituciones públicas encargadas de auspiciar dichos proyectos. Esta percepción nos solo atañe a las autoridades delegacionales y a las instancias de participación ciudadana, sino al

propio organismo electoral local, que como dijimos, se encarga de emitir la convocatoria correspondiente.

Por otro lado, las experiencias registradas durante la formulación de proyectos específicos dentro del marco de la convocatoria para los presupuestos participativos en las colonias Ahautenco y Xalpa corroboran que los ciudadanos interesados en elaborar algún proyecto de desarrollo comunitario enfrentan serias dificultades al momento de dimensionar financieramente y físicamente los proyectos, por lo que toca a los cálculos sobre el costo total de las obras, perfil y número de los beneficiarios, la calidad de los materiales a utilizarse e información sobre proveedores y empresas ejecutoras de las obra (Ver anexo documental 9).

Además, cuando los vecinos se organizaron para conseguir mejores cotizaciones de precios fuera del tabulado oficial que exige el gobierno del Distrito Federal, como sucedió en la colonia Ahuatenco y Xalpa, los funcionarios les contestan a los ciudadanos que resulta imposible contemplar proveedores fuera de los que ya se encuentran avalados por la delegación. Estos testimonios coinciden con la entrevista realizada a uno de los subgerentes de una empresa proveedora de la delegación quien coincide que, como tales, los proveedores se encuentran sujetos a un régimen de supervisión estricto por parte del gobierno central, particularmente de la contraloría del DF, quien les exige estar inscritos en un padrón. La inscripción es posterior a los mecanismos de contratación, licitación o adjudicación directa que realizan las delegaciones y los habilita para ser subcontratados por la Subdirección de obras delegacional para prestar sus servicios para la ejecución de obra pública.

En el entendido que reúnen los requisitos legales y de naturaleza técnica para cumplir con las metas físicas y financieras de los proyectos. Sin mencionar que durante la ejecución de las obras públicas, las empresas están sujetas a un tramo de supervisión vigoroso y sistemático desde el inicio hasta la entrega de la obra. Momento, en donde, enfatiza el entrevistado, la ciudadanía no tiene injerencia alguna para asignar, cambiar o aplicar sanciones a los proveedores u empresas. Aquí, nuevamente destaca la robustez y vigor de los controles ministeriales jerárquicos para asegurar el control por el cumplimiento durante la etapa de definición de proyectos específicos, en comparación la debilidad y dispersión del control social.¹¹⁹

Es decir, aunque los proyectos presupuestales específicos son pensados como un mecanismo flexible y horizontal que favorece la organización de las actividades y la asignación de los recursos destinados a resolver eficazmente determinadas problemáticas comunitarias; para el cumplimiento de las atribuciones que tienen los

¹¹⁹ Por lo que toca al régimen de proveedores, concesionarios, subcontratados y socios de algún servicio público, el artículo 12 de la LFTSE, de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, establece que éstos prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo. De la lectura del artículo 12 de la ley en comento, se pueden desprender las siguientes consideraciones. Los proveedores de bienes y servicios al Estado, si bien no forman parte de la estructura orgánica funcional (Art. 8 de dicho ordenamiento), su desempeño impacta o tiene consecuencias indirectas sobre la prestación de servicios públicos. El tema estaría en la necesidad de crear un régimen intermedio para estos entes, toda vez que sus actividades repercuten de una u otra manera en las decisiones que toma el gobierno y sobre la prestación del servicio. Particularmente es sensible el tema de responsabilidades, para poder llamar a estas figuras a responder por sus decisiones, derivado del grado de involucramiento o manejo de información que tienen por virtud de determinadas actividades o campos que originalmente corresponde al Estado de manera exclusiva. Lo mismo sucedería con, socios o empresas subcontratadas por entes estatales, cuyos pagos provienen del erario público. La capacidad para determinar y fiscalizar las relaciones corporativas de muchos de los servicios públicos que se prestan hoy en día, que originalmente corresponden Estado, y que el gobierno lleva a término en asociación con los privados; depende en gran medida de una reforma regulatoria integral, que incumbiría por supuesto al régimen de prestaciones, derechos y obligaciones, bajo el que se mueven los trabajadores privados inmiscuidos en dichas corporaciones.

ciudadanos, en este caso, para pronunciarse sobre la formulación de un presupuesto, se requiere de ciertos conocimientos de índole técnico y resulta difícil pensar que un cuerpo cívico emergido espontáneamente de la comunidad tenga esas capacidades. “El contenido técnico de las atribuciones asignadas a los órganos de control social son, en sí mismo, un inhibidor de su ejercicio. (Cunill, 2000).

En este orden, corresponde a las áreas técnicas delegacionales brindar asesoramiento técnico a los ciudadanos que así los soliciten durante la elaboración de los proyectos. Y una vez terminada la fase de recepción de proyectos, “preseleccionar” aquellos proyectos que a juicio de las unidades administrativas, resulten, técnica, jurídica y financieramente viables; y que ameriten ser sometidos a consulta ciudadana a celebrarse segundo domingo del mes de noviembre de cada año. Estas “asesorías técnicas”, están pensadas como mecanismos flexibles que facilitan la colaboración entre las áreas operativas delegacionales y las agencias sociales durante el mecanismo de programación presupuestal. Aunque en Cuajimalpa, las agencias estatales, en la práctica, no siempre están dispuestas a invertir el tiempo y el esfuerzo necesario para transferir horizontalmente ciertos conocimientos hacia la ciudadanía y organizaciones sociales interesadas en actividades de supervisión, monitoreo y control.¹²⁰ Como consecuencia, la eficiencia

¹²⁰ Entrevistas realizadas a personal operativo en cargados de la planeación presupuestal, de la Subdirección de obras de la Delegación Cuajimalpa. Subdirector técnico de la Subdirección de Obras y Mantenimiento y Jefe de Unidad Departamental de Estudios y Proyectos.

de unos pocos, repercute en peores resultados para la organización (Reagans and MacEvily, 2003).¹²¹

En este esquema, pensado a partir de un ingrediente de flexibilidad y horizontalidad, pero que en la práctica, funciona como un mecanismo vertical y unidireccional, destaca la ausencia de regulación de aspectos minuciosos como el cómo, cuándo dónde y los responsables de llevar a cabo dichas asesorías. Esto se podría impulsar mediante la implantación desde el plano administrativo a partir de “Reglas de operación para el presupuesto participativo”. Respecto a las dificultades prácticas que se tienen para establecer una agenda de encuentro entre ciudadanos interesados en actividades de escrutinio, monitoreo y control presupuestal y actores clave delegacionales durante el año fiscal, la expresidenta del Consejo Delegacional periodo 2012-2014 quien aglutina la representación de los 44 comités ciudadanos frente a las autoridades asienta que:

“Reglas de operación no hay [...], conocimiento de contratación, ni de procedimiento de obra [...] Ahora que se reciben los proyectos participativos para 2015, yo si le he estado pidiendo a [...] obras... por favor... revisen bien los proyectos, analícenlos... porque tenemos drenajes en Acopilco que pasan por una barranca y por la pendiente no se pueden hacer, otros proyectos como el drenaje de Amado Nervo que

¹²¹ De acuerdo con estos autores, los individuos conectados exitosamente o *boundary spanners* limitan el flujo de conocimiento dentro de la organización para mantener el poder y la influencia, o porque no están dispuestos a invertir el tiempo y esfuerzo necesarios para transferir ciertos conocimientos, como consecuencia, la eficiencia de unos pocos, repercute en peores resultados para la organización.

atravesan propiedad privada... ¡No puedes hacer obra en propiedad privada, es presupuesto público!...entonces... se complica y se complica...¹²²

Habíamos apuntado, que el eje de la gobernanza por el control social en Cuajimalpa se articula por obra de un lazo de entendimiento y confianza mutua entre los líderes naturales que operan en las colonias y las autoridades delegacionales. Ese eje se trama fuera de las jurisdicciones formales de la organización y se articula fuera de las instituciones e instancias de participación ciudadana convencionales, más allá del mecanismo de programación y presupuestación. Aquí, la confianza política juega un papel fundamental como un factor de transferencia exitosa entre unidades ya que determina la correcta adquisición de conocimientos y habilidades organizacionales que redundan en una mayor eficiencia global. Así, cuanto más sólidos son los lazos de confianza e identificación interpersonal entre los líderes vecinales y los funcionarios de las área técnicas delegacionales, mayores son las probabilidades de que se brinden asistencia y apoyo entre ellos y cuanto más extenso es el alcance de la red de control social frente a agentes extraños fuera del contexto organizacional, se reducen las posibilidades de colaboración mutua, a la vez que disminuyen los esfuerzos para invertir energías y compartir información. Estos resultados coinciden con los resultados de investigaciones recientes que dan cuenta de que los mejores resultados organizacionales están asociados a la fuerza de los vínculos relacionales, al grado de cohesión y su alcance más allá de las interacciones de grupo (Reagans and McEvily, 2003).

¹²² Al día 5 de enero de 2017 no se había publicado en la página de transparencia de la delegación las "Reglas de operación del presupuesto participativo." Mientras que los presupuestos se siguen operando año con año. <http://cuajimalpa-cdmx.blogspot.mx/>.

Es así, que el mecanismo de preselección de proyectos específicos, que debería de fungir como un aval de la autoridad administrativa respecto a los proyectos que cumplen con el ingrediente colaborativo, en la práctica funciona más bien como un mecanismo vertical, que forma parte de la rutina organizacional que prescinde de la colaboración para direccionar unilateralmente los presupuestos participativos.

Otros aspecto interesante a subrayar, es que, derivado de los causes programático presupuestales a los que están sujetos los mecanismos de planeación, programación y presupuestación, los exintegrantes de comités vecinales y líderes en estas colonias que fueron entrevistados, coinciden en que las áreas técnicas de la delegación preseleccionan aquellos proyectos que “ya están contemplados previamente el año anterior en su POA”. Con esto se refieren, a que la autoridad, tiene definido, de antemano, las obras que se habrán de ejecutar y los rubros en que habrán de ocuparse los recursos, los tiempos de ejecución y a los proveedores. Estos testimonios hacen alusión a la rutina a la que está sujeta el presupuesto y en donde según los actores, es “prácticamente imposible conocer los criterios de la autoridad en la etapa de preselección” porque “no te informan” o justifican la razón de porque tal o cual (es) proyecto(s) “quedo (aron) dentro” y cual (es) “quedo (aron) fuera”, durante la fase de preselección.

Para comprobar empíricamente el efecto que tienen los causes programáticos presupuestales sobre la preselección de proyectos específicos que realizaron las autoridades delegacionales durante la etapa de programación y presupuestación participativa de los proyectos registrados ante el IEDF, en el año 2014 en términos

de la convocatoria respectiva, realizamos un ejercicio por cuenta propia en el que inscribimos un proyecto para ser fondeado con recursos del presupuesto participativo 2014 para ser considerado dentro de la fase de preselección.

El proyecto 04-056, de la tercer columna, última fila de la imagen 13, corresponde a una propuesta elaborada por cuenta propia de “Remodelación de Gimnasio al aire libre”, para verificar el formato en el que la autoridad informa al particular los términos en que apoya su decisión de rechazar o avalar los proyectos que habrán de contender en la consulta ciudadana. Como puede apreciarse, en la última columna, las áreas de “expertise” únicamente justifica su determinación con un “SI” o un “NO”, pero sin mencionar los criterios técnicos, legales y financieros que apoyaron su decisión, tal como la marca la LPCDF. Así, la “preselección de proyectos específicos” es un acto de autoridad susceptible de ser impugnado por la vía administrativa y por vía de amparo, por carecer de fundamentación y motivación (Art. 16 de la constitución general).

Imagen 15

17:08	Portal del Sol	04-055	Equipamiento	drenaje. Confinamiento y balizamiento del carril peatonal en Avenida Poetas	accidentes. Delimitación del carril peatonal en ambos sentidos de la Avenida Poetas (colocación de vialetas, colocación de bolardos, rampas de accesibilidad, pintura de rayas y colocación de señalamiento vertical, preventivo y colocación de malla ciclónica con una cinta verde en los puentes)	Avenidas de los Poetas	SI
17:10	Portal del Sol	04-055	Equipamiento	Conexión peatonal y Avenida de los Poetas y Tamaulipas	Construcción de una escalinata que comunique las avenidas de los Poetas y Tamaulipas de la colonia Portal del Sol	Avenidas de los Poetas	SI
10:55	Cuajimalpa I	04-056	Promoción de actividades recreativas, deportivas y culturales	Remodelación del gimnasio al aire libre	Adquisición de nuevos aparatos de ejercicio al aire libre para trabajar abdomen, brazos, y pecho que sean ergonómicos y adecuados para usuarios de edad de 15 años en adelante	A un costado del centro cultural cuajimalpa	NO

Fragmento de la hoja informativa sobre la viabilidad o inviabilidad de los proyectos. Paso previo a la consulta ciudadana para definir el proyecto que habrá de fondearse con presupuesto participativo de 2014. Ilustra la manera que la autoridad “justifica” su decisión de avalar o desechar un proyecto sometido a su consideración durante la fase de preselección. Foto tomada del panel informativo de la Cabecera del IEDF en Cuajimalpa, Distrito XX, el día 16 de octubre de 2014. Destaca que esta hoja solo la puedes ver, no hay manera de contar con un ejemplar físico.

La etapa de programación y presupuestación culmina con la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo que se lleva a cabo el segundo domingo de cada mes de noviembre, y en la que se definen los proyectos específicos de desarrollo comunitario que habrá de aplicarse al año siguiente. Previamente a la consulta se realizan a una serie de foros informativos a cargo de los comités ciudadanos en las colonias con el objeto de difundir entre los vecinos los proyectos que habrán de contender en la consulta (mínimo dos, máximo cinco).

Por otro lado, es obligación de las autoridades indicar en los programas operativos anuales que sirven para la elaboración de los anteproyectos anuales del presupuesto de egresos los rubros en los que en cada colonia de la delegación se aplicarán los recursos del presupuesto participativo, derivados del proyecto que haya resultado ganador en la consulta pública.

Es decir, las consultas ciudadanas están pensadas como un acto vinculante para la autoridad administrativa, por mandato legal. Sin embargo, en la práctica, la “definición” del presupuesto participativo no es el resultado natural de la puesta en marcha del ejercicio de planeación estratégica colaborativa, sino que más bien es el resultado de un mecanismo vertical de selección sistemático y sesgado basado en la rutina organizacional. De acuerdo con esto, en la práctica, no hay manera de asegurarse que los objetivos, así como las metas físicas y financieras de los proyectos que resultaron ganadores en la consulta ciudadana hayan sido incorporados efectivamente en las acciones de política pública de los POAS delegacionales correspondientes a 2012 y 2013.¹²³

4.2.3 Acciones de control social durante la ejecución del presupuesto participativo en Cuajimalpa. Experiencias en Xalpa y Ahuatenco

Ahora nos situamos en la fase de campo, en donde se materializan y se vuelven realidad los presupuestos participativos. De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, se debe procurar que la ejecución de los proyectos se realice utilizando

¹²³ El programa de desarrollo delegacional 2012-2015 y los POAS de la Delegación Cuajimalpa para 2012 y 2013, se pueden obtener, actualmente, desde <http://cuajimalpa-cdmx.blogspot.mx/>.

el instrumento de participación llamado “colaboración ciudadana”, previsto en la misma Ley, el cual establece:

Los habitantes del Distrito Federal, los Comités, los Consejos y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal (Artículo 51).

Además, establece que será responsabilidad de los integrantes de los comités ciudadanos el dar seguimiento de los proyectos frente a las autoridades responsables de la ejecución de las obras para verificar el avance y cumplimiento de sus metas físicas y financieras durante su aplicación en campo. A la vez que las autoridades están obligadas a informar sobre todos los aspectos relacionados con el avance material y financiero de los proyectos por lo que toca a los costos, responsables de la ejecución y supervisión de las obras, así como de la calidad de los materiales (LPCDF).¹²⁴

¹²⁴ De acuerdo con ésta la Ley, durante la ejecución del presupuesto participativo, las delegaciones deben permitir “el acceso a toda la información relacionada con la realización de obras y servicios, la cual será publicada en los sitios de Internet de cada delegación y proporcionada a través de los mecanismos de información pública establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.” De acuerdo con una consulta efectuada al portal de internet de la Delegación Cuajimalpa, al mes de enero de 2014, no contaba con una sección especial en su portal enfocado a cumplir a cabalidad con las obligaciones en materia de transparencia e información pública. <http://cuajimalpa-cdmx.blogspot.mx/>.

En la práctica, a pesar de que el instrumento de “colaboración ciudadana” previsto por ley está pensado como un mecanismo horizontal y flexible para asegurar el cumplimiento de las metas físicas y financieras de los proyectos comunitarios durante su aplicación en campo, en la práctica, las unidades administrativas prescinden de este dispositivo, definiendo unilateral y verticalmente el monto real de la obra, tipos de trabajos a efectuar, las empresas que realizarán la obra, la calidad de los materiales utilizados, los tiempos de inicio, ejecución y término, así como sus responsables. En tanto la ejecución de las obras es más una secuela del mecanismo de selección sistemático y sesgado basado más en la rutina, que la etapa lógica y subsecuente de la planeación y programación presupuestal colaborativa. Estos resultados se fundamentan en los testimonios de los excoordinadores y líderes vecinales de Ahuatenco y Xalpa, quienes aseveran, que una vez que se define el proyecto ganador en la consulta ciudadana, no vuelven a tener contacto con las autoridades hasta un noche antes que se les avisa el inicio de las obras, sin conocer a la empresa que habrá de ejecutar el proyecto, el costo real, el alcance de la cobertura, mucho menos el costo y calidad de los materiales utilizados. Véanse Imágenes 14 a 17.

Imágenes 14 a 17. Supervisión *en terreno* sobre el presupuesto participativo. Presupuesto Participativo 2013. Colonia Ahuatenco.

Imagen 16



Imagen 17



Ambas imágenes corresponden a la supervisión en terreno que realiza la excoordinadora del comité vecinal y líder natural de la Colonia Ahuatenco sobre las obras ejecutadas con recursos del presupuesto participativo 2013, correspondiente al proyecto “Guarniciones y Banquetas”. La supervisión se puede hacer en compañía de las autoridades encargadas de ejecutar la obra, donde los beneficiarios aprovechan para “renegociar” con las autoridades ejecutoras y las empresas sobre la cobertura de los proyectos (Isunza Vera, 2006). Es decir, dado que no fueron llamados a colaborar de manera efectiva en la planeación, aquí es donde los beneficiarios “se la cobran” increpando frente a frente las decisiones de la autoridad, por lo que toca a los costos, los alcances físicos de la obra, como de los tiempos de ejecución, procurando sacar el máximo provecho. Fotos tomadas el 11 de octubre de 2014.

Imagen 18



Imagen 19



Supervisión en campo. Instalación de luminarias poste corto en la colonia Ahuatenco correspondientes al presupuesto participativo, 2012. Ejecutado de manera extemporánea. Fotos tomadas el 11 de octubre de 2014.

4.2.4 Acciones de control social durante la evaluación del presupuesto participativo en Cuajimalpa. Experiencias en Ahuatenco y Xalpa

De acuerdo con la (LPGEDF: 5) El Sistema de Evaluación del Desempeño consiste en un “conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.” La evaluación, se trata entonces, de un mecanismo *ex post* de rendición de cuentas, es decir de control por el cumplimiento del ejercicio de la gestión sobre el presupuesto participativo.

Por su parte, de acuerdo con la LPCDF en su Art. 54, es obligación de las autoridades delegacionales rendir un informe pormenorizado ante los Comités Ciudadanos y Consejos Ciudadanos sobre el cumplimiento de las metas y el ejercicio de los recursos financieros del presupuesto participativo una vez ejecutado.¹²⁵

En la Delegación Cuajimalpa, las sesiones que se celebran para que los mandos medios operativos “rindan cuentas” sobre el cumplimiento del presupuesto participativo al Consejo Delegacional, éste último, integrando por un presidente y cada uno de los coordinadores de los 44 Comités Ciudadanos que integran la delegación; están pensadas, no para, evaluar el desempeño, sino, más que nada, para cumplir el requisito de forma que exige la Ley de Participación Ciudadana y para dar fe en las actas respectivas, de que, en efecto, se celebran periódicamente estas sesiones.¹²⁶ Es decir, que en la práctica, este formato se aleja en su totalidad del espíritu para el que fue diseñado, es decir, para que las autoridades rindieran cuentas sobre una plataforma de evaluación de desempeño, pormenorizando en el grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras de los proyectos, fondeados con presupuesto participativo y como un espacio de reflexión colectiva para detectar

¹²⁵ Al día 23 de marzo de 2016 la delegación Cuajimalpa no tenía actualizado el portal de transparencia, donde deberían estar publicados estos informes llamados de “rendición de cuentas” sobre el presupuesto participativo, tal como lo mandata la Ley de Participación Ciudadana.

¹²⁶ De acuerdo con el Art 14 de la Ley de Transparencia e información pública del DF, es obligación de las delegaciones publicar en su portal de transparencia las funciones sustantivas que realiza el gobierno y sus indicadores de desempeño. Llama la atención que “realizar sesiones con integrantes del Consejo Delegacional” es considerada una de las acciones estratégicas, en el marco de la participación ciudadana. Además el Art 18 fracción IV de dicha ley obliga a las delegaciones a publicar las actas que avalan la realización de comités de distinta naturaleza. <http://cuajimalpa-cdmx.blogspot.mx/>

las desviaciones entre éstas metas, objetivos planteados y los resultados obtenidos en la realidad, para proponer mejoras en la gestión, tal como marca la ley.

Nada más alejado de esto, las sesiones de rendición de cuentas fungen exclusivamente como un formato protocolario para llenar las actas correspondientes y de paso, se convierte en un espacio o arena política, donde cada uno de los coordinadores de los comités ciudadanos, aprovecha para ganar foro y visibilidad en el escenario delegacional. La estrategia política de los participantes es increpar cada uno de los puntos del orden del día que integran a sesión y cada una de las explicaciones y justificaciones que brinda la autoridad en público, respecto al grado de avance del presupuesto participativo en cada una de las colonias. Estos resultados son coincidente con ciertos estudios que apunta a que, ahí, donde las reformas democratizadoras, liberalizadoras, o descentralizadoras como la “participación ciudadana” fueron ideadas para aislar ciertas decisiones de la influencia de “la política”, esta última resurge en otros terrenos (Laegreid, 2014).

Aquí en Cuajimalpa los agentes de control social, más que seguir al pie de la letra los dictados de la Ley de participación ciudadana, aprovechan estos espacios para colocar y promover cuestiones políticas en una agenda que supuestamente debería estar aislada o vacunada contra la política, como se piensa que debería estar la agenda de la participación ciudadana. Las imágenes 18 y 19 corresponden a la realización de la sesión del Consejo Delegacional sobre el Informe de Rendición de Cuentas sobre el presupuesto participativo correspondiente a 2013.

Adicionalmente, corresponde a los Consejos Ciudadanos y Comités Ciudadanos informar semestralmente sobre el ejercicio de sus funciones y sobre el resultado de sus actividades a la ciudadanía a la cual representan, incluyendo los avances de las metas de los proyectos del presupuesto participativo.

Informe de rendición de cuentas sobre la gestión del Presupuesto Participativo

2013. Sesión de Consejo Delegacional. Cuajimalpa de Morelos

Imagen 20



Imagen 21



Ambas imágenes corresponden a la celebración de la sesión del Consejo Ciudadano de la Delegación Cuajimalpa con motivo del “Informe de Rendición de Cuentas del Presupuesto Participativo 2013”, realizada en el “Salón Ciudadano el 30 de septiembre de 2014”. Espacio de contacto cara a cara entre ciudadanía y áreas técnicas delegacionales, en principio, pensado para “exigir cuentas claras”, pero que en la práctica, se transforma en una trincherera política. En la foto del lado izquierdo, en una de las esquinas del inmueble, el Director de Participación Ciudadana observa el desarrollo de la sesión. A la derecha, el supervisor de obras públicas, se esfuerza por informar y justificar las decisiones tomadas por la administración pública a cada uno de los representantes vecinales de las 44 colonias, con motivo de los alcances reales de las obras de cada uno de los proyectos participativos correspondientes a 2013. Ejercicio de observación Participativa directa 30 de septiembre de 2014.

La idea esencial para un sistema de evaluación del desempeño (SED) es que el encadenamiento de acciones y productos a un propósito mayor es la clave para medir y evaluar el rendimiento del presupuesto participativo. La evidencias recabadas apuntan a que el mecanismo de selección sistemático y sesgado basado en la rutina que imperan en el momento de la planeación, técnicamente inhiben la realización, a la postre, de mecanismos de evaluación ex post sobre las metas físicas y financieras de los proyectos con base en una plataforma de desempeño.

Por otro lado, las entrevistas realizadas a funcionarios delegacionales revelan que la evaluación por desempeño sobre el ejercicio de los recursos presupuestales no constituye una práctica de valor para la administración pública, como sí lo son ciertas rutinas burocráticas que permiten a la organización responder con cierta eficacia al medio en el que se desenvuelve.

4.3 Experiencias de control social sobre la conducción del presupuesto participativo en la Delegación Miguel Hidalgo (2011-2013). Análisis de sus principales componentes

Toca el turno de evaluar las experiencias de las agencias de control social durante la conducción del presupuesto participativo en las colonias Observatorio y Reforma Social, a ésta última nos referiremos de ahora en adelante como Parque Reforma Social, de la delegación Miguel Hidalgo.

Si, de acuerdo con nuestra hipótesis, la manera en que toman forma y se articulan estas redes de control social, son rasgos que repercuten sobre su desempeño y sus alcances prácticos al momento de ejercitar las funciones de control sobre el presupuesto participativo, aquí nos damos a la tarea, primero, de evaluar exhaustivamente el comportamiento de cada una de las variables operacionales que les confieren forma y constitución, para después explicar de qué manera influyen dichas variables sobre la capacidad de conducción social durante la puesta en práctica de cada uno de los componentes del mecanismo de cogestión presupuestal en sus tres etapas críticas: en la planeación, durante su ejecución; y al momento de su evaluación.

Como hemos venido haciendo, operacionalizamos nuestras variables a partir de la siguiente fórmula: ¿Cuál es el efecto que tiene la ampliación del espectro de confianza interpersonal sobre las capacidades de la red de control social sobre la conducción de presupuesto participativo?, ¿Derivado del mantenimiento de la confianza entre los integrantes de la red ¿cuáles son las repercusiones de los patrones de flexibilidad / rigidez de las redes de control social sobre sus capacidades de dirección sobre el mecanismo de cogestión presupuestal?; y finalmente, ¿Cómo consecuencia de éste entramado de confianza interpersonal entre sus integrantes, ¿De qué manera la conformación de ciertas estructuras de toma de decisiones (horizontales / verticales) subyacentes a la lógica formal de la organización, repercuten sobre sus capacidades de cogestión presupuestal? A continuación nos damos a la tarea de despejar tales interrogantes en los escenarios de las colonias seleccionadas en la Delegación Miguel Hidalgo.

4.3.1 Acciones de control social sobre la instrumentación del mecanismo de planeación presupuestal estratégica colaborativa en Miguel Hidalgo. Experiencias en las colonias Observatorio y Parque Reforma Social.

Como ya hemos apuntado, de acuerdo con la intencionalidad de las reformas democráticas y de descentralización en el DF que dan vida al presupuesto participativo, es la etapa de planeación, en tanto funge como el componente global del presupuesto participativo, la que debe servir como marco que permita el desenvolvimiento de dicho mecanismo en sus etapas ulteriores, pues es una herramienta que permite ordenar sistemáticamente la toma de decisiones, empleando la mejor combinación posible de recursos y resultados esperados en un periodo de tiempo dado. En este sentido, como ya hemos referido, una parte de la literatura enfatiza en la importancia de la etapa de planeación democrática estratégica como la piedra angular de la formulación de proyectos sociales exitosos en el largo plazo, a la vez que otorga peso al papel de las comunidades en los procesos de reflexión, diagnóstico y establecimiento de objetivos de naturaleza colectiva y colaborativa para solucionar problemáticas concretas de cada colonia.

Al igual que hicimos en el resto de las delegaciones comprendidas en el estudio y de acuerdo con la metodología empleada, aquí evaluamos el funcionamiento de las redes de control social para afectar el rumbo de la planeación presupuestal colaborativa en las colonias Observatorio y Parque Reforma Social a partir de la consideración de ciertos rasgos. Por lo que toca a su forma de integración hacia

adentro, a partir de su forma de integración hacia fuera, es decir frente a la ciudadanía y otras organizaciones sociales fuera de la colonia; y finalmente, a partir de las relaciones establecidas entre dichas agencias de control social y las áreas técnicas delegacionales, particularmente al momento de llevar a cabo ejercicios de reflexión, diagnóstico y formulación de metas y proyectos comunitarios en el marco de la planeación estratégica colaborativa.

4.3.1.1 Integración hacia adentro de las agencias de control social en el marco de la planeación estratégica colaborativa en Miguel Hidalgo.

Comencemos por discutir sobre los alcances de la fórmula de integración formal de las agencias de control que operan en la Delegación MH y que corresponde a un cuerpo cerrado y formalizado como lo es la figura de los Comités Ciudadanos, que en el papel, reúnen atribuciones para articular y hacer valer las demandas e iniciativas vecinales frente al gobierno delegacional y frente al GDF.

La vaivenes que deben sortear el grueso de los comités ciudadanos en MH, coinciden con las experiencias de integración hacia adentro de los comités ciudadanos que se desempeñaron en la delegaciones BJ y en Cuajimalpa, en donde aprendimos, que su fórmula de composición pensada de forma independiente del Estado para asegurar la pluralidad y la igualdad política dentro del cuerpo colegiado, es una cualidad que no necesariamente les facilita o les allana el camino para mejorar su entendimiento y así sortear los dilemas que plantea la acción colectiva, debido a la su naturaleza política, endógena, en la manera en cómo se conformación

esos comités. Aquí en Miguel Hidalgo, el subdirector de Participación Ciudadana reconoce en entrevista que esa fórmula democrática en la manera en cómo se conforman los comités ciudadanos, 5 de mayoría y 4 de minoría, explicada en pasajes anteriores, “no necesariamente garantiza su gobernabilidad”. Por lo que hay lugar a repensar éstos diseños institucionales deliberados inspirados en la asamblea ateniense. Ello da paso a pensar que, efectivamente las redes de control social por el cumplimiento del presupuesto participativo en MH, se tejen más allá de dinámica formal de la organización, como revisaremos con profundidad a continuación.

4.3.1.2 Integración hacia afuera de la agencias de control social en Miguel Hidalgo. Experiencias en Observatorio y Parque Reforma Social en el marco de la planeación presupuestal colaborativa.

En la colonia Observatorio, el comportamiento de las agencias de control social es similar al de las colonias estudiadas en la delegación Cuajimalpa, por lo que toca a la manera en que se comportan las dinámicas de articulación basada en la confianza entre los vecinos. Si bien, no en torno a las estructuras de delegación y representación vecinal convencionales, léase, en relación a los comités ciudadanos, propiamente hablando, ni aprovechando los espacios ideados de arriba hacia abajo pensados para la deliberación y reflexión estratégica como son las asambleas ciudadanas; sino más bien, en torno a un liderazgo comunitario, quien a pesar de no ser una figura reconocida de manera expresa en la legislación, en la práctica funge como un agente eficaz de articulación de los intereses vecinales y una bisagra efectiva para posicionar las demandas de solución de los habitantes dentro del radio

de acción de las autoridades delegacionales, de manera que puedan ser eficazmente solucionadas.

Habíamos dicho que es sobre estas figuras, en quienes recae la responsabilidad de asumir la conducción de la agenda urbana y la gestión de los recursos con los que cuenta la colonia. Esta dinámica supone la erección de nuevas estructuras de delegación y representación de carácter vertical dentro del tejido social. Paradójicamente, la evidencia empírica demuestra que, ahí, donde se pensaba que las redes son arreglos posburocráticos más eficientes que están comenzando a reemplazar a las jerarquías, se constituyen nuevas líneas de mando y autoridad, similares a las formas jerárquicas tradicionales. Ello nos conduce necesariamente a repensar los nuevos arreglos de gobernanza por el control social como arreglos mixtos que pueden combinar la flexibilidad de las redes con la capacidad de coordinación de las jerarquías.

Son éstos liderazgos los que permiten articular las principales líneas de comunicación, entendimiento y acción y política entre la ciudadana y la jefatura delegacional, mediante la cual, un sector de la colonia puede favorecerse dentro de determinados esquemas para acceder a ciertos recursos y verse beneficiados por la dotación de servicios públicos elementales; fuera de las instituciones e instancias participativas convencionales. Sin embargo estos arreglos rígidos, si bien, buscan beneficio para sus miembros, esto no repercute necesariamente en mejores resultados sociales. Aquí, la importancia que tiene la confianza en la teoría, puede

verse comprometida por el debate entre la eficiencia de las redes de control social que operan esta colonia y sus implicaciones para la igualdad democrática.

De acuerdo con una entrevista realizada al excoordinador del comité ciudadano y líder tradicional de la colonia Observatorio, este lazo de comunicación y entendimiento con la delegación MH se ha venido consolidando desde años atrás y ha sabido ser aprovechadas tanto por los vecinos de la colonia como por la propia delegación. Esto se debe a la cercanía que tiene la colonia Observatorio con la delegación, lo que la vuelve un bastión político estratégico. De manera que las colonias cercanas a la delegación, históricamente, han sido “las consentidas de los delegados” de MH. Particularmente Observatorio, está en medio de otras colonias importantes como Dieciséis de Septiembre, Tacubaya, América, Daniel Garza, su ampliación, y Escandón, que durante un buen tiempo fueron foco de atención de las autoridades por su índice delictivo, y ahora son un polo de atención. Las 5 colonias forman un polígono de actuación de organizaciones vecinales, formatos sustentados en la confianza, identificación mutua por el padecimiento de ciertas problemáticas urbanas compartidas y códigos de reciprocidad.

Los líderes naturales de esas zonas siempre se han apoyado mutuamente para hacer un frente común frente a la autoridad delegacional, aprovechando la investidura de Coordinadores de Comité Ciudadano, y como se encuentran unidos, les tienen respeto. Por lo que siempre van juntos a todas las audiencias, pues están conscientes que las implicaciones de las problemáticas urbanas en cada una de las colonias, tiene repercusiones en las otras. Los fundamentos bajo los cuáles opera

esta red intercolonias se basan en la siguiente estrategia de presión para obtener dividendos:

Aquí en Observatorio no hay asociaciones [...] sino que operamos de otra manera [...]. Tú me ayudas yo te ayudo, los cinco coordinadores [...] operamos de periférico hasta observatorio. [...], si no nos hacen caso paramos observatorio, paramos periférico. Aunque nunca hemos tenido necesidades de llegar a eso.

Observatorio es una de esas colonias del Distrito Federal que está compuesta por “puras familias” nativas de ese lugar, son pocos los residentes nuevos que han venido a la colonia y los oriundos del lugar “ya no quieren dejar entrar más.” Aspectos que imprimen cohesión social entre los colonos, lo que facilita la configuración de una red de control social sustentada en un liderazgos naturales.

En observatorio son muy palpables los vínculos cotidianos entre los vecinos pues todos se conocen de años y es interesante percatarse que una de las redes de vecinos por el control social que opera en Observatorio, altamente cohesionada, es susceptible de activar la ayuda y la asistencia mutua al llamado de uno de los líderes de la colonia. Quien es una persona digna de confianza, gracias a su buena reputación y porque todo “mundo lo conoce en la colonia”, así como a su puesto de deliciosos antojitos al lado de la Preparatoria número 4. Es precisamente este personaje quien nos amplía:

Nacido, hecho, armado, en Observatorio, tengo 51 años y conozco palmo a palmo a mi colonia [...], “las gentes” saben que eres el coordinador y se acercan a ti [...], aquí se conocen hasta por familias, los Hernández, los Gutiérrez, los López...

Con respecto a su forma de gestionar las demandas del ámbito urbano y comunitario planteadas por sus vecinos, el protagonista nos indica que, en virtud de su influencia sobre las 27 manzanas que componen la colonia, resulta más funcional trabajar “en campo” que empleando los dispositivos protocolarios convencionales como las asambleas ciudadanas. Al respecto mencionó que él, en calidad de Coordinador del Comité Ciudadano, las realizaba cada tres o cuatro meses, pero eran nada para informar a los vecinos de los logros realizados.

Opero en la calle, tengo un negocio de antojitos y ando en moto, tengo prendido el teléfono las 24 horas de día [...] si vas a servirles a los vecinos, son las 24 horas [...]. Las asambleas son más informativas que de petición, realmente el verdadero trabajo es ir, saludar, ver al vecino, y que te vea trabajar. [...]. Yo sé quién es de aquí y quién nos es de aquí...Y yo les digo a los de los departamento nuevos...es muy importante, que salgas a la tienda, que te conozca la gente. Ellos entrando a su departamento, se cierran, son muy herméticos [...] ¿Cómo quieres, que te informemos si tú no nos dejas entrar?¹²⁷

Cabe señalar que esos códigos de confianza entre los habitantes de la colonia se extienden también hacia personas inmiscuidas con la delincuencia y a quien el coordinador no puede “echar de cabeza” ante las autoridades porque “los conoces

¹²⁷ Entrevista realizada a excoordinador y líder natural de la Colonia Observatorio. Ejercicio de Observación Directa *in situ*. En la Colonia Observatorio el día 9 de noviembre de 2014.

desde chiquitos.” Digamos que desde la óptica del “comportamiento adecuado,” Las autoridades tienen sus reglas y los vecinos de las colonias tienen sus propios códigos sancionados desde las entrañas del tejido social. Siguiendo al protagonista:

“Cuando los jefes de sector me pidieron que señalara quien vendía droga... yo les contesté...ustedes bien saben dónde están los puntos donde venden droga... ¿Para qué quieren que yo les diga?, para después decirles que yo fui el que los señale? No señor, Ustedes hagan su trabajo y yo hago el mío...”

Para comprobar empíricamente el nivel de cohesión social de una de las principales redes vecinales por el control social por el cumplimiento que operan en la delegación Observatorio, decidimos hacer un experimento por cuenta propia. El experimento consistió en que, el autor de la obra que el amable lector tiene en sus manos en este momento, me inscribí como funcionario de casilla para atender la mesa receptora de opinión que habría de recibir y contabilizar los votos para decidir sobre la consulta para definir el proyecto específico en que habría de aplicarse los recursos autorizados del presupuesto participativo para el ejercicio 2015. La consulta se llevó a cabo el día domingo 9 de noviembre de 2014, y se realizó entre las 9:00 am y las 18:00 pm.

Los proyectos específicos que contendían en la consulta por el presupuesto participativo eran tres: “Adquisición de cámara de video caseras”, adquisición de 6 motocicletas para vigilancia” y “Adquisición de camión de basura.” Los dos primeros se inscribían en el rubro “Prevención del delito”, mientras que el tercero los hacía en

el rubro de “Obras y servicios.” Cuando eran alrededor de las 16:00 hrs. y muy poca gente había acudido a emitir su opinión, el líder vecinal con el que estábamos charlando, comenzó a mover sus comodines y solicitó personalmente a los integrantes de algunas de las familias más tradicionales de Observatorio que trajeran a sus integrantes a votar y en tan solo un hora, al llamado de apoyo mutuo del líder, recibimos más votos en la casilla que durante las 7 horas anteriores. Puesto que en Observatorio es muy importante que sean ejercidos los recursos delegacionales dado su relación de cercanía con la Jefatura Delegacional.

Así, pudimos comprobar empíricamente que la colonia Observatorio se encuentra gobernada por familias tradicionales, el gobierno de los lazos afectivos y emocionales que dan vida a formatos cerrados y rígidos de gobernanza de redes por el control social y que se tejen más allá de las estructuras formales de la organización pública. Formatos, que tradicionalmente el gobierno delegacional de MH viene aprovechando para focalizar recursos públicos y activar una red de apoyo político recíproco (ver imágenes 20 a 23).

Imagen 22



Imagen 23

NUMERO	NOMBRE DEL CIUDADANO	CLAVE DE ELECTOR	SECCION
0001	Montecarlo Galindo Cisneros	16-058 09 11 12	12
0002	Hector Hugo Mendez Acosta	16-058 09 11 12	12
0003	Hector Hugo Mendez Acosta	16-058 09 11 12	12
0004	Carolina Lopez Diaz	16-058 09 11 12	12
0005	Francisco Figueroa Ruiz	16-058 09 11 12	12
0006	Araceli Vazquez Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0007	Galindo Mendez Galindo	16-058 09 11 12	12
0008	Carolina Vazquez Mendez	16-058 09 11 12	12
0009	Valentin Fuentes Mendez	16-058 09 11 12	12
0010	Florencia Dominguez Nolas	16-058 09 11 12	12
0011	Alfonso Duarte Nolas	16-058 09 11 12	12
0012	De la Paz Figure Varela	16-058 09 11 12	12
0013	Gonzalez Perez Garcia	16-058 09 11 12	12
0014	Isaia Gonzalez Gomez	16-058 09 11 12	12
0015	Araceli Gonzalez Isaura	16-058 09 11 12	12
0016	Valentina Jesus Vazquez	16-058 09 11 12	12
0017	Valentina Gonzalez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0018	Carolina Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0019	Carolina Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0020	Maribel Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0021	Maribel Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0022	Maribel Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0023	Maribel Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0024	Maribel Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0025	Maribel Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0026	Maribel Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0027	Maribel Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0028	Maribel Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0029	Maribel Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12
0030	Maribel Mendez Leon Gonzalez	16-058 09 11 12	12

RESPONSABLE 1: Lester Alejandro Lopez Pineda
 RESPONSABLE 2: Oscar Flores Jimenez

capacidades de control social, dentro y fuera de los mecanismos convencionales de participación ciudadana.

Si bien, aquí en Parque Reforma Social también las funciones de control social se ejercitan fuera de los espacios y mecanismos convencionales, no es propiamente en torno a una figura o grupo de figuras reconocidas por la comunidad sobre la que se articulan las dinámicas de integración social y sobre quienes se deposita la confianza de los vecinos para ordenar las preferencias y gestionar de manera ordenada la agenda urbana comunitaria, facilitando el contacto directo con los funcionarios delegacionales.

En el Parque Reforma social al igual que en el Parque Hundido en Benito Juárez, las dinámicas de articulación social descansan sobre determinados patrones de flexibilidad para aceptar nuevos integrantes y procesar nuevos ejes temáticos en la agenda urbana de la colonia; cuyo eje toral es la defensa del espacio público¹²⁸. De hecho, la flexibilización, es la estrategia predilecta para perfilar los principales frentes de acción política que les retribuye en mayores dividendos, acceso a espacios mediáticos o foros, es decir, acciones que repercuten en mayor visibilidad macro social.

¹²⁸ La red de control del Parque Reforma Social viene operando desde hace más de cinco años. Su agenda temática está integrada por diversos contenidos: La prioridad es el frente de defensa del Parque Reforma Social para preservarlo como inmueble público y evitar que el predio sea enajenado para ser explotado por desarrolladores inmobiliarios. Existen otros contenidos coyunturales en dicha agenda, como la resistencia por parte de los vecinos a la entrada del servicio de gas natural, que se está llevando a cabo no solo en la colonia, sino en diversas delegaciones del DF, o la estrategia de solidarización con otras redes de defensa del espacio público en el perímetro aledaño al parque y otras colonias del DF para ganar visibilidad macrosocial. <https://salvandoelparquerf.wordpress.com>.

Así como en el Parque Hundido, donde la red de control social adquiere constitución y viabilidad por medio de la “Asociación de Vecinos del Parque Hundido” para coordinar las acciones en los diversos frentes; en el Parque reforma social las dinámicas de articulación social adquieren una expresión orgánica y funcional por medio de la constitución un cuerpo deliberativo informal denominado por sus propios vecinos como “asamblea del parque reforma social.”¹²⁹

Éste es un órgano que se encuentra constituido exclusivamente por ciudadanos sin afiliación partidista alguna y que se reúnen con cierta periodicidad; por medio del cual se ordenan las prioridades de la agenda de la colonia, se asignan las principales funciones que deben desempeñar sus integrantes, las actividades operativas y en campo que habrán de cubrir los diferentes frentes de acción, así como a los responsables de su ejecución. Es evidente que esta instancia no guarda relación alguna con el comité vecinal, el cual toma forma gracias a los esquemas protocolarios.

Dentro de la dinámica de integración social, sus miembros resultan ser personas reconocidas por la comunidad y su trabajo se enmarca de los que se conoce en el círculo como “activismos social.”¹³⁰ Si bien, al interior existen personas que asumen

¹²⁹ Entrevista realizada a una de las principales activistas e integrantes de la “Asamblea del Parque Reforma Social.”

¹³⁰ El activista, antes de convertirse en tal, es como cualquier ciudadano común y corriente, que al salir de su casa, tiene que lidiar día con día con una serie de atropellos a su modo de vida. Producto de la ilegalidad con la que actúan las autoridades en diferentes ámbitos, desde la corrupción, la falta del cumplimiento del uso del suelo, la falta de respeto a la vida cívica y a las instituciones democráticas, la falta de respeto al medio ambiente, la indolencia de la burocracia, por nombrar algunos. Un buen día te paras, sales de tu casa y ya estás harto, y es cuando decides que vas a hacer

importantes tareas de coordinación en los diferentes campos o líneas de acción, en ningún momento toman decisiones individuales, si no es mediante la aprobación de la asamblea, que funge como un auténtico contrapeso a las individualidades, acciones que imprimen legitimidad a las decisiones tomadas en el seno de dicho cuerpo colegiado.

Es decir, el trabajo de los coordinadores adquiere relevancia no propiamente, “por actuar en nombre de la comunidad”, como funciona en las colonias Ahuatenco, Xalpa y Observatorio, sino gracias a su capacidad de dirección y asignación de tareas dentro de ciertos esquemas de mínima supervisión y corresponsabilidad entre los vecinos, mismos que tienen voz en la asamblea, lugar en donde sus puntos de vista afectan de manera efectiva la conducción e implementación de la agenda comunitaria de la colonia, lo que de alguna manera, les da a los corresponsables, acceso a la estructura de toma de decisiones. Dentro de éste esquema resulta muy importante el soporte permanente de ciertos equipos específicos o unidades de colaboración para poner en práctica las decisiones tomadas en el corazón de la asamblea de vecinos. Estas dinámicas y mecanismos de operar se identifican con lo que algunos llaman redes de proyectos.

De manera que aquí, así como la agencia de control social que opera en el Parque Hundido, las figuras reconocidas por la comunidad, no se comportan tanto como liderazgos, figuras ejecutivas que demandan altas dosis de poder delegativo para

algo para que cambien la cosas, y pues lo haces, [...] “ahí te activas, te vuelves activista. Yo por ejemplo defendiendo a los arbolitos y a los camellones.” Entrevista realizada a uno de los principales líderes y activistas ciudadanos de la colonia Polanco y de la Delegación Miguel Hidalgo.

ejercer sus atribuciones, rasgos que configuran nuevas relaciones de poder y subordinación dentro del tejido social; sino que más bien, las individualidades se desempeñan como instancias de coordinación que favorecen la integración horizontal de las funciones de las unidades que integran la propia red de control social. Es decir, aquí las personalidades se ajustan a los requerimientos de los cargos y no al revés, como en otras colonias donde el desempeño de las tareas adquiere el tinte que le imprime cierto tipo de liderazgo.

A diferencia del estilo de los liderazgos que operan en otras colonias estudiadas anteriormente, aquí los coordinadores de la agencia de control social, no actúan en bases a facultades discrecionales delegadas por la comunidad, sino en base a un esquema basado en la corresponsabilidad producto de la confianza que hay entre el grupo de vecinos organizados. Una de las la activista que integra la Asamblea del Parque Reforma Social y que nos regaló una entrevista apunta que la legitimidad en la toma de decisiones, reside, precisamente, en el corazón del cuerpo colegiado:

“Las decisiones por consenso nos han dado mucha fortaleza y mucha credibilidad.

Todas las decisiones se toman a través de la Asamblea”

La experiencia en la integración de la agencia de control social en el Parque Reforma Social contribuye aún más al conocimiento de estructuras de gobernanza por el control social sostenidas por un andamiaje de relaciones sociales basado en normas de confianza y reciprocidad, que adquieren cuerpo y constitución más allá de los mecanismos de integración y concertación social convencionales como lo son los

comités ciudadanos, éstos últimos diseños organizaciones que se piensan de manera deliberada sin tomar en cuenta el tejido social preexistente.

Por otro lado, habíamos apuntado a que el estudio del comportamiento de las agencias de control social desde la perspectiva de la gobernanza de redes plantea importantes desafíos, debido a la importancia que tiene la confianza en la teoría, la cual puede verse ensombrecida por el debate en torno al desempeño de las redes de gobernanza, polarizado entre la eficiencia y sus implicaciones para la igualdad democrática. Es decir, los arreglos posburocráticos de gobernanza horizontales suelen verse como arreglos sociales más eficientes que facilitan la inclusión social, cooperación y el intercambio beneficioso, aspectos que repercuten en mejores resultados organizacionales. Pero por otro lado, como hemos constatado, la ampliación del espectro de confianza interpersonal puede encontrar límites prácticos y configurarse de manera restrictiva en torno a asociaciones de membresía, que si bien, buscan objetivos distributivos para sus miembros, imponen externalidades para quienes no lo son; particularmente cuando se encuentran en juego la definición y aplicación de recursos públicos, aspectos que nos obligan a repensar el papel y los alcances del brazo de control social dentro los esquemas de coplaneación estratégica y dentro de la colaboración misma.

Para corregir estas “fallas” en las redes de gobernanza, generalmente se recomienda “dotarlas de flexibilidad como para que ciudadanos individuales y/o representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo puedan constituirse en sujetos directos del control social” (Cunill, 2000). Sin embargo, la flexibilización en sí misma encierra

importantes dilemas que ameritan ser examinados con lupa, si es que aspiramos a ampliar el conocimiento en torno a cómo las redes por el control social, que apuestan por la estrategia de flexibilidad, están en condiciones de mejorar su desempeño. Un aspecto serio que se aborda desde la perspectiva de redes cuando se apuesta por las dinámicas de flexibilización, implica garantizar en la práctica el acceso de los ciudadanos o de entidades colectivas al corazón de las estructuras donde se toman de decisiones en condiciones de pluralidad, oportunidad, e igualdad democrática; particularmente cuando se trata de la asignación de roles, tareas y actividades concretas en el campo operativo. Ello deriva en una tensión permanente entre la necesidad de descentralizar ciertas funciones, pero sin que esto implique perder la rectoría de los procesos al grado que disloque los objetivos fundamentales de la organización. Aquí los enfoques sobre redes sociales ponen el ojo sobre la manera en como sus integrantes se ven en la necesidad de sortear problemas de acción colectiva de segundo orden una vez definidos los objetivos centrales de la organización, es decir cuestiones que tienen que ver con la manera en cómo se van a distribuir las tareas, los recursos y a definir los incentivos para que los responsables estén dispuestos a asumir los costos durante sus participación.

Por un lado, se puede cuestionar que si el rol del corazón de la red “es muy protagónico se puede formar una suerte de elite de la participación, que convierte al resto de los asistentes a los foros en participantes de menor categoría. [...] Pero por otro lado, si no se prevén figuras con un mayor nivel de disponibilidad y compromiso, es probable que el proceso sea demasiado exigente para el grueso de las personas, desmotivando la participación” (UNICEF et al., 2013:57).

La información recolectada acerca del funcionamiento de la red de control social que se desempeña en el Parque Reforma Social, apunta a que una forma de resolver, o al menos, aliviar la tensión inherente a los arreglos de gobernanza horizontal, es incorporando mecanismos de rotación de funciones alrededor del *core* de la organización, de acuerdo a la naturaleza de cada uno de los contenidos que integran la agenda temática de la red de control, asociados al perfil y a las habilidades de los responsables de asumir las diversas tareas; que van desde actividades de difusión, convocatoria, capacitación, asesoría, hasta elaboración de proyectos, e incluso de cogestión. Como bien apunta nuestra entrevistada:

“Como en todas las participaciones [...] siempre va a haber alguien que prepare, como en un foro; aunque hay cien mil personas, siempre va a haber un staff que prepara el contenido y ya llevamos más de cinco años en eso [...] y pues han ido cambiando tanto las personas, como los roles. Tal vez empezamos veinte, pero por la dinámica de trabajo, por horarios y demás, también por la voluntad porque es como un elemento muy importante, se ha ido depurando.... y pues sí, ahorita no somos más diez personas y algo que hay que considerar, pues todos los movimientos así como nacen de forma orgánica, se depuran de forma orgánica.”

Creo que tienes prioridades en tu vida, pero se hacen más evidentes cuando hay una enfermedad [...], la voluntad siempre ha estado y aunque ya no están en el *core* algunas personas, ya no están como “los diez”, pero siguen apoyando con sus demás capacidades y en sus diferentes tiempos [...]. Hay como una disminución en su participación, pero siempre están pendientes, no hay como un “ya me voy los dejo”, si no el que bajan un poco como los tiempos de participación, pero sigue habiendo...”

Estas acciones no solo fomentan la inclusión democrática, sino también el sentido de corresponsabilidad. Siguiendo a la protagonista:

“En sociedad civil tenemos un máxima, si tú lo propones, tú lo haces. Si vas a proponer, por lo menos tú debes coordinar esa acción [...] para que no todo recaiga en el *core* del grupo que hacemos ese seguimiento. Con ello hemos detenido muchos comentarios a *vuelo de pájaro*.”

El régimen de corresponsabilidad solo puede mantenerse ahí donde prevalece la confianza entre las unidades que componen la red, pues ya habíamos apuntado que la confianza permite zanjar diferencias estructurales entre las personas, lo que se traducen en voluntades para invertir tiempo, dinero, energías y recursos para el mantenimiento de una causa; debido a que las redes sociales funcionan, porque alguien que brinda asistencia, espera que “el otro haga lo mismo por alguien más en otro momento” (Putnam, 2005). Aquí el régimen moral de autoconstreñimiento se basa en el miedo a ser señalado como el “gorrón” por la propia comunidad, lo que permite a las relaciones entre personas a transitar hacia un régimen de mutualidad e intercambio beneficioso (Ostrom 1990, Henrich et al. 2001 citado por Blanco 2011).

La asamblea de vecinos del Parque Reforma Social nos deja una importante lección a la hora de estudiar el desempeño de los arreglos de gobernanza de corte horizontal, por lo que toca a la importancia que tiene el mantenimiento del régimen de corresponsabilidad para superar problemas de coordinación entre sus unidades y sortear los dilemas que impone la acción colectiva. Estas reflexiones nos dejan

pensando acerca de las ventajas que conlleva las estructuras horizontales basada en la confianza, y como las agencias civiles interesadas en cuestiones de escrutinio, monitoreo y control sobre las decisiones que toma la administración pública en áreas de políticas sensibles para la ciudadanía, como lo es la función presupuestal, pueden valerse de estas estrategias para incrementar su eficiencia.

Finalmente, hay que mencionar que los testimonios que pudimos recuperar aquí para documentar el comportamiento de la agencia de control social que opera en el Parque Reforma Social fueron cortesía de una de sus activistas, quien, a diferencia de otros actores, no tiene ninguna relación con el comité ciudadano instaurado en su colonia. Por lo que, en estos términos, no es posible documentar las etapas subsecuentes del presupuesto participativo a la fase de planeación estratégica colaborativa para esta colonia

4.3.2 Acciones de control social durante la programación y presupuestación anual en Miguel Hidalgo. Experiencia en la Colonia Observatorio

Dado que en la colonia Observatorio, es el papel de los líderes naturales los que posibilitan la comunicación y el entendimiento entre los vecinos de la colonia frente a las autoridades delegacionales para alcanzar una agencia y soluciones efectivas a demandas de naturaleza comunitaria, mecanismos que van más allá de instancias de participación ciudadana y de los mecanismos formales en los que se apoya la gestión del presupuesto participativo; luego entonces, la etapa de programación y presupuestación, no es lógicamente, un respuesta técnicamente consistente y

subsecuente de la etapa de planeación presupuesta colaborativa. Sino un mecanismo vertical y unidireccional que cobra vida mediante otros formatos y que se presentan de manera endógena al proceso político en el que se desarrollan los mecanismos de rendición de cuentas.

Así, dicha etapa, más que ser un esquema horizontal y flexible pensado para posibilitar el involucramiento efectivo de las agencias sociales en las actividades de formulación de proyectos específicos para proyectar el monto y alcance de las obras, el número y el perfil de los beneficiarios, tipo de empresas ejecutoras, tiempos de entrega, así como la calidad de los materiales, aspectos técnicos que determinan los alcances reales y financieros de las obras; la programación y presupuestación es sustituida por un tramo de entendimiento político entre los líderes comunitarios y las autoridades delegacionales, mismo que da forma a otro tipo de arreglo vertical y rígido, destinado a satisfacer necesidades colectivas, pero que prescinde los componentes colaborativos convencionales. Y que toma forma, más bien, en un acuerdo entre agentes que se brinda confianza y asistencia mutua, para superar los problemas de acción colectiva de segundo orden por lo que toca al reparto e internalización de costos y beneficios que acarrearán la toma de decisiones, entre los integrantes de la red de control.

La formulación de proyectos específicos que habrán de contender en la consulta ciudadana del segundo domingo del mes de noviembre para decidir el proyecto que habrá de fondearse con recursos del presupuesto participativo a ejercitarse para el año fiscal subsecuente, es una actividad centralizada que se lleva a cabo por

intervención del comité ciudadano, cuyo coordinador es también el líder carismático de la colonia quien recibe la atención personalizada de las autoridades delegacionales, incluyendo al delegado que fue electo en 2012, con quien tiene “las puertas abiertas” y de quien recibe todos los privilegios para “saltarse la oficialía de partes” y así solicitar el apoyo directo para implementar mejoras en la colonia, dentro o fuera del presupuesto participativo, y sin tener que sortear necesariamente el mecanismo de programación y presupuestación tal como marca la ley.

Así, la programación y presupuestación de los proyectos participativos es una función que se lleva a cabo de manera centralizada por acuerdo entre las áreas técnicas delegacionales y el líder natural de la colonia. El excoordinador de comité ciudadano y líder de la colonia Observatorio, manifiesta que para llevar a cabo la proyección de los “proyectos participativos” correspondientes a 2012 y 2013 en la oficina de jurídico y gobierno ponen a su disposición una especie de “tianguis” o de “tiendita”, donde “puedes escoger” el tipo de proyecto que deseas poner en práctica e informarte de cuánto cuestan, y calcular “para cuánto te alcanza” con el presupuesto participativo asignado a tu colonia. Pues es la delegación MH la que se ha encargado de ejecutar los proyectos de las 89 colonias, y “ya tiene cotizaciones de todo” para saber cuánto cuestan.

“[...] unas motos de dos llantas [...], un módulo de tanto por tanto, “un parquesito” de tal dimensión [...], nos muestran los puentes en fotografía, aproximadamente como “el tuyo” [...], una patrulla, pintada, con su torreta, con logotipos.”

Te sales fuera del presupuesto....entras en otra etapa...platicas con el delegado y ahí entra la negociación. Si el proyecto va a beneficiar a tanta gente, adelante.... y

él te apoya con “su dinero.” (el entrevistado se refiere a recursos delegacionales contemplados fuera del presupuesto participativo).

Por ejemplo, para hacer realidad el proyecto del presupuesto participativo correspondiente a 2013, que consistió en el “Cambio de Tubería de agua potable”, no bastaban los \$527, 331.27, con los que se contaba la colonia con el presupuesto participativo, y la delegación apoyó con aproximadamente con \$200,000 para que el proyecto no se quedara inconcluso. De esa manera, fue posible sustituir toda la red hidráulica de la colonia para tomas domiciliarias; beneficios reales y tangibles que difícilmente serían una realidad sin la intervención del líder natural quien funge como una bisagra de carne y hueso para facilitar los acuerdos, los códigos de conducta adecuada sancionados por la organización pública, entendidos y criterios, comunes entre la comunidad y las autoridades delegacionales, y de esa manera hacer posible la gobernanza del control social por el cumplimiento.

Estos testimonios son coincidentes con el estilo de gerencia del delegado en MH electo en 2012, que se caracteriza por un trabajo permanente de campo, de lo que va de su gestión, a partir de noviembre 2012, desde que tomó posesión, a noviembre de 2014. Es decir, una gestión que se caracteriza por su cercanía con las colonias y que privilegia el contacto y la comunicación permanente con los coordinadores de los comités ciudadanos para acercar el gobierno delegacional a la gente. De lo que se desprende que, es el contacto directo entre el Jefe delegacional y los líderes vecinales, sustentado en la confianza política, el eje de la gobernanza que da forma al control social y no propiamente el aprovechamiento de los

mecanismos de programación y presupuestación convencionales, los que se emplean para resolver eficazmente las problemáticas comunitarias. Como podemos constatar a continuación.¹³¹

De acuerdo con la información proporcionada por el subdirector de vinculación ciudadana, el contacto directo con los comités ciudadanos, es el sello de trabajo del delegado y se fundamenta en cuatro ejes: Reconstrucción, servicios, atención social, desarrollo y seguridad. De los cuáles se desprenden tres programas fundamentales para la gestión delegacional, en el ánimo de hacer valer la participación ciudadana, a saber: “Diario contigo,” “Seguro contigo” y “Enchúlame la colonia.”

Las acciones que comprenden el programa “Diario contigo”, consisten en visitar un día a la semana una colonia diferente. De noviembre 2012 a noviembre 2014, se han visitado hasta en 6 ocasiones una misma colonia con todas la áreas de gobierno, servicios urbanos, obras, protección civil, seguridad ciudadana, que junto con los comités ciudadanos, realizan un recorrido, detectan gestiones, y “ahí mismo se resuelven”. Remodelación de banquetas, podas, coladeras en mal estado, cambio de luminarias. Estas jornadas han tenido “muy buenos resultados”, al “llevar la delegación a las colonias,” en donde “la gente tiene la posibilidad de salir de sus

¹³¹ El estilo de gestión del delegado en MH es similar a la gerencia del delegado de Cuajimalpa. Por lo que toca que ambos saben explotar el capital social que hay en las colonias por intermediación de sus líderes naturales quienes fungen como eslabones vitales para el mantenimiento de la gobernanza por la rendición de cuentas social. Así, estos estilos de gerencia por el control social, son muy visibles en Xalpa en Cuajimalpa y resultan parecidos también.

casas, de solicitarte, de demandarte de su gestión." Y no solo eso, "también llevamos programas sociales, servicios médicos."¹³²

"Seguro contigo" comprende actividades que se llevan de lunes a viernes de 4 a 7 de la tarde y consiste básicamente en que las áreas de la delegación acuden a las colonias para llevar actividades culturales, recreativas, talleres sobre sexualidad, servicios médicos, toma de presión, glucosa, campañas de detección de VIH, optometría, para lo cual se emplean módulos móviles. Y en donde el gobierno delegacional trabaja conjuntamente con fundaciones internacionales. Además, con estas acciones se acerca la cultura y el deporte a las personas, pues se lleva a las colonias teatro de títeres, teatro callejero, pintura, "arte, no violencia." El entrevistado nos comparte que:

"Llevamos un "brincolín" para los niños, bolsa de trabajo, oportunidades para los jóvenes, actividades deportivas." Estos esfuerzos se focalizan en puntos con mayor índice delictivo [...] Tacubaya, Tacuba la zona de "las pensiles" y de "las Anáhuacs" y simultáneamente procuramos mejorar las condiciones físicas del lugar porque nos hemos dado cuenta los lugares donde opera la delincuencia, son lugares abandonados. [...], los vecinos ven esto de manera cotidiana... y se acercan.

Por último, el programa "Enchúlame la colonia," es una actividad que se realiza los fines de semana con participación de los funcionarios de la delegación Miguel Hidalgo, que conjuntamente con los vecinos, se dan a la tarea de recuperar espacios

¹³² Entrevista realizada a Subdirector de Vinculación Ciudadana. Delegación Miguel Hidalgo. Realizada el 7 de noviembre de 2014.

o a rehabilitar parques públicos. “Barremos, llevamos algunos materiales pintamos las fachadas, es decir se cumple con el título de “enchúlame la colonia.” Comenta el entrevistado

4.3.3 Acciones de control social dentro del esquema de ejecución del presupuesto participativo. Experiencia en la Colonia Observatorio.

Dada la experiencia de la contraloría ciudadana en la colonia Observatorio durante la fase de planeación y presupuestación colaborativa, tenemos que, los actores que integran la organización pública, antes que comprometerse decididamente con las instituciones y las instancias convencionales de participación ciudadana, que dan forma a los mecanismos del presupuesto participativo, velarán por mantener o descartar ciertas lealtades políticas, basadas en el confianza, mucho más grandes y poderosas que la propia organización. Aspectos que configuran una red control social vertical y restrictiva fundamentada el papel que juega el líder de la colonia como bisagra y eje de la gobernanza por el control social.

Consistentemente con éstos resultados, la ejecución de las obras y servicios amparados en el presupuesto participativo en la colonia Observatorio para el periodo 2011-2013, no es el resultado, lógico y subsecuente de las etapas de planeación y programación democrática, sino producto de un formato de asociación política entre el líder natural de la colonia y las autoridades delegacionales que dibuja una relación vertical de autoridad que, aunque escapa a la fronteras del diseño formalizado bajo el cual está pensado el mecanismo de ejecución para asegurar la colaboración

ciudadana durante esta fase, en la práctica, permite imprimir dirección y control sobre las decisiones que toma la autoridad al momento de ejecutar las acciones en campo, haciendo posible y palpable de alguna u otra manera, el control social por el cumplimiento. Siguiendo los resultados de la entrevista al excoordinador y líder natural de Observatorio:

“Aquí los proyectos del presupuesto participativo siempre han sido cumplidos en tiempo y forma y ya están visibles para la ciudadanía.”

Particularmente, en Observatorio se hace hincapié en las características del proyecto de cobertura de la red hidráulica con recursos del presupuesto participativo del 2013, en donde los acuerdos previos del líder vecinal con las autoridades delegacionales, cobraron vida en campo para hacer efectiva la instalación de las tomas domiciliarias, y de esa manera, hacer realidad las soluciones y las promesas de campaña. Y en donde la supervisión de los contralores sociales se vuelve eficaces para forzar el control por el cumplimiento de los acuerdos pactados entre actores sociales y agencias estatales. Así la instalación se llevó a cabo en presencia de autoridades decisorias y ejecutoras en un espacio privilegiado:

“Obras, jurídico y gobierno, incluso el delegado vino a supervisar el avance de la obras [...]... él nos regaló \$200,000 de su presupuesto delegacional.[...] a los vecinos se les pidió apoyo para que aguantaran los trabajo [...] y también pusimos de nuestro dinero para pagarles a los inspectores de PEMEX quienes nos asesoraron porque no podían pasar los ductos por ciertas calles por las instalaciones.”

Estos resultados son coincidentes con una parte de la literatura que apunta a que es la fase de “ejecución en terreno,” donde las acciones de control social son más visibles y adquieren vigor a razón de que constituye una oportunidad para que la ciudadanía interesada en acciones de escrutinio y control, pueda supervisar con sus “propios ojos” el avance de las obras e increpar directamente y cara a cara las decisiones de las agencias encargadas de ejecutar las obras, por lo que toca al alcance de la cobertura de las mismas(Cunill, 2000, Isunza Vera, 2006).

Por lo que toca a la capacidad de respuesta de las áreas operativas delegacionales ante el mandato legal de hacer viable la participación ciudadana dentro de los componentes convencionales de planeación, programación, presupuestación y ejecución del presupuesto participativo, las evidencias, por cuanto toca a la forma en que se gestiona este presupuesto apuntan a que, en la práctica, las oficinas encargadas de formular el POA anual, más que responder con las mejores soluciones, matizadas con el ingrediente colaborativo; privilegian ciertas rutinas y cauces programático presupuestales para responder eficazmente a las presiones del medio externo, prescindiendo de los mecanismos de contacto entre la ciudadanía y las agencias estatales previstos en la legislación.

Tanto el subdirector de vinculación ciudadana como el excoordinador y líder vecinal de Observatorio coinciden en que los presupuestos participativos son recursos “etiquetados”. Por lo que, a pesar de que la misma consulta ciudadana para elegir al proyecto ganador que habrá de aplicarse el año siguiente, consulta que se realiza el segundo domingo del mes de noviembre, estuviera empalmada con los plazos para

que las delegaciones tengan listo su anteproyecto de presupuesto antes de mandarlo al Jefe de gobierno para su aprobación por la ALDF; las áreas operativas del gobierno delegacional “tienen todo listo y todo calculado.”

Finalmente, de lo expuesto anteriormente, se desprende que el mecanismo de evaluación del presupuesto participativo, pensado como una actividad de naturaleza técnica que permite concatenar ciertos objetivos y acciones específicas para la realización de un fin determinado en el ámbito del desarrollo comunitario, y de esa manera poder constatar de manera consistente los resultados de la gestión presupuestal, por lo que toca al alcance de las metas físicas y financieras de los proyectos; es prácticamente inviable.

4.4 Experiencias durante la fase de recolección de datos sobre el comportamiento de las contralorías ciudadanas sobre el presupuesto participativo que operan en la Delegación Venustiano Carranza

La delegación Venustiano Carranza es el último escenario que conforma nuestro análisis para verificar al desempeño de las agencias de control social sobre el presupuesto participativo. Inicialmente seleccionamos dos colonias, Jardín Balbuena I y Romero Rubio. Aquí hacemos notar una serie de obstáculos a los que se enfrentó la recolección de datos en campo, debido al hermetismo que muestran los comités ciudadanos, agencias sociales y las autoridades delegacionales para hablar sobre temas de participación ciudadana y presupuesto participativo, lo que nos impidió levantar las entrevistas que teníamos programadas.

A continuación haremos un breve relato acerca de los obstáculos a los que nos referimos. Sin embargo, de esta experiencia se desprenden lecciones importantes que son importantes documentar. Primero, cuando uno entra a la delegación, hay personal del área de participación ciudadana en los tres pisos que la conforman y que se distinguen por portar un chaleco amarillo con vivos en negro donde puede leerse “participación ciudadana”. Después de acercarnos a algunos de los integrantes para exponerles la naturaleza del proyecto y de nuestro interés por contar con algunos testimonios de exintegrantes de comités ciudadanos y funcionarios delegacionales, solicitamos los datos de contacto de dichos comités para ir a levantar las entrevistas, pero paradójicamente ninguna área disponía de la información, incluyendo el área de participación ciudadana, o se negaron a dárnosla, argumentando que esos datos eran confidenciales por razones de protección de datos personales.

Ante tal situación, acudimos al IEDF distrital para que nos orientaran sobre la forma de hacer contacto con ellos, donde nos confirmaron, que en efecto, los datos de los integrantes de los comités ciudadanos son datos personales que se encuentran bajo custodia de la autoridad y que su difusión no es posible sin el consentimiento de los titulares. Aunque diligentemente, el personal del órgano electoral nos apoyó mandando por correo a los excoordinadores de todas las colonias de la delegación una convocatoria para participar en el proyecto, a la que únicamente respondió el excoordinador de la colonia Romero Rubio, quien al principio se mostró accesible, pero cuando se le planteó de antemano la batería de reactivos de la entrevista y

después verificar de lo que versaba el fondo del asunto, fue imposible volverlo a contactar para llevar a cabo la charla, pues era obvio que ya no quería participar.

Por otro lado, los obstáculos enfrentados en esta misma delegación al tratar de entrevistar a funcionarios públicos fueron más notables. Cuando se preguntó sobre los funcionarios clave en la materia, fuimos canalizados a diversas áreas, en donde, tras oír nuestra solicitud, se declaraban “incompetentes.” Incluso esa fue la respuesta de la propia área de participación ciudadana; la que es custodiada por la secretaria, y que tras plantearle nuestras necesidades, nos dio a entender que el director o subdirector no disponían de tiempo para atendernos y que además no eran accesibles; por lo que fuimos canalizados por esta misma persona a la coordinación de asesores con la promesa de ser atendidos por un “experto” en la materia. En donde nuevamente fuimos recibidos por la secretaria particular, quien nos volvió a repetir la dosis; haga una solicitud por escrito y saque cita para tratar con alguno de los asesores, lo en la práctica volvió imposible algún tipo de encuentro con el funcionario.

Estas experiencias nos dejan una lección importante. Los comités ciudadanos que fueron los encargados de la conducción del presupuesto participativo en sus tres primeras ediciones, son cuerpos cerrados e inflexibles que imponen barreras a la entrada a nuevos participantes. El círculo de confianza mantiene cohesionados a los miembros, pero imponen externalidades a los no miembros, incluso esos círculos se conectan directamente con las áreas del gobierno delegacional quienes “protegen sus datos personales.”

Esto da lugar a pensar que en la delegación Venustiano Carranza se gesta una red bien cohesionadas que genera beneficios distributivos para sus agremiados, pero que tal mecanismo no repercute en mejores resultados organizacionales. Así, se pone en entredicho la importancia que tiene la confianza en la teoría, cuando se sitúa en el debate en torno al desempeño de las redes, polarizado, entre la eficiencia y sus implicaciones para la igualdad democrática. Sin duda este hermetismo mostrado por la red de control, llama la atención y nos dan pie a ampliar las estrategias de intervención en esta demarcación para profundizar a cerca del conocimiento de la naturaleza de la participación ciudadana y el ejercicio del control social, sobre sus alcances, y limitaciones.

Ahora pasemos al apartado de discusión de resultados en donde se lleva a cabo un balance general de las experiencias documentadas y en donde se pone de relieve los principales hallazgos de la investigación. Así como sus implicaciones y punto de encuentro con la agenda de investigación para una teoría del gobierno democrático efectivo.

4.5 PRINCIPALES HALLAZGOS.

Más allá del Presupuesto Participativo. Alcances y perspectivas y de las contralorías sociales que operan en el Distrito Federal

Aquí admitimos que las acciones de control político por el cumplimiento de los mandatos legales, a lo que definimos como el corazón de la rendición de cuentas, se pueden y se deben llevar a cabo más allá de votaciones competitivas y periódicas y

que esto requiere de la intervención efectiva de una amplia gama de actores y organizaciones sociales, ya que, de acuerdo con la hipótesis que dio pie a este trabajo de investigación, los ciudadanos tenemos otros medios de influencia política, no necesariamente electorales, para afectar decididamente los resultados de la gestión del presupuesto que manejan las delegaciones del Distrito Federal; particularmente cuando se ejercitan ciertas facultades de unión o asociación para formar cuerpos cívicos o redes de colaboración ciudadana, formatos de gobernanza que redundan en un mejor desempeño del control social en la conducción del presupuesto participativo.

De acuerdo con este planteamiento, ampliar nuestra óptica más allá de las jurisdicciones formales, es un paso crucial para poder acercarnos a otro tipo de variables de estudio no convencionales, variables de tipo sociales o relacionales, ya aquí se encuentra la clave para ampliar el conocimiento en torno al funcionamiento y las dinámicas de integración de las redes de control ciudadano en la práctica y acerca de sus repercusiones sobre su desempeño durante su participación durante los mecanismos de participación ciudadana para vigilar, procurar y asegurar la correcta aplicación del gasto público, como lo es el mecanismo del presupuesto participativo.

Aquí partimos de la premisa de que el ámbito de las relaciones sociales se encuentra constreñido por el andamiaje de normas y convencionalismos sociales que orientan en todo momento la conducta de los individuos, lo que define el perfil de su participación dentro de las nuevas empresas democráticas y el papel que habrán de

adoptar los diversos actores que integran la organización pública a partir de ciertos referentes institucionales, y a partir de los cuáles, éstos actores descartan o reafirman determinadas lealtades fundamentadas en la confianza política. Es decir, la rendición de cuentas social, no es producto de un decreto, sino de un acuerdo, en última instancia, producto de un proceso de socialización. Conocer sobre aquello que resulta apropiado dentro de la lógica que gobierna al colectivo social, sobre qué se debe rendir cuentas, bajo qué condiciones, en qué momentos de la dinámica institucional se debe realizar esta función; que tipo de actores deben solicitar la rendición de cuentas y quienes deben ser sujetos a ésta, son cuestiones cruciales para determinar los alcances de la rendición de cuentas social efectiva y para asegurar la legitimidad y viabilidad del nuevo proyecto político.

En este escenario, el mantenimiento de la confianza interpersonal es un elemento determinante dentro del proceso de socialización porque permite la sincronización de las premisas decisorias de los actores con base en la propensión que se tiene a reafirmar o descartar determinadas lealtades institucionales con diferentes colectividades. La confianza adquiere un aspecto normativo o prescriptivo al comportarse como elemento rutinario de adscripción a la comunidad política. Y así, la confianza política resulta la variable que da forma y constitución a las agencias de control social, rasgos que determinan su comportamiento y sus alcances en la práctica sobre las funciones de control social que ejercitan las agencias civiles.

En esta tesitura, para el institucionalismo normativo, las normas legales son fundantes, es decir, están pensadas para estructurar el comportamiento macro de los individuos, sin embargo esas normas admiten diferentes interpretaciones de los miembros que integran la organización pública, lo que da lugar a que un mismo sistema tenga comportamientos distintos. Partiendo de este marco teórico, la “confianza política” es un mesoconcepto que nos permite desplazarnos entre los niveles macro y los niveles micro de análisis de nuestro objeto de estudio, que plantea el modelo teórico conceptual del capítulo dos.

Así, en sentido ascendente, el estudio de la “confianza” plantea que es factible comprender como es que los ciudadanos u organizaciones sociales inmiscuidos en cuestiones de escrutinio y evaluación presupuestal, asimilan o interpretan el conjunto de reformas democráticas de arriba hacia abajo, así como los formatos de formatos de descentralización presupuestal emprendidos en el DF, a partir de una serie de relaciones e interacciones sociales que se traducen en determinadas lealtades políticas. Lo que da forma a su intervención en las nuevas instancias y mecanismos de participación ciudadana, como lo es el presupuesto participativo.

Tal como lo dimos a conocer en los resultados de la investigación, aquí no hay una única manera en la que los actores políticos interpretan su papel y las funciones que deben asumir dentro de las nuevas instituciones y mecanismos de participación ciudadana, y por lo tanto, no hay una sola manera, o mejor camino de asegurar la conducción del mecanismo de cogestión presupuestal.

Y es que atendiendo al contexto político que rodea la implementación de los nuevos mecanismos de participación ciudadana en el DF, contexto marcado por intensos cambios democráticos, por lo menos desde hace 15 años; tenemos, que las maneras de asegurar el control por el cumplimiento de los mandatos legales no se definen propiamente a partir de una relación de control directa y diádica entre gobernantes y gobernados, es decir, por medio del voto; sino a partir de una serie de relaciones e interacciones sociales más horizontales en las que entran en escena una multiplicidad de actores sociales, ciudadanos individuales, organizaciones vecinales, asociaciones de interés y redes territoriales por la defensa del espacio público; mismas que cobran vida y asumen nuevas funciones, como reclamar su derecho a la información, al escrutinio y a la rendición de cuentas; lo que admite, no una, sino distintas estrategias y frentes políticos, por medio de los cuales los actores políticos hacen valer su “rol adecuado” dentro de la organización, dotando de lógica y sentido sus acciones. Todas estas dinámicas, no necesariamente se llevan dentro de los parámetros convencionales de la organización, sino que se pueden llevar a cabo al margen de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana mandatados por ley.

Es aquí, en el escenario de cambio político del Distrito Federal, en donde se llevó a cabo un balance del papel de la contraloría social, contexto marcado por la transformación de las estructuras verticales y el relajamiento de las líneas de autoridad tradicionales, lo que da lugar a la irrupción de nuevos actores en el nuevo escenario democrático, lo que conllevan al replanteamiento de los objetivos fundamentales de la organización; lo que a su vez, conduce a que sean cuestionados

ciertos criterios para alcanzar las metas y estándares de desempeño, particularmente por lo que atañe a los objetivos normativos que plantea la participación ciudadana y los ejes rectores del presupuesto participativo. Es decir, en estas condiciones, las acciones de control por la rendición de cuentas sobre el presupuesto que manejan las delegaciones, se definen a partir de un contexto marcado por el cambio político, la incertidumbre y la ambigüedad y por la participación del “personal” que se desempeña como “novato”. Lo que da lugar a diferentes dinámicas de configuración de redes y asociaciones inéditas que velan por el control por el cumplimiento de los mandatos legales y que actúan en diferentes niveles institucionales de acción, traslapados entre si (Olsen, 2014).

De esta manera, el mantenimiento de la confianza entre los individuos es indispensable para hacer frente a la ambigüedad y a la “novates”, ya que funge como una especie de filtro mediante el cual la personas reafirman o descartan ciertas lealtades institucionales con otras personas o colectividades, con el propósito de legitimar sus acciones al momento de involucrarse en las nuevas instancias de participación ciudadana y de esa manera sancionar las conductas adecuadas proscritas por la comunidad política.¹³³

Aquí, el hallazgo más importante de la investigación, tiene que ver con que las razones que tienen la ciudadanía y los diferentes grupos sociales interesados en

¹³³ El riesgo crea la oportunidad de confianza (Mayer et al., 1995 citado por Culebro y Romo, 2005), porque donde hay certeza sobre el resultado no existe el riesgo de asumir determinados costos, y por tanto, tampoco necesidad de confiar en nadie.

actividades de monitoreo y escrutinio para participar de cada uno de los componentes del presupuesto participativo en sus diferentes etapas críticas, desde la planeación, ejecución, hasta la evaluación, no tienen que ver necesariamente con el reconocimiento de una base sustantiva de orden administrativo técnico y profesional que posibilita una evaluación de la organización como un todo y que permite proyectarla hacia el futuro y en el contexto. Sino que los vecinos y las diversas organizaciones territoriales, que operan en las colonia de estudio, antes de involucrarse decididamente en los mecanismos que integran el presupuesto participativo, como el único y mejor camino, *best way*, para solucionar problemas de naturaleza comunitaria, velarán por el mantenimiento de redes políticas más amplias, muchas veces más grandes y poderosas que la propia organización.

Estos hallazgos confirman los postulados teóricos del nuevo institucionalismo normativo, al no haber una sola ni mejor respuesta por parte de los actores sociales ante el mandato legal de hacer valer las nuevas instancias y mecanismos de participación ciudadana, ni una única o mejor forma de ponerlas en práctica, sino que estas respuestas, más bien toman forma a partir de ciertos comportamientos que están orientados por la observancia de un andamiaje de normas sociales basado en el mantenimiento de la confianza política interpersonal.

En ninguna de las colonias que fueron estudiadas, los integrantes de las agencias de control que ahí se desempeñan, comparten necesariamente una visión instrumental de la organización, que presume objetivos únicos y consistentes en materia de participación ciudadana y descentralización presupuestal, dando por sentado una

lógica de cooperación por “el bien mismo de la organización”. Sino que más bien, dejan ver que las conductas de los individuos pueden estar sustentadas en diferentes criterios normativos orientados a reafirmar determinadas lealtades políticas y que no tienen que ver necesariamente con mantenimiento de un orden racional predeterminado, que presumiblemente rige a la organización y que hace que las conductas de los individuos y organizaciones vecinales reposen en una base estable y ordenada de preferencias.

Así es como estos hallazgos en cada una de las colonias estudiadas, nos permiten reafirmar que el nivel de involucramiento por parte de los actores sociales en las etapas de planeación, ejecución y evaluación colaborativa del presupuesto, no responde meramente a un decreto de formalización de las normas legales y a la institucionalización de mecanismos formales (fundantes) que promueven la participación y la corresponsabilidad ciudadana en temas especializados como lo es la gestión presupuestal. Sino que más bien, la decisión de inmiscuirse o no en dichos esquemas, se encuentra en función de una lógica de adhesión a la comunidad política a la que pertenecen y en donde la confianza funge como un elemento rutinario de adscripción a dicha colectividad. Esta constituye una explicación plausible a lo que desde otras perspectivas se ha planteado de manera “preocupante” como “déficit de participación ciudadana” o que ha sido abordado como un problema que se asocia directamente con la “cultura cívica y/o política.” (Almond y Verba, 1963, Hevia y Vergara-Lope 2011, IEDF 2014).

Habíamos dicho que en todas las colonias comprendidas en el estudio, el instrumento de cogestión presupuestal no es visto necesariamente por los individuos que componen las agencias de control social como el único y el mejor camino para solucionar los problemas de sus respectivas comunidades, sino que más bien, es a partir de la propia comunidad, por la que se definen el conjunto de expectativas de comportamiento para sus integrantes, de lo que deriva la definición del “él” o “los” “problemas” que ameritan solución, los medios “adecuados” para alcanzar los objetivos de la organización, así como las instancias y los espacios sancionados o legitimados por la propia comunidad para dar lugar al involucramiento de la ciudadanía en funciones de control y contrapeso social. En función de ello, los vecinos y las organizaciones territoriales también pueden optar por otros frentes de acción política no convencionales para alcanzar los resultados organizacionales. Aquí la confianza entre sus integrantes es el medio que legitima y refuerza el comportamiento adecuado para un determinado rol y sanciona el inadecuado, por lo que toca a la definición de los fines y los objetivos declarados y los medios empleados para alcanzarlos.

Los resultados de esta investigación apuntan a que prácticamente en todas las experiencias de contralorías ciudadanas que fueron documentadas, las instancias y mecanismos de participación ciudadana convencionales en los que se basan los presupuestos participativos, resultaron prácticamente inoperantes debido que son percibidas por los ciudadanos como instituciones indignas de confianza ya que se

encuentran asociadas “al gobierno delegacional” y al bajo perfil de sus resultados mostrados de manera sistemática; además porque “no cumplen lo que prometen.”¹³⁴

Aquí también decimos que los medios tradicionales de control para forzar el cumplimiento, es decir, los mecanismos electorales, son percibidos por la ciudadanía como ineficaces, pues el ir a votar no garantiza que los gobernantes se esmeren en hacer valer sus promesas de campaña. Estos descubrimientos encuentran relación con los resultados de una amplia gama de estudios que apuntan hacia una creciente desafección por parte de los ciudadanos hacia las instituciones tradicionales de la democracia representativa en América latina (Latinobarómetro 2017, Dahl 2000, Morlino 2007).

Por lo que toca a las respuestas que tienen los actores estatales, léase los mandos medios delegacionales, a las exigencias que plantean las reformas democráticas y

¹³⁴ Si admitimos que la confianza es muy importante en la teoría porque permite sincronizar las premisas decisorias de los actores, es decir, los criterios bajo los cuales se abordan los problemas a tratar, los entendidos y códigos comunes. Entonces, la necesidad de confiar en alguien más constituye un incentivo para asumir el riesgo que implican ciertos costos durante la participación. Aquí la confianza permite además zanjar las diferencias entre los individuos, cuestiones estructurales producto de la diferenciación de la vida moderna, como las distancias en el ingreso, la disponibilidad de tiempo, incluso, las diferencias de clase; para dar paso a la cooperación beneficiosa. Se habla de que el cumplimiento de los deberes cívicos implica un alto costo de oportunidad para los participantes pues demanda el empleo de ciertos recursos que generalmente no se tienen a la mano. Los hallazgos recabados en las colonias de estudio son muy importantes porque dan cuenta que el ejercicio de la participación ciudadana implican, en efecto, estos costos “ocultos” para los involucrados (Heeks 1999, Cunill 2000, Hevia y Vergara-Lope 2011), y que un incentivo poderoso para que las personas estén dispuesta a invertir tiempo, energías y dinero en actividades cívicas, consiste en superar la desconfianza que hay en torno a las instancias de participación ciudadana, a las que se les asocia directamente con “el gobierno” y al bajo perfil de sus resultados mostrados de manera sistemática. En su momento, aquí se recomendó que para volver operativas las instancias participativas y asegurar la intervención de la ciudadanía en los mecanismos del presupuesto participativo, se debe pensar en desarrollar el contexto más general de la red; es decir, optimizar la fuerza de los vínculos de confianza entre los vecinos de la colonia e integrantes de los comités ciudadanos y entre la ciudadanía y las autoridades delegacionales.

de descentralización implantadas en el DF y la manera en que dichas áreas asimilan el papel que deben desempeñar durante la puesta en práctica del mecanismo de cogestión presupuestal, encontramos, que éstas respuestas, no tienen que ver necesariamente con una única interpretación, “al pie de la letra”, de los principios normativos tradicionales que orientan la función pública; a saber, imparcialidad, eficiencia, honestidad, legalidad, oportunidad, y el, ahora nuevo, principio de “actitud o sensibilidad al contacto directo con la ciudadanía o de “servicio a la ciudadanía,” sellos o “marcas” de cualquier gobierno electo a cualquier nivel. Valores promovidos desde la óptica de la nueva gerencia pública, que ve en la agenda de la participación ciudadana, el mejor camino para aislar ciertas decisiones de la influencia de la política (Heeks 1999, Laegreid 2014). Sino que más bien, esas reacciones o respuestas, dependerán de las convicciones o lealtades que se tengan frente a otros referentes institucionales; normas, o más bien dicho, códigos administrativos informales, procedimientos burocráticos basadas en la rutina, muchas veces, o casi siempre, divorciados de los valores que propugnan las “virtudes de la participación ciudadana”, por considerarla un componente espurio que se contrapone con los valores o el *ethos* tradicional de la oficina, en tanto la participación ciudadana entorpece los tiempos y los cauces programáticos administrativos.

Estas lógicas de actuación, que son seguidas por los funcionarios públicos delegacionales, se encuentran fuertemente asociadas al argumento de que la población, “no sabe” y no conoce la dinámica y la lógica de la organización política tecnocrática bajo las que operan los presupuestos, es decir, se fundamentan en un argumento de *expertise* con el que se justifica la exclusión de las agencias de control

social en ciertas fases de la gestión presupuestal (García, 2013:377). Tal cómo lo documentamos en Cuajimalpa. El otro argumento en contra de que la ciudadanía y las organizaciones sociales intervengan en acciones de control social en materia presupuestal, es que estas entidades consumen recursos vitales para la organización tecnocrática. En este escenario, los datos de diferente naturaleza recolectados en las áreas operativas de los gobiernos delegaciones en donde tuvimos oportunidad de intervenir, apuntan a que las rutinas conforman un baluarte para la organización porque permiten que los funcionarios de nivel operativo puedan responder eficazmente a la presiones del medio. Por un lado, a las presiones electorales y coyunturales de arriba hacia abajo; es decir, a las fuerzas que ejerce el personal político electo sobre los niveles operativos para hacer cumplir las promesas de campaña y acercar el gobierno a la ciudadanía. Por el otro lado, estas rutinas le permite a la organización política tecnocrática “filtrar” las demandas y planteamientos que provienen de la ciudadanía, de abajo hacia arriba, viéndose en la necesidad de hacer “letra muerta” de los espacios de contacto directo con las agencias de control social que exige la legislación en materia de planeación y participación democrática para evitar consumir recursos vitales para las oficina burocráticas y cumplir con ciertos estándares que resultan apropiados, como lo es alcanzar a cubrir los periodos fiscales. En tercer lugar, éstas rutinas permiten a las áreas de mando medio de las delegaciones sortear de alguna manera los controles ministeriales provenientes del GDF, por lo que toca a las diversas auditorías a las que están sujetas la delegaciones, sea por lo que toca a reportes trimestrales de ingreso gasto, auditorias de responsabilidades y de desempeño, dichos controles son sumamente efectivos porque se aseguran gracias a una línea vertical y directa, lo que le da fuerza y vigor

al régimen de supervisión y control disciplinario. Incluso, las rutinas permiten a los mandos operativos de las delegaciones hacer frente de alguna manera a las obligaciones en materia de transparencia, la cual que opera como un control difuso, ya que generalmente es promovido desde la esfera de los particulares pero finalmente garantizado por el Estado a través de organismos garantes e instancias judiciales.

Es decir, aquí se demostró que las delegaciones del Distrito Federal enfrentan problemas de capacidad, entendimiento y autoridad, y es ahí donde la organización política tecnocrática basada en la rutina representa un baluarte para la organización porque no admite, necesariamente, las mejores soluciones, sino las que se tienen “a la mano” (March y Olsen 1997).

Luego entonces, si los ciudadanos, individuos u organizaciones sociales que integran las agencias de control social, antes que participar decididamente de los mecanismos tradicionales de control se encuentran más propensos a reafirmar ciertas lealtades y a velar por el mantenimiento de redes o relaciones políticas más amplias, al momento en que interpretan el sentido de los mandatos legales en materia de participación ciudadana y descentralización presupuestal; la variable “Confianza política” puede operar en sentido descendente para posibilitar el análisis “con lupa” sobre las peculiaridades de esas colectividades y poner el ojo sobre el entramado de las relaciones sociales de las agencias de control social al interior de las colonias comprendidas en el estudio y que dan pie a la conformación de redes por la rendición de cuentas del presupuesto participativo, las que toman forma más

allá de las estructuras formales. Decimos que es aquí donde reside la clave para poder ampliar el conocimiento sobre sus dinámicas de integración y funcionamiento y para descifrar de qué manera estos rasgos les repercuten en un mejor desempeño organizacional. Asunto serio que se había abordado en los planteamientos de ésta investigación.

La variable “Confianza” en la teoría, resulta fundamental para explicar la propensión de los individuos a suspender la vigilancia sospechosa de unos hacia otros y así transitar al régimen de mutualidad, cooperación e intercambio beneficioso. Aquí nos permitió tejer el análisis con otro tipo de variables relacionales, que de acuerdo con los enfoques sobre redes de gobernanza, definen el perfil de las agencias de control social en función de las relaciones de flexibilidad / rigidez entre sus integrantes y entre éstos y personas u organizaciones externas a la organización; y en virtud de la horizontalidad / verticalidad de las estructuras pensadas para facilitar la toma de decisiones que son producto de esas relaciones sociales abiertas o cerradas. Aquí las denominamos “variables relacionales o *sociales*.”

Esta estrategia nos permite hilvanar los datos concretos que se refieren a hechos y actores reales, recolectados en la fase de campo, con los conceptos teóricos de las variables fundamentales para modelar el comportamiento de éstas durante la integración de las redes de control que se desempeñan en cada una de las colonias. Lo que nos conduce a generar un diagnóstico acerca de los principales formatos que adopta la gobernanza por el control social y a evaluar su composición y funcionamiento, aspectos que, de acuerdo a nuestra hipótesis, repercuten de alguna

u otra manera sobre la eficiencia del control social. Tras evaluar las diversas experiencias de contraloría ciudadana en las colonias de estudio y apoyándonos en el método comparado, pudimos profundizar en sus rasgos particulares, propios de su constitución y anatomía para hacerlos distinguibles unos de otros. Aquí es donde entran en juego las variables *societales*, o relacionales, cuyo comportamiento da lugar a diferentes formatos de gobernanza bajo los cuales pueden integrarse las agencias de control social y que pueden aprovechar para aumentar su eficacia, incluso, como descubrimos, al margen de su participación en los mecanismos de gestión presupuestal convencionales.

Habíamos señalado que los enfoques tradicionales sobre gobernanza y descentralización que parten del paradigma colaborativo para solucionar problemas de naturaleza comunitaria, asumen que los sectores de la población que resienten un problema son quienes tienen en su manos la solución “a su medida,” ya que nadie conoce mejor su realidad que los propios afectados por cierta problemática. De igual manera se insiste en que “si estos actores no reconocen el problema, la solución difícilmente será aceptada. El problema no es un problema, y por tanto la solución tampoco es solución” (Alzugaray et al., 2012: 783). A este ejercicio de reflexión colectiva se le conoce como *diagnóstico participativo*.

Aquí, el marco normativo de las instituciones de participación ciudadana y presupuesto participativo del DF, las cuáles apuestan por el *modelo del desarrollo comunitario*, coinciden en que este eje promueve mejores mecanismos de diálogo, negociación, participación y autoregulación de carácter local, aspectos que

repercuten favorablemente sobre los resultados de la acción pública. Pero no solo eso, sino que también asumen de alguna manera que el proceso de planeación colaborativa pueden ser dirigidos o conducidos de alguna manera y que esas habilidades directivas descansan sobre la base de un conocimiento profesional o experto que asegura su correcta aplicación (World Bank 2012, Gobierno de Chile, 2016).

En éste marco, el mantenimiento de la gobernanza horizontal se encuentra relacionado íntimamente al ejercicio de una serie de facultades o poderes cívicos asociativos que aseguran la colaboración efectiva y que generalmente son presumidos de antemano. En tanto “el capital social permite superar los problemas de acción colectiva, pues multiplica las probabilidades de cooperación en ausencia del poder coercitivo del Estado” (Ríos y Figueroa, 1999: 518). La teoría hace énfasis en que el surgimiento y el mantenimiento de la confianza interpersonal tienen un aspecto normativo y es determinante para sortear el ostracismo social y pensar así en acciones coordinadas a través del establecimiento densas redes horizontales. “Descifrar” cuáles son esos poderes cívicos y cuáles son sus alcances sobre el tramo de control social sobre el presupuesto participativo en la práctica, es un asunto serio que fue planteado en las preguntas que orientan la presente investigación.

A partir del paradigma colaborativo, y cuando se habla de gobernanza de redes, generalmente se piensa en arreglos posburocráticos más eficientes que las jerarquías convencionales. Sin embargo, coordinación y eficiencia no siempre son valores consistentes con otro tipo de valores dentro de la organización, como pueden

ser los principales ideales democráticos como la igualdad, la pluralidad y la inclusión social; por el contrario pueden ser valores que pueden entrar en disputa a la hora de definir el rumbo y la misión de la organización. Esto hace que la importancia que tiene la confianza en la teoría se vea ensombrecida, por el debate en torno al desempeño de las redes de gobernanza, polarizado entre la eficiencia y sus implicaciones para la igualdad democrática (Hay, 1998) citado por Blanco 2011).

Este dilema, eficiencia vs inclusión democrática, plantea una tensión seria para las estructuras fundamentales de la gobernanza por el control social. Uno, por lo que toca a la hora de definir cuáles son los límites prácticos de expansión del espectro de confianza interpersonal, dos, cuáles deben ser los patrones de flexibilidad / rigidez de la red para aceptar o rechazar nuevos integrantes y nuevos temas en su agenda, asegurando la pluralidad y la inclusión pero sin dislocar la rectoría de los procesos; y tres, conlleva a replantear la pertinencia de instancias horizontales o verticales para asegurar la toma de decisiones. ¿Cómo hacen las redes de control social para conciliar valores encontrados dentro de la organización, sin trastocar los objetivos fundamentales y asegurar su supervivencia? Aquí se encuentra la clave para determinar cuáles son esos poderes o facultades de los que gozan las agencias de control social y cuáles son sus alcances en la práctica al momento de trazar los tramos de control para asegurar el cumplimiento del presupuesto participativo.

A continuación presentamos un diagnóstico puntual por cuanto toca a la estructura y funcionamiento de las principales redes de control social implicadas en las colonias de estudio, derivado del análisis comparado sobre los principales resultados en torno

a su comportamiento durante su integración. De este diagnóstico se derivan tres clasificaciones empíricas de acuerdo con el marco teórico conceptual. Redes de contraloría abiertas, redes de control cerradas, y redes semiabiertas.

En primer lugar, encontramos las redes de control social abiertas. Estos son arreglos en los que predominan la expansión del espectro de confianza interpersonal, las relaciones flexibles hacia afuera de la colonia, sea frente a otros individuos u organizaciones sociales, y en donde el aceptar a nuevos integrantes e incorporar nuevos temas de la agenda urbana constituye su estrategia dominante. Además, las redes abiertas son arreglos donde privan las estructuras horizontales de la toma de decisiones y en donde la inclusión de cada vez más actores a este ámbito, si bien, no es un asunto que no ponga en entredicho la unanimidad de las decisiones, tampoco es un tema crítico que ponga en jaque la rectoría de la dirección de la red de control, pues ésta encuentra medios para aliviar esta tensión. En este escenario localizamos las experiencias de las agencias de contraloría ciudadana que documentamos en el Parque Hundido en BJ y en el Parque Reforma Social en MH.

En segundo lugar, presentamos el modelo de las redes de control social cerradas, en donde la expansión del espectro de confianza interpersonal encuentra límites prácticos sobre las comunidades políticas que gobierna. Predominan las relaciones restrictivas o de grupo hacia adentro de la organización, así como las estructuras verticales por obra e intervención de liderazgos carismáticos ejecutivos para facilitar la toma de decisiones y asegurar la rectoría de los procesos. Aquí situamos las

experiencias de las contralorías ciudadanas de Ahuatenco y Xalpa en Cuajimalpa y de Observatorio en MH.

Finalmente, encontramos un tipo de red de control semiabierto en la colonia Portales Norte en BJ que denota el punto intermedio de ésta clasificación, toda vez, que si bien, la estrategia dominante de la agencia de control social consiste en la flexibilización para incluir a nuevos actores y ejes temáticos a la agenda urbana, es en su núcleo donde se procesan las iniciativas y en donde se deciden los frentes de acción cívica, enmarcados dentro de las vías convencionales contempladas por la legislación en materia de participación ciudadana, lejos de emplear otros frentes de acción más cercanos al activismo cívico político como en las experiencias de las contralorías que operan en Parque Hundido y Parque Reforma Social (Tabla 4).

Tabla 4.

Principales formas de integración de las contralorías ciudadanas en diferentes colonias estudiadas del DF. Ámbito informal de la organización pública.

Red de control social	Variables <i>sociales</i> o relacionales			Tipo de red
	Espectro de confianza interpersonal	Flexibilidad / Rigidez	Horizontalidad / Verticalidad	Abierta o cerrada
Parque Hundido (BJ)	Amplio	Flexible	Horizontal	Abierta
Parque Reforma Social (MH)	Amplio	Flexible	Horizontal	Abierta
Ahuatenco	Restringido	Rígida	Vertical	Cerrada
Xalpa	Restringido	Rígida	Vertical	Cerrada
Portales Norte (BJ)	Semiample	Semiflexible	Semihorizontal	Semiabierta

Fuente: Elaboración propia con base en los datos recolectados durante la intervención en campo en las colonias del DF que comprenden el estudio. Febrero 2014-Marzo 2015.

4.5.1 Coincidencias entre la forma y constitución de contralorías ciudadanas que operan en las Colonias Parque Hundido, Delegación Benito Juárez y Parque Reforma Social, Delegación Miguel Hidalgo. Principales lecciones

Las redes de control social que se desempeñan en el Parque Hundido y en el Parque Reforma Social comparten rasgos en común, lo que define que el perfil de las relaciones entre sus participantes (entre activistas) sea similar en una y otra. De hecho, en algún momento de su trayectoria de integración, ambas agencias han tenido encuentro y puntos en común derivado de que sus principales ejes temáticos, la defensa del espacio urbano, el respeto por la normatividad del uso de suelo y el fomento por el ejercicio de los derechos cívicos, cuestiones que constituyen una agenda compartida no solo entre estas colonias, sino entre las diversas redes sociales territoriales que pugnan por la defensa del espacio metropolitano. “Unir esfuerzos” con otras colonias circunvecinas o con colonias de otras delegaciones que también experimentan el deterioro del nivel de vida de sus habitantes, debido, y en palabras de los propios actores, a la expansión del mercado inmobiliario propiciado por la política de desarrollo urbano vertical impulsada por los gobiernos centrales en los últimos años; sigue siendo la estrategia dominante.

Para mejorar su desempeño, ambas agencias empelan diversos frentes de acción política en común, protestas, mítines, cadenas humanas, presencia en medios de comunicación locales y a nivel ciudad para ganar foro, visibilidad macrosocial, y de esa manera presionar eficazmente a los gobiernos delegacionales y locales para la resolución de demandas; estrategia que les redunda en mejores resultados

organizacionales que su involucramiento en los mecanismos de planeación y presupuesto participativos convencionales. Es decir, un rasgo peculiar en este tipo de agencias, consiste en su constante vocación por aumentar su radio de influencia y acción, lo que implica la expansión del espectro de confianza interpersonal, la flexibilización de su anatomía y la creciente horizontalidad en la estructura de la toma de decisiones. La experiencia de la contraloría en el Parque Hundido, revela que esta tendencia puede mantenerse, sin dislocar su rectoría, incluso expandiendo la red fuera de la colonia, siempre que el núcleo del cuerpo de control social se encuentre de acuerdo en torno a los objetivos fundamentales de la organización.

Recordemos que los protagonistas de la historia nos señalaban el trayecto que sigue la red de control social, en donde un factor de éxito era la unión y la “hermandad” en torno a objetivos comunes para los participantes. Ahí donde la agresión al nivel de vida de los colonos de colonias de clase media no admite “un arreglo”, ni hay lugar a reaccionar de diferente manera cuando “te ponen un edificio dentro de él parque” o cuando “te construyen el distribuidor vial San Antonio” sobre tu casa o tu negocio, es cuando estas cuestiones repercuten en la disposición de sus integrantes a comprometerse a en torno a objetivos comunes. Estas motivaciones, sin duda, les permiten sortear problemas de acción colectiva de primer orden. Es decir el dilema de ponerse de acuerdo en torno a los objetivos fundamentales de la organización.

Por lo que toca a los problemas de acción colectiva de segundo orden, es decir, las capacidades de este tipo de las redes de control social para distribuir los costos de la

participación entre los integrantes, una vez consensuados los fines y los objetivos, la experiencia del Parque Hundido nos enseña que este asunto se resuelve por obra de una respuesta organizacional, basada en lo que los protagonistas de las historias llaman “el acto reflejo.” Las acciones de los gobiernos centrales a partir de la promulgación del Bando Dos, que trajo consigo la “consigna” del modelo de desarrollo vertical en la ciudad, han acarreado una serie de “externalidades”, que se traducen una agresión directa a los niveles de vida de la clase media de los habitantes en BJ, sobre la vivienda o los negocios, trayendo consigo la sobreexplotación del uso de suelo y saturación de los servicios públicos. Ahí sobre la clase media, que no es un privilegio, sino un derecho, que se ha “ganado a base de trabajo y dedicación.”

El “acto reflejo” es una respuesta organizacional inmediata, se da de manera automática y por sentido de supervivencia. Ahí donde los recursos de las comunidades primigenias se encuentran en peligro y en donde los deberes colectivos se vuelven más apremiantes. Cuando esto sucede, los involucrados tienen incentivos para invertir tiempo y recursos en monitorear a los gorriones en aras de hacer respetar un pacto colectivo (Ostrom, 1990). Así, el temor al ostracismo social evoluciona como norma social (Henrich et al., 2001) citado por Knack y Keefer (2005). En el Parque Hundido, y Parque Reforma Social, la regla consiste en “confiar en “el vecino” dentro y fuera de la colonia, sobre la expectativa de apoyo recíproco, aspecto que es indispensable para el mantenimiento del pacto social, y transitar de la individualidad, al régimen de mutualidad y cooperación (*Partnership*). La “hermandad” es lo que les ha permitido sortear los dilemas de primer y segundo

orden que plantea la acción colectiva para la defensa eficaz de sus intereses comunitarios.

Estos hallazgos son importantes porque arrojan información sobre cuáles son en la práctica los poderes o facultades de las redes de control social, cuando ejercitan su facultades civiles, más allá del voto, y que les permiten superar problemas de coordinación, y arroja información sobre sus alcances en la práctica, lo que se traducía a una de nuestras preguntas de investigación. Sin embargo parece ser que esos poderes son temporalmente limitados, es decir, que se pueden ejercitar eventualmente para dar respuesta a una situación de emergencia. En este caso, por obra de “un acto reflejo” ante una “agresión” inminente de la autoridad que lacera directamente el nivel de vida de los integrantes de la comunidad. Estos descubrimientos coinciden con otros estudios que plantean que es ante los desastres naturales, cuando la sociedad civil organizada está en condiciones de desplegarse a su máxima capacidad para superar problemas de coordinación, tanto de primer, como de segundo orden.

Sin embargo, aquí hemos hecho hincapié en que los controles sociales deben ponerse en práctica de manera permanente para que sean efectivos, por lo que, el estar sujetos a cierta temporalidad y el hecho que se solo puedan ejercitar esporádicamente, en situaciones de emergencia, es un asunto que nos inquieta. Sin duda esto plantea nuevas perspectivas para una futura veta de investigación.

En este tenor, el estudio acerca de la composición que adopta la contraloría ciudadana en el Parque Reforma Social nos brinda información adicional acerca de la manera en como este tipo de arreglos pueden explotar ciertos mecanismos para asegurar la integración horizontal como una estrategia organizacional predominante, pero sin perder capacidad de coordinación en el proceso de flexibilización. Y lo más importante, es que estas estructuras pueden ejercitarse de manera permanente sin necesidad de un “acto reflejo”, sino como estrategia organizacional que se lleva a cabo de manera consciente, sistemática y permanente.

Habíamos dicho, que aun cuando existe la necesidad de reconocer en condiciones de pluralidad, oportunidad e igualdad democrática la entrada de nuevos participantes, siempre se deben prevén figuras con un mayor nivel de disponibilidad y compromiso para conducir la agenda comunitaria. Es decir, siempre habrá alguien que “prepare” los contenidos. Sin embargo, esto podría cuestionar de alguna manera el rol protagónico del corazón de la red por convertir al resto de los asistentes a los foros en participantes de menor categoría. Es decir, aun cuando hay una tendencia, digamos, natural, a depurar de manera orgánica la participación, lo que implica, necesariamente, crear niveles de decisión y niveles de staff. El *core* de la Asamblea de Vecinos del Parque Reforma Social se las arregla para asegurar la inclusión de unidades de colaboración a la estructura de toma de decisiones, las cuáles reposan sobre un consenso amplio de los vecinos, no solo en torno a los objetivos fundamentales de la organización, sino en torno a la estructura de incentivos por las cuales se asignan los recursos y se asumen los costos de la participación.

La manera en que el corazón de la contraloría social que opera en el Parque Reforma Social alivia esta tensión, es incorporando equipos de trabajo que se integran en función de los principales contenidos de la agenda temática, lo que se encuentran asociados a los perfiles de cada uno de los participantes. Así, aunque el corazón de la asamblea son diez personas, quien son los responsables de coordinar y preparar los contenidos, siempre hay vecinos que están dispuestos a colaborar desde sus respectivos ámbitos de la vida privada, y a contribuir con sus propios medios a sostener e impulsar la causa.

Aquí lo importante es que la coordinación no se logra exclusivamente por intervención de una autoridad central que asigna ciertas tareas y funciones a los participantes, tampoco el acatamiento es posible gracias a la aplicación de un sistema centralizado de castigos o recompensas; sino que todo esto se da gracias a que la organización funciona bajo un régimen de corresponsabilidad entre los participantes, quienes, aún desde sus hogares o lugares de trabajo se encuentran dispuestos a seguir participando de alguna u otra manera y estar al tanto de los asuntos comunitarios, ay que han internalizado de alguna manera “la obligación” de no dejar “botado” al resto del grupo.

Estos descubrimientos nos dejan de alguna manera una sensación de alivio porque apuntan a que no siempre las facultades de coordinación horizontal de las redes de control social deben esperar a un “acto reflejo”, sino que se pueden ejercitar de manera “consciente” y de manera sistemática bajo un régimen de corresponsabilidad. Aquí es de suma importancia la función que tiene el

mantenimiento de la confianza interpersonal en este tipo de regímenes, ya que la confianza es un incentivo para que los actores sacrifiquen parte de su vida privada y asuman ciertos costos, en pos de los deberes cívicos que demanda la colectividad.

De las experiencias de contraloría ciudadana registradas en Parque Hundido y Parque Reforma social tuvimos lecciones importantes, toda vez que aprendimos que los arreglos de gobernanza horizontal por el control social que operan en el DF, no se encuentran exentos de hacer frente a los dilemas que plantea la acción colectiva, pero de alguna otra manera se la pueden arreglar para sortear problemas de primer o segundo orden, sea por obra de un “acto reflejo”, en donde las facultades o poderes de coordinación ciudadanos se ejercitan, más bien, de manera eventual y esporádica, o sea por medio del gobierno del régimen permanente basado en la confianza y la corresponsabilidad. Cuando se aseguran estas condiciones, las agencias de control social se encuentran en condiciones de aliviar la tensión inherente al desempeño de las redes de gobernanza, polarizado, entre la eficiencia social y sus implicaciones para la inclusión democrática. (Cuadro 16).

Cuadro 16.

Esquema de la Gobernanza horizontal por la rendición de cuentas social. Colonias Parque Hundido y Parque Reforma Social.



Fuente: elaboración propia con base en la recolección de datos en las colonias Febrero 204-Marzo 2015.

4.5.2 Coincidencias entre la forma y constitución de las contralorías ciudadanas que operan en las Colonias Xalpa, Ahuatenco, Delegación Cuajimalpa, y Observatorio, Delegación Miguel Hidalgo. Principales lecciones

Ahora bien, las experiencias de las contralorías ciudadanas registradas en Ahuatenco y Xalpa en Cuajimalpa, y Observatorio, en MH; nos revelan que la gobernanza por la rendición de cuentas social, cuando opera más allá de los límites de las jurisdicciones formales, puede adquirir otros matices. Por lo que toca a sus

forma de integración, que puede llegar a ser restrictiva (hacia adentro), y por su tendencia a conformar estructuras verticales que aseguran el desempeño de figuras ejecutivas, encarnadas en ciertos liderazgos comunitarios cuya labor consiste en asegurar la gobernabilidad de la red y la rectoría de los procesos, aún a costa de valores como la pluralidad, la igualdad, la oportunidad y la inclusión democrática.

Particularmente, la información que arroja el estudio del funcionamiento de la contraloría ciudadana en Xalpa, es valioso porque aporta conocimiento acerca de la manera en que las redes de gobernanza pueden echar mando de los liderazgos constituidos en las colonias para sortear problemas de coordinación intersectorial. Aquí es importante hacer hincapié en los retos a los que se enfrenta la gobernanza por el control social para articular a los diversos sectores, público-social, por lo que toca a la tarea de coordinación entre diferentes niveles de gobierno, con funciones traslapadas, en conjunción con una amplia gama de actores sociales; proceso en el que confluyen diferentes sentidos de la acción pública normados por criterios distintos y orientados por valores diferentes, en ocasiones, inconsistentes entre sí.

Aquí el hallazgo más importante deriva del papel que tienen los liderazgos comunitarios y que resultan fundamentales para el mantenimiento de la gobernanza intersectorial, porque éstos liderazgos facilitan el entendimiento entre los diversos grupos de interés o diversos sectores, y entre estos y las autoridades delegacionales o locales. Aquí, el empleo de ciertos códigos y un lenguaje apropiado, es fundamental para mantener la motivación y la disposición de los actores a brindarse mutuamente tiempo, energía, conocimientos y capacidades (Reagans and McEvily,

2003); y a invertir recursos en actividades de monitoreo, seguimiento y sanción para disuadir a quienes piensan en algún momento violar el pacto colectivo (Ostrom 1990).

Aquí, los poderes civiles que se traducen en mejores capacidades de coordinación, se encuentran asociados a un proceso de legitimación de la autoridad de ciertas figuras comunitarias, en sustitución de las autoridades gubernamentales. Estas instituciones de carne y hueso, sobre las que está depositada la confianza política de los vecinos, son evaluadas favorablemente por los ciudadanos, porque son consideradas instancias efectivas de resolución de problemas comunitarios y que “sí cumplen con lo que prometen.” La evaluación del trabajo que realizan estas figuras se lleva a cabo de manera permanente, cotidiana y “normal” y fuera de los mecanismos y formalismos tradicionales, ya que se ejercita, no en sedes o instancias formalizadas, sino en espacios informales, puntos de encuentro cotidianos. En las calles, en la plaza, la iglesia, las fiestas patronales, comidas o tertulias, mismas que son presididas por los líderes, donde justifican en público sus decisiones. Aquí, el sistema de incentivos por el que se ejercita el control por el cumplimiento sobre las promesas que hacen estas figuras a la población, resulta efectivo porque reúne tanto mecanismo de monitoreo (que se ejercitan de manera continua, cotidiana, regular), como de sanción; pues como los líderes temen a ganarse el descrédito de la comunidad y al bochorno público, procuran mantener una buena reputación. Este sistema de incentivos, que reúne tanto mecanismos de monitoreo, como de sanción, es indispensable para el mantenimiento del contrato social. Relaciones sociales que

reafirman la base de legitimidad sobre la que descansa la autoridad de éstas personas.

Paradójicamente, desde el punto de vista de igualdad democrática. la reivindicación de estos liderazgos nos deja la lección que consiste en que los nuevos espacios de participación ciudadana pensados de arriba hacia abajo, no siempre son ocupados por las sociedad civil organizada en ejercicio de sus facultades “naturales”, como un contrapeso político a la tiranía de la mayoría (Toqueville, 2002); sino que pueden ser aprovechados por figuras ejecutivas fuertes que reclaman altas dosis de poder delegativo en ciertas colonias para ejercer sus facultades y legitimar su autoridad y en donde sólo de ésta manera se puede asegurar la viabilidad de la gobernanza por el control social. (Cuadro 17).

Cuadro 17.

Gobernanza por la rendición de cuentas social operada por liderazgos naturales en las colonias Ahuatenco, Xalpa y Observatorio.



Fuente: Elaboración propia con base en la recolección de datos en las colonias. Febrero 2014-Marzo 2015.

Estas lecciones, abren la puerta a la reflexión sobre las diferentes formas y cuerpos que puede adquirir la gobernanza de la rendición de cuentas, asunto que nos llevan a replantear los alcances de la participación ciudadana por el control social. Ahí donde se apostó por el espíritu de las reformas democráticas que dieron vida a los nuevos mecanismos de descentralización y participación ciudadana como un medio para aislar ciertas decisiones de la política y “descontaminar” de la influencia de los políticos a ciertas áreas, como la planeación y gestión presupuestal; en la práctica, la política se reactiva en otros terrenos y son los líderes de las comunidades quienes

vuelven a colocar temas “apolíticos en la agenda, dando lugar a nuevas líneas centralizadas de mando y subordinación dentro del tejido social; muy parecidas a las jerarquías tradicionales y que supuestamente serían desmanteladas y sustituidas por arreglos de gestión más horizontales tras la puesta en práctica de las reformas de descentralización orientadas al empoderamiento la ciudadanía, tal como fue pensado el presupuesto participativo.

De estos descubrimientos, se desprende la necesidad de replantear ciertos convencionalismos que entienden la colaboración en el ámbito comunitario como arreglos sociales horizontales que prescinden necesariamente de las jerarquías por considerarlas obsoletas. Con base en estos hallazgos, se advierte, más bien, la necesidad de explorar la posibilidad de combinar el dinamismo de las redes con la capacidad de coordinación de las jerarquías para entender de mejor manera el funcionamiento del control social por el cumplimiento y replantear sus alcances en la práctica. Sin duda, éste problema se plantea como un punto de encuentro con una agenda de investigación que permita ampliar el conocimiento sobre la base de un conocimiento riguroso y sistemático en torno al nuevo papel que desempeñan las nuevas agencias de control social en el nuevo escenario de transformaciones democráticas.

Los hallazgos de la investigación, apuntalan a que, cuando se apuesta por la participación ciudadana comúnmente se asumen *a priori* ciertos convencionalismos. Ya que es promovida como una panacea, éste pensamiento ha sido promovido desde el discurso de los organismos internacionales. Ahí donde la marcha de los

gobiernos no va bien, se recetan altas dosis de participación ciudadana para resarcir problemas como una planeación ineficaz o un problema de asignación de recursos. Es decir, erróneamente la discusión gira siempre en torno a las “mejores técnicas” para hacerla posible y no en cómo cuándo, dónde y por cuenta de quién(es) es deseable esta colaboración, incluso para que ésta no represente una pérdida de recursos para el Estado. Aquí las instancias y mecanismos de participación ciudadana suelen partir de diseños institucionales deliberados pensados de arriba hacia abajo que se ofrecen como soluciones técnicas o administrativas a problemas que tienen implicaciones políticas y sociales (Heeks, 1999). Otros autores critican que estas soluciones sean ofrecidas de antemano, como una solución técnica o administrativa, en cuyo caso, la investigación no estaría llamada a actuar (Alzugaray et al., 2012).

Como los habíamos planteado, esta cara de la gobernanza genera cierta incomodidad, ya que los fundamentos de este tipo de arreglos cerrados y restrictivos se vuelven incompatibles con los valores democráticos; porque, si bien, la gobernanza intersectorial que se despliega en algunas de las colonia de estudio, busca objetivos distributivos para su agremiados, éstos no necesariamente son consistentes con determinados fines sociales, lo que genera externalidades para lo no miembros de la organización. Las redes altamente cohesionadas y cerradas limitan la entrada de nuevos participantes al proceso político, deciden qué temas serán incluidos y cuáles nos dentro de la agenda, moldean las estrategias de los participantes y condicionan su acción por medio de la imposición de las reglas del juego, muchas veces, privilegiando ciertos intereses y sustituyendo el escrutinio

público por el gobierno privado, en aras de la estabilidad, el privilegio y la continuidad (Rhodes, 2007:1251). Los hallazgos en torno a la forma de integración y funcionamiento de las redes cerradas en la colonias Ahuatenco y Xalpa de la delegación Cuajimalpa y Observatorio en MH, son importantes porque nos invitan a repensar la importancia que tiene la confianza en la teoría, la que puede verse ensombrecida por el debate sobre el desempeño de las redes, polarizado entre la eficiencia y sus implicaciones sobre los valores democráticos.

Y es que generalmente se apuesta por la confianza política como la piedra angular de la gobernanza social, la que conduce necesariamente a la conformación de arreglos más eficientes e incluyentes. En contracorriente con el discurso internacional sobre la confianza, como un elemento facilitador de la democracia y el bienestar social. Aquí se demuestra que la confianza no es un bien público y que el espectro de expansión de confianza interpersonal puede encontrar límites prácticos en las propias dinámicas de socialización de las comunidades políticas que gobierna. De aquí la necesidad de que el concepto sea estudiado y sistematizado con mayor rigurosidad para poder conocer sus alcances explicativos en los procesos de rendición de cuentas social, como un punto de encuentro con la agenda de la investigación en el marco de una teoría del gobierno democrático efectivo.

Finalmente, la forma de integración de estos cuerpos cívicos asociativos es lo que explica los alcances y las maneras en las que se comporta el brazo de control social durante cada una de las etapas y de los componentes que integran el presupuesto participativo. En última instancia, los resultados de la cogestión presupuestal, en la

práctica, son consecuencia de las dinámicas de asociación y articulación de las redes por el control social que operan fuera de las jurisdicciones formales de la organización pública, más que de la observancia de las disposiciones y los mandatos legales en materia de participación ciudadana y descentralización de la función presupuestal. En la tabla 5 se resumen las principales dinámicas de integración de las agencias de control social que operan las colonias estudiadas y sus repercusiones sobre los resultados de los principales mecanismos de cogestión presupuestal. Durante la planeación-programación, en la ejecución y en la evaluación de los proyectos fondeados con presupuesto participativo en sus tres primeras ediciones (2011-2013).

Tabla 5.

Anatomía de las redes de control social que operan en las colonias de estudio en el DF y sus consecuencias sobre el cumplimiento del presupuesto participativo durante sus principales etapas de cogestión. 2011-2013.

	Ámbito formal de la organización pública Etapas y mecanismos críticos de cogestión presupuestal					
Ámbito informal de la organización pública	Planeación Presupuestal		Programación Presupuestal		Ejecución Presupuestal	Evaluación Presupuestal
	Actores sociales y delegacionales		Actores sociales y delegacionales		Actores sociales y delegacionales	Actores sociales y delegacionales
Variables críticas para la constitución de la red de control social	Diagnóstico estratégico participativo	Plan de Desarrollo Comunitario	Formulación y definición de Proyectos específicos	Incorporación de proyectos específicos en el POA	Verificación del avance y cumplimiento de las metas físicas y financieras de los proyectos “en terreno.”	Verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos amparados en el presupuesto participativo
	Límites del espectro de confianza	Es la desconfianza en el gobierno	Es la desconfianza en el gobierno	En la práctica, el instrumento de planeación	En la práctica, en todas las oficinas de las áreas	En la práctica, en las colonias estudiadas, la

<p>política</p>	<p>delegacional y en las instituciones convencionales de participación ciudadana lo que explica la falta de convicción de la comunidad por realizar el ejercicio de reflexión y diagnóstico estratégico participativo, que mandata la ley, para encaminar las decisiones sobre el uso y destino del presupuesto participativo encomendado a cada colonia. En la práctica, en todas las colonias estudiadas menos Portales Norte, se privilegia el contacto cotidiano cara y personal como un medio legítimo (aceptado como adecuado por</p>	<p>delegacional y en las instituciones de participación ciudadana convencionales, lo que explica la falta de convicción de la comunidad para enfocar sus esfuerzos sobre la realización de un Plan de Desarrollo Comunitario.</p> <p>En la práctica, los vecinos que integran la red de control social en todas las colonias estudiadas, salvo en Portales Norte, no formulan un plan estratégico comunitario declarado; pensado a partir de criterios eminentemente técnicos, es decir, que no asumen necesariamente una “mejor manera” o mejor instrumento para alcanzar los</p>	<p>estratégica colaborativa no es un instrumento de cogestión reconocido legitimamente por la ciudadanía para atender eficazmente problemáticas específicas de la comunidad. Tampoco el camino de la técnica es percibida como la única y mejor manera de alcanzar los resultados organizacionales. Todo esto da lugar a que los proyectos presupuestales específicos, propuestos desde la esfera social para tender problemas prioritarios de la comunidad, aparezcan como esfuerzos aislados y contingentes, y no como una consecuencia lógica y</p>	<p>técnicas gubernamentales de las demarcaciones donde tuvimos la oportunidad de intervenir, que fueron Cuajimalpa y Miguel Hidalgo, las oficinas encargadas de la planeación y operación presupuestal, prescinden de los espacios de contacto directo con la ciudadanía que mandata la ley para atender todas y cada una de las iniciativas formuladas desde las colonias. Así, en la práctica, las áreas operativas encargadas del presupuesto delegacional no hacen valer la inclusión de los proyectos específicos formulados por la comunidad en el POA. En las oficinas de</p>	<p>aplicación del presupuesto participativo anual, “ en terreno”, no es percibida por la ciudadanía como una consecuencia lógica y consecuente de la etapa de planeación y pesupuestación democrática, sino como acciones producto de decisiones improvisadas, arbitrarias e incongruentes con los principios de eficiencia, imparcialidad y honradez que orientan la función pública, consecuencia de los causas programático-presupuestales fundamentados en la rutinas burocráticas que privan dentro de la organización pública, mismos que inhiben la</p>	<p>evaluación del presupuesto participativo es una práctica prácticamente desconocida para la contraloría social, una herramienta efectiva para vigilar y asegurar el cumplimiento de los resultados programático-presupuestales; y que, aunque fuera una práctica difundida entre la comunidad, no podía llevarse a cabo sin la correcta realización de las etapas anteriores a su aplicación, hablamos de la etapa de planeación y ejecución presupuestal.</p> <p>En las oficinas de Cuajimalpa y MH, la evaluación presupuestal no</p>
------------------------	---	--	--	--	--	---

	<p>todos los vecinos) y más eficaz para integrar las demandas comunitarias que las denominadas “asambleas comunitarias”, pensadas a priori a como espacios convencionales destinados para la realización de ejercicios de reflexión y definición de problemas colectivos. La colonia Portales Norte registra un sistema de integración de iniciativas mixto, basado en el empleo de los mecanismos convencionales y el contacto cotidiano y personal.</p>	<p>resultados organizacionales en materia de cogestión presupuestal (<i>best way</i>).</p> <p>Cuando se presentó la elaboración de dicho plan de trabajo en Portales Norte, esto se debió a un esfuerzo aislado de la coordinación del comité ciudadano pero no como una respuesta a un estímulo de carácter colectivo.</p>	<p>consecuente de la etapa de planeación democrática.</p>	<p>Cuajimalpa los funcionarios argumentan una razón de <i>expertise</i> para excluir los proyectos al no encuadrar dentro de la dinámica y las rutinas propias de la organización tecnocrática.</p>	<p>injerencia de la ciudadanía durante la etapa de planeación y presupuestación. En la oficinas de Cuajimalpa y MH, estas, rutinas son consideradas como baluartes organizacionales por parte de los funcionarios que les permiten sortear las presiones provenientes del medio interno como externo.</p>	<p>es considerada como una actividad que implique valor agregado a la gestión pública, en cambio, las rutinas y los causes o inercias programático presupuestales son considerados como baluartes organizacionales porque le permiten a la burocracia responder eficazmente a las presiones del medio sea interno o externo.</p>
Flexibilidad / Rigidez	<p>No existe una asociación entre los patrones de flexibilidad o rigidez mostradas por</p>	<p>No existe una asociación entre los patrones de flexibilidad o rigidez mostradas por</p>	<p>La manera en cómo se integran las redes de control social, sea de manera inclusiva y plural</p>	<p>En la práctica predominan las relaciones restrictivas entre ciudadanía y áreas técnicas</p>	<p>En la práctica, predominan las relaciones restrictivas entre ciudadanía y áreas técnicas</p>	<p>Las distintas formas en las que se articulan las redes de control social es un</p>

	<p>las redes de control social y la convicción de llevar a cabo el diagnóstico estratégico colaborativo por parte de la comunidad.</p> <p>En las colonias Parque Hundido y Parque Reforma Social se aprecia una visible entrada y salida de diversos integrantes a la red de control social, así como una multiplicidad de temas que ocupan un lugar en la agenda, lo que, en teoría, daría lugar a varios insumos, con la posibilidad de elaborar, no uno, sino diagnósticos de diversa naturaleza. En las colonias Xalpa Ahuatenco, y Observatorio, se</p>	<p>las redes de control social y la convicción de elaborar un Plan de desarrollo comunitario</p> <p>En todas las colonias de estudio, las agencias de control social, salvo en Portales Norte, no formularon una estrategia de acción declarada encaminada a la solución de problemas colectivos. Esta decisión es independiente de los patrones de flexibilidad o rigidez mostrados por las redes de control social</p> <p>Es decir, la forma en que se articulan las redes de control social rebasan las estructuras formales de la organización, debido a la falta de legitimidad en</p>	<p>como en Parque Hundido y Parque Reforma Social o bajo patrones de exclusividad que privilegian los intereses de sus integrantes, como en Xalpa, Ahuatenco y Observatorio, es un comportamiento que rebasa las jurisdicciones de las funciones convencionales que llevan a cabo los comités ciudadanos, y en donde dichos patrones de integración no se encuentran asociados a la determinación de la comunidad por concentrar los esfuerzos colectivos sobre la formulación de proyectos específicos amparados, por ley, en el presupuesto participativo. Llegado el caso, los proyectos</p>	<p>de planeación delegacionales al momento de hacer valer los espacios de contactos entre autoridades y ciudadanía durante el proceso de formulación de proyectos específicos, como los son las “asesorías técnicas.”</p>	<p>delegacionales que dificultan las capacidades para que la contraloría social pueda verificar “con sus propios ojos” el avance en el cumplimiento de las metas físicas y financieras de las obras, bajo parámetros objetivos previamente delineados durante la etapa de planeación y programación</p>	<p>comportamiento que rebasa las jurisdicciones tradicionales de la organización, de manera que no se presenta una asociación entre la forma de integración de la red de control social y la decisión de sus integrantes, ciudadanos interesados en actividades de monitoreo y escrutinio, por evaluar los resultados de los presupuestos participativos.</p>
--	--	---	---	---	---	---

	<p>aprecia una rigidez en la entrada y salida tanto de integrantes como de nuevas temáticas, lo que, en teoría, daría pie a la configuración de diagnósticos comunitarios más cerrados.</p> <p>Por su parte, en la colonia Portales Norte se aprecia un patrón de entrada y salida de nuevos integrantes y nuevas temáticas, pero visiblemente más limitada que en Parque Hundido y Parque Reforma social, lo que en la práctica dio pie a un diagnóstico participativo más puntual</p> <p>En la práctica, las formas de integración de estas redes</p>	<p>los mecanismos de planeación presupuestal convencionales y ese comportamiento no repercute en modo alguno sobre la decisión de concentrar sus esfuerzos en la elaboración de un plan de desarrollo comunitario</p> <p>Portales Norte es una red semiabierta, pero esta variable no influye sobre la determinación de elaborar una estrategia de acción declarada para ordenar sistemáticamente la agenda comunitaria, sino más bien, ésta decisión es producto de la decisión del comité ciudadano, por considerarlo un instrumento eficaz para ordenar las demandas e</p>	<p>aparecen como esfuerzos improvisados por algunos ciudadanos, auspiciados desde la dirección de los comités ciudadanos.</p> <p>Asimismo, en el caso de Portales Norte, que es una red semiabierta, los patrones de integración no condicionan la propensión a presentar proyectos específicos para atender puntualmente demandas comunitarias. Llegado el caso, dichos proyectos aparecen como esfuerzos, en todo caso, más alineados a la lógica de planeación colaborativa, pero siempre auspiciados por el cuerpo</p>			
--	---	---	--	--	--	--

	<p>tienden a rebasar las jurisdicciones formales tradicionales de las funciones del denominado “comité ciudadano”, comportamiento que se caracteriza por una falta de legitimidad por parte de la comunidad hacia las instituciones de participación ciudadana convencionales.</p>	<p>iniciativas ciudadanas.</p>	<p>directivo del comité ciudadano.</p>			
<p>Horizontalidad / Verticalidad</p>	<p>No existe una asociación entre los patrones horizontalidad o flexibilidad mediante los cuales se integran las prioridades y las decisiones de la agenda comunitaria y la formulación de un diagnóstico estratégico colaborativo.</p> <p>En las colonias Parque Hundido</p>	<p>En todas las colonias de estudio, la determinación de realizar una estrategia de acción declarada para asegurar la consecución de los objetivos organizacionales y el manejo del presupuesto asignado a las comunidades, no es consecuencia de la manera en que se estructuran la</p>	<p>La manera en cómo se articula la toma de decisiones, sea de manera descentralizada como en Parque Hundido y Parque Reforma Social, o de manera centralizada como en Ahuatenco, Xalpa y Observatorio; son comportamientos que rebasan las</p>	<p>En la práctica, la elaboración del POA, lejos de consistir en la culminación del ejercicio de planeación y presupuestación estratégica colaborativa es una rutina arraigada en la organización política tecnocrática, que descansa sobre la lógica de lo apropiado, y que se impone de</p>	<p>Las decisiones por cuanto a los costos, responsables de las obras y calidad de los materiales, se toman de manera unilateral por parte de las áreas técnicas delegacionales, prescindiendo del “libreto” o del guión establecido en los proyectos presupuestales</p>	<p>Las distintas formas en las que se estructuran las redes de control social para facilitar la toma de decisiones, es un comportamiento que rebasa las jurisdicciones tradicionales, de manera que aquí no se presenta una asociación entre la forma en que las agencias de control social</p>

	<p>y Parque Reforma Social la toma de decisiones en torno a la dirección de la agenda comunitaria se articulan de manera descentralizada, en donde cuerpos deliberativos intermediarios se interponen al protagonismo de liderazgos carismáticos naturales para encausar las acciones prioritarias, lo que en teoría, daría lugar a diagnósticos participativos más incluyentes y horizontales. En las colonias Xalpa Ahuatenco, y Observatorio, son éstos líderes naturales quienes ocupan un papel central a la hora de encausar las</p>	<p>toma de decisiones, sea de manera horizontal como en Parque Hundido y Parque Reforma Social, o de manera vertical como en Xalpa, Ahuatenco y Observatorio.</p> <p>Aunque en el caso de Portales Norte sí se presentó la declaración de un plan de acción comunitario procurando incorporar elementos técnicos, éste fue un esfuerzo aislado, producto de una decisión centralizada del comité ciudadano, en donde el resto de los vecinos que participaron en su elaboración mediante encuestas, no conocían que estaban aportando</p>	<p>estructuras funcionales de los diseños organizacionales formales, léase, de los comités ciudadanos. De manera que dichos patrones no encuentran asociación directa sobre la determinación de los integrantes de la red de control social por emplear los formatos convencionales para presentar proyectos específicos encaminados a la solución de las problemáticas de las colonias.</p> <p>En el caso de Portales Norte, que se trata de una red semiabierta, tampoco ésta variable resulta determinante para explicar la disposición de los vecinos a formular proyectos</p>	<p>manera descentralizada sobre la organización pública, inhibiendo los mecanismos participación e injerencia ciudadana durante la programación presupuestal, particularmente al momento de integrar el anteproyecto de egresos; sin embargo esta rutina es considerada un baluarte por la organización tecnocrática, en tanto le permite responder con eficacia a las presiones del medio interno como externo.</p>	<p>específicos formulados por la ciudadanía y que avalados en las consultas ciudadanas.</p>	<p>estructuran la toma de decisiones y la determinación de sus integrantes, ciudadanos interesados en actividades de monitoreo y escrutinio, a evaluar los resultados de los presupuestos participativos.</p>
--	--	---	--	--	---	---

	<p>acciones prioritarias para el mantenimiento de las causas comunitarias. Lo que en el papel daría pie a diagnósticos estratégicos más cerrados y excluyentes.</p> <p>Por su parte, en Portales Norte, la integración de los temas que componen la agenda prioritaria de la colonia y la toma de decisiones recae primordialmente en el comité ciudadano, órgano legalmente constituido, aunque su legitimidad descansa sobre la figura del líder natural en la colonia, quien aprovecha estas atribuciones para elaborar un diagnóstico</p>	<p>insumos ni tampoco la finalidad de dicho instrumento.</p>	<p>específicos bajo los formatos convencionales.</p> <p>Es decir, en todos los casos, estos proyectos no son el resultado de un esfuerzo colectivo, derivado de un ejercicio de planeación congruente y sistemático, sino que aparecen como esfuerzos aislados, y contingentes, auspiciados desde la dirección de los comités ciudadanos.</p>			
--	---	--	---	--	--	--

	puntual. Lo que da lugar a un diagnóstico que se piensa y se elabora de manera centralizada					
¿Son vinculantes las decisiones que tomadas por la contraloría social?	No son vinculantes, debido a que, en principio, las autoridades y las instituciones de participación ciudadana convencionales, no son reconocidos por los vecinos de las colonias como autoridades legítimas para establecer relaciones de comunicación, intercambio, y negociación, y por ende, para establecer relaciones de rendición de cuentas efectivas a través de instrumentos orientados a mejorar las condiciones de vida de los	No son vinculantes, debido a que, en principio, las autoridades y las instituciones de participación ciudadana convencionales, no son reconocidos por los vecinos de las colonias como autoridades legítimas para establecer relaciones de comunicación, intercambio, y negociación, y por ende, para establecer relaciones de rendición de cuentas efectivas a través de instrumentos orientados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la	No son vinculantes, debido a que, en principio, las autoridades y las instituciones de participación ciudadana convencionales, no son reconocidos por los vecinos de las colonias como autoridades legítimas para establecer relaciones de comunicación, intercambio, y negociación, y por ende, para establecer relaciones de rendición de cuentas efectivas a través de instrumentos orientados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la	No son vinculantes, debido a que, en la práctica, en el momento en que llega la hora de integrar los proyectos elaborados por la ciudadanía en el POA, no se impone la lógica de colaboración que prevé la participación ciudadana, sino las rutinas y causas programático-presupuestales. Llama la atención que en la Delegación Cuajimalpa, los funcionarios argumentan además una razón de <i>expertise</i> para limitar la injerencia de la ciudadanía	No son vinculantes, debido a que la contraloría social no dispone de los medios para verificar en terreno los avances de las meta físicas y financieras bajo criterios objetivos previamente establecidos	No son vinculantes, en tanto la evaluación es un ejercicio que resulta inoperante, sin la previa realización y cumplimiento de las fases anteriores de la planeación y la presupuestación democrática. En todo caso, la evaluación es un ejercicio ajeno que escapa la dinámica real de integración y funcionamiento de las contralorías sociales estudiadas

	<p>habitantes de la comunidad. De ahí, que los instrumentos de planeación presupuestal democrática como el ejercicio de diagnóstico colaborativo, sea prácticamente inoperante. Salvo en el caso de la colonia Portales Norte, en donde el ejercicio de reflexión estratégicos se presentó como un esfuerzo aislado por parte de la dirección del Comité Ciudadano</p>	<p>comunidad. De ahí, que los instrumentos de planeación presupuestal democrática como la declaración de un plan de trabajo comunitario sea prácticamente inoperante. Salvo en el caso de la colonia Portales Norte, en donde la declaración de un Plan de Desarrollo Comunitario se presentó como un esfuerzo aislado por parte de la dirección del Comité Ciudadano</p>	<p>comunidad. De ahí, que los instrumentos de programación presupuestal democrática como la elaboración de proyectos presupuestales específicos, sea prácticamente inoperante. En todos los casos que comprenden el estudio, estos proyectos fueron producto de un esfuerzo aislado de algunos ciudadanos, auspiciados por los Comités Ciudadanos</p>			
--	--	---	---	--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en los hallazgos de la investigación producto del trabajo de campo levantado entre feb 2014 y marzo 2015.

Finalmente, para concluir este capítulo, cuando decidimos apostar por la rendición de cuentas social como vehículo eficaz para ejercitar el control por el cumplimiento de la función presupuestal y decidimos poner el foco en el estudio de las diferentes formas y constituciones que pueden adoptar las redes de control social más allá de las jurisdicciones formales para ampliar el conocimiento sobre su desempeño, descubrimos que las formas de integración de este tipo de redes no obedece a un patrón único, ni los actores políticos admiten una única interpretación acerca de los roles que deben de cumplir durante la puesta en práctica de reformas de descentralización y empoderamiento ciudadano como lo es el presupuesto participativo, que en el papel, es lo que motiva su participación.

Aquí, la puesta en práctica de los componentes convencionales de la planeación estratégica colaborativa orientados a dar forma al cumplimiento del presupuesto delegacional, mecanismos que promueven una visión instrumental y eficientista de la organización, son sustituidos en la práctica por ciertas rutinas enraizadas en la colectividad como lo es la propensión de depositar la confianza en otras personas o instituciones, dando lugar a esquemas flexibles de colaboración horizontal para dar soluciones efectivas a problemas comunitarios, como en el Parque Hundido y el Parque Reforma Social. O es que la confianza es trasladada hacia ciertos liderazgos naturales, dando lugar a nuevas relaciones centralizadas de control y autoridad en el tejido social, como en las experiencias documentadas en Ahuatenco, Xalpa y Observatorio.

Por encima de valores que promueve la gerencia pública como la eficiencia y la “buena gobernanza”, o mejor dirección, a los cuáles regularmente se atienen los enfoques tradicionales sobre planeación y presupuesto estratégico; los actores sociales, más bien, buscarán reivindicar su sentido de pertenencia y adscripción al núcleo comunitario de las colonias a las que pertenecen. Bajo esta lógica, debe asumirse que los actores políticos no siempre se encuentran proclives a renunciar a sus convicciones, por un único y mejor objetivo, impuesto de arriba hacia abajo, por el “bien mismo de la organización.”

En este sentido, es evidente que la creación de órganos específicos pensados de arriba hacia abajo para facilitar la integración social como los comités ciudadanos o la creación de ciertos mecanismos ideados para fomentar la reflexión y concertación comunitaria en el marco de la planeación presupuestal, como son las figuras de las asambleas ciudadanas, espacios autorizados para ejercer las funciones de control social; corren el riesgo de lacerar el tejido social preexistente, ignorando las relaciones políticas, las diferentes lógicas y lealtades institucionales, así como las dinámicas de integración que privan en la lógica de la colectividad, poniendo en riesgo la capacidad para detectar eficazmente las problemáticas que ameritan atención en el seno de la comunidad y los medios efectivos para hacerles frente.

Estos descubrimientos dan pauta a repensar la manera en cómo está orientado el discurso que promueven las agencias internacionales y los diferentes niveles de gobierno en México acerca del desarrollo. Discurso que ve, en las propias comunidades, un instrumento poderoso para cambiar su realidad en la que viven a

través de su propio involucramiento en los modelos de gestión, es decir por medio de su empoderamiento. Una nueva manera de superar el subdesarrollo, de manera plural, inclusiva, oportuna y en igualdad de condiciones. Particularmente en México, las dinámicas de participación ciudadana son un componente transversal de casi todas las políticas públicas (medio ambiente, gestión del riesgo y protección civil, desarrollo social, fomento económico, presupuesto participativo, prevención del delito, por mencionar solo algunas), y son un referente obligado de cualquier administración que se haga llamar auténticamente democrática, por no decir un componente obligado de todas las reglas de operación que dan vida a dichos programas. Los hallazgos de esta investigación dejan en evidencia la necesidad de repensar la manufactura de modelos de gobernanza por el control social como un proceso lento y delicado que se gesta dentro de las propias dinámicas políticas de socialización de las que ineludiblemente forman parte, más que formatos o soluciones técnicas o administrativas que puedan implantarse de arriba hacia abajo garantizando, por este hecho, el éxito de sus resultados de antemano. Aquí, la tarea consiste en encausar una agenda de investigación encaminada a delimitar empíricamente ciertos grados o niveles de gobernanza óptimos o rentables sustentados en una base amplia de legitimidad para garantizar la viabilidad de las decisiones, sin que dicha participación ponga en riesgo la rectoría de las decisiones y los recursos fundamentales del Estado durante el proceso de manufactura de soluciones socialmente útiles, como respuesta a una problemática planteada desde algún sector de la sociedad que resiente un problema en particular.

Hacer posible y viable la gobernanza por el control social, es una necesidad práctica que tiene puntos de coincidencia importantes con aquellos estudios preocupados por cuestiones de subdesarrollo y empoderamiento ciudadano. Para algunos autores, las cuestiones sobre subdesarrollo están asociadas con un proceso de agencificación.¹³⁵ Aquí lo importante es el hecho de que la visualización de algún problema por parte de los actores que no están en contacto directo con él, ni lo padecen directamente, es fundamental para la resolución efectiva del mismo. Es decir, cuando una necesidad es asumida como un problema por alguien más, le está confiriendo agencia, lo que implica también visibilidad macro-social.

“Un problema sin agencia o bien será invisible para el gremio de investigadores que no lo identificarán como un tema posible en su agenda, o bien será encarado de “arriba hacia abajo”, tecnocráticamente, en la hipótesis de que las soluciones ya se conocen y se tienen a la mano” (Alzugaray et al., 2012: 770).

Esta corriente propone una nueva línea de estudios concentrada en el proceso de agencificación de las demandas sociales, que va, desde, el planteamiento del problema hasta su solución efectiva. Los hallazgos de esta investigación constituyen un punto de encuentro con una agenda de investigación enfocada a explorar con mayor rigor y sistematización el comportamiento de las relaciones entre las agencias sociales y estatales, con mira a construir agencias efectivas para la solución de

¹³⁵ Existen diversos tipos de agencias que pueden llevar a cabo este proceso. Tradicionalmente corresponde intervenir a los actores estatales (espacios públicos de detección y/o recolección de demandas), pero también los pueden hacer los medios masivos de comunicación; la sociedad civil organizada y organizaciones no gubernamentales, finalmente, también puede fungir como agencia el gremio de investigadores que generan espacios para comunicar los resultados de la investigación y puentes vinculados a las diversas áreas de conocimiento.

problemas, en torno a los significados de sus relaciones dentro del referente colectivo, las diferentes lógicas de acción y los distintos criterios normativos que posibilitan, o no, el entendimiento y el intercambio, en el marco de la agenda del desarrollo comunitario.

Así, cerraríamos este capítulo diciendo que la rendición de cuentas exige no ser estudiada como un componente exógeno al proceso de transformación política que caracteriza a regímenes de gobierno como el de las delegaciones del DF, ni es un fenómeno que puede darse por hecho o por sentado, es decir, que pueda ser expresado en términos de representación mandatada. Estudiar el régimen de rendición de cuentas social no presupone la base de un centro de poder soberano que puede asegurar el control por el cumplimiento únicamente por medio del voto. La gobernanza de la rendición de cuentas social implica el reconocimiento de una amplia gama de actores, en donde confluyen diferentes racionalidades, diferentes criterios, valores inconsistentes entre sí, visiones competitivas sobre el nuevo orden político. Así la rendición de cuentas es un componente endógeno a los propios procesos políticos de los que forma parte. En esta empresa, es necesario echar mano de nuevas metodologías, variables y conceptos, acordes a un contexto que se encuentra marcado por la improvisación, la incertidumbre y la ambigüedad, como es el régimen de transformación democrática que caracteriza al DF.

CAPÍTULO CINCO. REFLEXIONES FINALES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES

ELEMENTOS PARA UN PUNTO DE ENCUENTRO CON UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN PARA EL GOBIENO DEMOCRÁTICO EFECTIVO

Este último capítulo está dedicado a las conclusiones derivadas del trabajo de investigación. La ruta aquí consiste en ir contestando puntualmente a cada una de las preguntas asociadas con la hipótesis de trabajo que dieron pie a los principales planteamientos de la tesis. Lo que nos deja en condiciones de formular las conclusiones generales en torno al cumplimiento de los objetivos, general y específicos de la investigación.

Primera conclusión

Aquí habíamos partido de la hipótesis de que para desplegar eficazmente las acciones control social sobre el presupuesto participativo y asegurar sus resultados, se requiere de la intervención permanente de la maquinaria social, más allá del ejercicio de la función electoral, entendida como una decisión individual que se lleve de manera esporádica. Las experiencias de las agencias de control social en torno a la conducción de los primeros presupuestos participativos en el Distrito Federal entre 2011 y 2013 documentadas en cada una de las colonias estudiadas, corroboran la hipótesis de que, efectivamente, el ejercicio de esas prerrogativas políticas, no se encuentran constreñidas a las urnas, sino que la ciudadanía, de manera individual o

colectiva, se encuentra en condiciones de ejercitar otros tipo de derechos civiles, no necesariamente electorales, para influir sobre los resultados democráticos.

En la primera pregunta de investigación nos planteábamos acerca de la naturaleza de los cuerpos de control social y cómo es que se ejercitan esos poderes que tienen en el papel para asegurar el cumplimiento de los resultados organizacionales, léase, de la gestión presupuestal. Aquí los hallazgos de la investigación corroboran que las facultades o los poderes civiles para influir eficazmente sobre los resultado políticos y de gestión, residen, efectivamente, tal como se había planteado en la hipótesis, en la propensión de los ciudadanos u organizaciones sociales a emplear formatos de unión o asociación para formar redes de colaboración, rasgos que les redundan en un mejor desempeño de control social. Tal como lo demuestran cada una de las experiencias de agencificación entre vecinos de las colonias implicadas en el estudio.

Segunda conclusión

El estudio de la confianza política es un asunto crítico para entender de qué manera opera la gobernanza por el control social en la práctica, dado que es una variable que permite ampliar la óptica tradicional e ir más allá de las jurisdicciones formales de la organización para profundizar en el ADN y composición de las redes o relaciones sociales que dan sentido al andamiaje de normas y convencionalismos sociales. Rasgos, que si bien, subyacen a la lógica formal de la organización, resultan fundamentales para el mantenimiento de los contratos sociales que imprimen viabilidad a las acciones de contrapeso ejercidas por los cuerpos civiles sobre las decisiones que toma la administración pública.

Tal como lo documentamos en cada una de las colonias de las delegaciones implicadas en el estudio, el mantenimiento de la confianza entre los vecinos, hacia adentro y hacia afuera de la red, es crucial para entender los patrones de asociación bajo los cuales se integran y operan en la práctica las agencias de control social en sus respectivas comunidades para hacer frente a la agenda que integra las principales problemáticas que rodea al espacio urbano. Aquí el mantenimiento de los círculos de confianza interpersonal es la clave para entender el comportamiento de los principales actores políticos, que antes de actuar solo como entes individuales, más bien tienden a reafirmar o a descartar determinadas lealtades institucionales con otros individuos o colectividades, lo que les confiere un sentido o lógica de lo apropiado a sus acciones dentro de su injerencia en las nuevas empresas democráticas-participativas.

En el estudio del mantenimiento de la confianza está la llave para entender los motivos por los cuáles los actores sociales deciden, o no, participar decididamente, y la manera de hacerlo, dentro de las instancias formales de participación ciudadana y de los esquemas de la coplaneación y programación presupuestal y , por qué, en su lugar, prefieren, reivindicar o descartar el mantenimiento de otro tipo de redes políticas más amplias, muchas veces más grandes y poderosas que la propia organización. Aquí el mantenimiento de la confianza entre personas o entre personas e instituciones puede ser la clave para ofrecer explicaciones plausibles al fenómeno del alcance de la participación ciudadana, como un asunto serio que se ha ventilado desde diversas trincheras, por implicar un “déficit de participación ciudadana” o un “bajo perfil de la cultura cívica democrática.”

En este sentido, tal como lo documentamos por medio de las diversas experiencias de integración de las diferentes contralorías sociales que operan en las colonias, en el mantenimiento de la confianza se encuentra el principal incentivo para que los actores políticos se encuentren dispuestos a invertir tiempo y recursos efectivos en alguna empresa participativa, así como en actividades de monitoreo para hacer valer un pacto colectivo encaminado al cuidado del patrimonio de la comunidad. Podríamos decir que la necesidad de confiar en los demás es lo que permite suspender la vigilancia sospechosa entre las personas y dar pie a un régimen de mutualidad e intercambio beneficioso que permita superar problemas de primer y segundo orden. Dicho de otra manera, es en el entramado de confianza interpersonal donde se depositan los principales poderes o facultades que puede ejercitar la ciudadanía organizada para sortear problema de coordinación en defensa de los intereses comunitarios, Con estas conclusiones contestamos de manera puntual a las preguntas de investigación que se planteaban acerca de donde residen y sobre los alcances de los poderes de los cuerpos de control social para afectar los resultados democráticos más allá del voto, dentro de los esquemas de gobernanza por la rendición de cuentas.

De acuerdo con los referentes teóricos empleados en la tesis, aquí se demostró, que efectivamente, el mantenimiento de la confianza es un componente crítico de la redes de gobernanza por la rendición de cuentas y que repercute directamente sobre el desempeño de las funciones de control o contrapeso político que ejercitan los cuerpos civiles durante su participación en las nuevas instancias y esquemas de participación ciudadana, en donde la confianza adquiere un sentido normativo o

prescriptivo que legitima el comportamiento adecuado al tiempo que sanciona las conductas inadecuadas. Además, la confianza, como regla de comportamiento adecuado, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, opera, no solo entre vecinos, sino por supuesto, entre vecinos y autoridades delegacionales. Ya dijimos que la población desconfía de sus gobernantes; sin embargo las áreas técnica delegacionales encargadas de la planeación y ejecución presupuestal, también ven con reservas el hecho de que la ciudadanía trate de inmiscuirse en la dinámica interna de la organización. De acuerdo con los hallazgos de la investigación, la disposición de los funcionarios a sustituir ciertas rutinas organizacionales y cauces programáticos, que se imponen en el *ethos* de la oficina de manera descentralizada, en pos de hacer valer ciertos espacios de participación ciudadana dentro de las fases de planeación y programación presupuestal, estarían, en todo caso, en función de la optimización del alcance de la redes y del refuerzo mutuo de los vínculos de confianza política entre las autoridades delegacionales con la ciudadanía y las organizaciones sociales interesadas en actividades de escrutinio y control.

Este asunto es clave para entender en qué momento de la dinámica institucional los actores que integran las red de control social se encontrarían dispuestos a invertir tiempo, energía y ciertos recursos en actividades relacionadas con la transferencia de conocimiento y de ciertas habilidades organizacionales, superando la descoordinación y el ostracismo social. En este tenor, decimos que tomar la ambigüedad en serio, nos deja en una posición de ventaja para enfocar los esfuerzos en despejar y volver explícitas cuáles son esas condiciones bajo las cuales se puede favorecer o inhibir el régimen de rendición de cuentas efectivo, lo que

redundarían en un mejor desempeño de la organización y de las nuevas empresas democráticas participativas. Estas cuestiones se plantean como asuntos críticos que ameritan mayor profundización, por lo que se ofrecen como punto de encuentro con una agenda de investigación avocada al estudio de cómo, cuándo y dónde y por cuenta de quienes es posible la rendición de cuentas social efectiva.

Es por medio de diversas experiencias de contraloría social, que aquí tuvimos oportunidad de comprobar, que la gobernanza por la rendición de cuentas no es solo el resultado del mejor reparto de recursos y funciones dentro del marco jurídico vigente, sino que finalmente es el resultado de la observancia de los contratos sociales sustentados en códigos de confianza política, los que a su vez, posibilitan el establecimiento de lenguaje común entre individuos; aquí en donde el régimen de mutualidad abre la posibilidad de entablar criterios y entendidos comunes acerca de lo que deben entenderse por rendición de cuentas, acerca de que comportamiento es considerado correcto o incorrecto a la hora de que los actores participan en las nuevas empresas democráticas; es decir, acerca de a quién o a quiénes resulta legítimo llamar a cuentas y en cuanto a qué tipo de individuos o foros es “normal” que la soliciten; así como en torno a los criterios o razones por lo que es posible demandar el derecho a exigir cuentas a alguien sobre algo.

Es decir, aquí concluimos que esta investigación perfila puntos de encuentro con una agenda de investigación avocada a identificar cuáles son esos grados óptimos o rentables de gobernanza por el control social que garanticen una base amplia de legitimidad para asegurar la viabilidad de la intervención de los participantes en el

largo plazo y la gobernabilidad de la asociación, sin que ello signifique poner en duda los fines de la organización y poner en entredicho la capacidad de rectoría de los procesos y la pérdida de recursos para el Estado. Así, concluimos que la gobernanza por la rendición de cuentas social no solo traduce en la posibilidad de direccionar efectivamente el comportamiento de los sujetos dentro de los procesos decisorios, sea otorgando facultades o recursos, a una entidad o a otra, dentro del marco jurídico vigente, sino, que, en última instancia, es la observancia y mantenimiento de normas y convencionalismos sociales, para hacer respetar los contratos colectivos; lo que permite entender la capacidad de conducción de las redes de control social en la práctica para poder superar problemas de coordinación sin poner en riesgo la rectoría de los procesos durante la participación de los actores políticos en los nuevos esquemas participativos. Sin embargo, como pudimos comprobar, estas dinámicas escapan a los esfuerzos de los diseño institucionales deliberados pensados desde el ámbito legislativo y de la administración pública para a hacer valer la democracia de abajo hacia arriba, como el presupuesto participativo.

En suma, tras documentar las diferentes experiencias de integración de diferentes contralorías sociales que operan en las colonias del DF, tuvimos la oportunidad de corroborar, en concordancia con la teoría, que las redes sociales están imbuidas de valor, por cuánto, más que meras estructuras, se comportan como entidades relacionales dinámicas que albergan un andamiaje de normas sociales fundamentado en el régimen de la confianza y la mutualidad. Esta perspectiva nos pone en ventaja para perfilar la investigación y ofrecer una agenda de encuentro con otros estudios orientados a dar seguimiento de manera sistemática al estudio de la

confianza política y sus repercusiones sobre las capacidades de la contraloría social, más allá de posiciones eficientistas o gerencialistas que ignoran el contexto político y social donde se recrean, endógenamente, los procesos de rendición de cuentas.

Por otro lado, aquí es importante señalar algunos retos y obstáculos a los que se enfrentó la investigación de campo a propósito del mantenimiento de ciertos círculos de confianza en algunas de las colonias, entre vecinos, entre éstos y los funcionarios de las delegaciones, y desde luego entre los círculos internos de las oficinas burocráticas. Ya que no en todos los casos nos permitieron formar parte de esos círculo y a colaborar con la investigación, De manera que no siempre los protagonistas, sea sociales o estatales, estuvieron dispuestos a ser entrevistados, así fuera por motivos académicos en donde se les garantizaba el uso responsable de la información recabada. Fue precisamente la dificultad de sortear esos círculos de confianza, lo que nos impidió a realizar entrevistas en la delegación Venustiano Carranza, en principio, dirigidas a tanto a excoordinadores de comités vecinales, líderes comunitarios y funcionarios públicos de nivel medio y operativo.

Tercera conclusión

Habíamos concluido que el estudio de la confianza se perfila como una veta de investigación prometedora para ampliar el conocimiento acerca de los procesos de integración de las redes sociales, acerca de su funcionamiento y sus alcances sobre las funciones de control social. Aquí la confianza funge como elemento rutinario de adscripción a la comunidad política por el que los actores sociales o estatales reafirman o rechazan ciertas lealtades políticas, lo que da vida y forma a diversas

experiencias de participación ciudadana dentro de los esquemas convencionales como el presupuesto participativo.

Aquí tuvimos la oportunidad de comprobar la vigencia de los principios que plantea el Nuevo Institucionalismo normativo, por lo que toca a que las normas legales que dieron pie a la creación de nuevas instituciones democráticas e instancias de participación ciudadana en el DF, no admiten un mejor o único camino para su puesta en práctica, sino que más bien adquieren sentido y viabilidad con base en las diferentes lecturas y evaluaciones que hacen los actores sociales y estatales del papel que deben de desempeñar dentro de la organización; aquí los nuevos mecanismo de descentralización y participación ciudadana, como el presupuesto participativo, son normas fundantes, pero que admiten siempre diferentes interpretaciones por parte de los implementadores, lo que da lugar a diferentes maneras de poner en práctica la participación ciudadana y a diferentes experiencias por las que los individuos y diversas colectividades se involucran en las nuevas empresa democráticas, sobre todo durante las etapa de planeación y programación presupuestal que es el momento crítico de la rendición de cuentas que determina, a la postre, los resultados de mecanismo de cogestión presupuestal.

En este tenor, la clasificación que hicimos de los diferentes arreglos informales sustentados en normas y constreñimientos sociales que dan forma a los diferentes modelos de integración de las agencias de control que se presentaron en el capítulo cuatro, admite, que la gobernanza de la rendición de cuentas no sigue una trayectoria lineal, sino que puede seguir caminos diferentes, incluso patrones de

integración que pueden llegar a ser contradictorios entre sí. Ya que, si bien, la confianza es lo que imprime valor a las redes sociales, no siempre se comporta como un bien público, sino que más bien, la regla sería, que la expansión del espectro de confianza interpersonal va a encontrar límites prácticos dentro las comunidades políticas que gobierna.

Sea que el entramado de confianza interpersonal de lugar a esquemas de integración abiertos y flexibles que privilegian la colaboración horizontal para ejercitar las funciones de contrapeso político y hacer frente a la agenda que integra los principales problemas comunitarios como en el Parque Hundido y el Parque Reforma Social; o es que la trayectoria que sigue la confianza se deposita en ciertos liderazgos naturales en las comunidades, dando lugar a nuevas relaciones centralizadas de control y autoridad en el tejido social que facilitan la coordinación y aseguran la operatividad de la gobernanza del control social, como en las experiencias de integración de las contralorías documentadas en Ahuatenco, Xalpa y Observatorio. Éstas últimas, estructuras muy parecidas a las jerarquías tradicionales que supuestamente se entendían superadas por considerarse obsoletas y que iban a desaparecer por decreto legal de las normas fundantes que dieron origen a las nuevas instancias de participación ciudadana.

Este es un asunto serio que nos lleva a replantear la posibilidad de explorar con mayor profundidad los patrones de integración de las contralorías sociales que se desempeñan en el DF, en donde cabría la posibilidad de replantear la efectividad de las redes de control social, combinando el dinamismo de las redes con la capacidad

de coordinación de las jerarquías. Sin embargo, aquí la importancia que tiene la confianza en la teoría puede verse ensombrecida por el debate en torno al desempeño de la redes, polarizado, entre la eficiencia social y sus implicaciones para la igualdad democrática. En conclusión, las nuevas instituciones democráticas e instancias de participación ciudadana pensadas de arriba hacia abajo, como el mecanismo del presupuesto participativo, no admite un único, ni mejor camino para asegurar su correcta implementación, sino que está es una decisión de carácter descentralizada que habrá de tomar forma y propósito dentro de los propios procesos de integración política de las agencias de control social, íntimamente ligados a los contextos en donde ese desarrollan. El cual, es un camino que está marcado, sin duda alguna, por el cambio político, la incertidumbre y la ambigüedad, lo que conduce a la improvisación, a que “el personal”, es decir, los actores políticos encargados de su implementación y que actúan en un ambiente protoinstitucional, se vean en la necesidad de ensayar diferentes formas de asociación, herramientas de gestión, a emplear nuevos, métodos, a aceptar diferentes estándares de cumplimiento y a rechazar otros. Como dijimos la gobernanza de la rendición de cuentas no admite un “best way”, sino trayectorias divergentes, por regla, contradictorias entre sí.

Cuarta conclusión

Aquí podemos concluir, en virtud de la pregunta central que dio a pie a los principales planteamientos de esta investigación, que la medición de la rendición de cuentas social resulta ser una empresa laboriosa, que dada la complejidad del fenómeno, exige de la selección de una estrategia adecuada, por lo que la selección de un

marco teórico y de una metodología pertinente a los propósitos de la investigación, resultó fundamental para alcanzar los objetivos. Aquí fue determinante alejarnos de posturas conservadoras y allegarnos de un arsenal de herramientas teórico conceptual que fueron ensambladas cuidadosamente para dimensionar adecuadamente el fenómeno.

También es importante reivindicar la perspectiva cualitativa en la que se sustenta la investigación en relación a las ventajas que implica un acercamiento con el objeto de estudio y con los protagonistas de las historias para crear nuevas formas de conocimiento basadas en la comprensión de los fenómenos de la rendición de cuentas, es decir, como una manera de entender el sentido que tiene las nuevas empresas democráticas en los sujetos políticos, quienes las dotan de significado y valor, en función de un contexto muy particular, y a partir de referentes sociales institucionales basados en la confianza. Es importante reivindicar el empleo de técnicas basadas en la entrevista a profundidad y la observación de campo como instrumentos de recolección de datos, o más bien dicho, de producción de datos, en función de contextos sociales específicos en los que se recrean las experiencias de rendición de cuentas. Estamos seguros, que los hallazgos de ésta investigación son útiles para inferencias posteriores, plantear nuevos problemas de investigación o nuevas hipótesis, además de reconocer la posibilidad de robustecer los resultados en una fase ulterior con técnicas y estrategia de investigación de corte cuantitativo.

De esta manera, es como el desarrollo del proyecto cumple con uno de los objetivos de la investigación en el plano teórico, que consiste en ofrecer una perspectiva

institucional basada en una conceptualización no convencional de la rendición de cuentas que coadyuve con la literatura emergente para explicar de qué manera trabajan los regímenes de redición de cuentas en contextos de cambio político, caracterizados por la ambigüedad, la incertidumbre y las tensión y ofrecer un punto de encuentro con la agenda de investigación para avanzar hacia una “Teoría de la rendición de cuentas” y del “Gobierno democrático efectivo.”

Quinta conclusión

Además de cumplir con las contribuciones teóricas, el proyecto cumple con las contribuciones prácticas que se había planteado, las cuales se traducen en una serie de recomendaciones dirigidas a planeadores y tomadores de decisiones en materia de participación ciudadana, sea desde el ámbito legislativo o ejecutivo (implementadores de primer y segundo nivel, respectivamente). Habíamos dicho que la gobernanza por la rendición de cuentas no toma una única forma por intervención y decreto de los mandamientos legales en materia de participación ciudadana, sino más bien en virtud de las diversas experiencias de integración social que se recrean en las realidades y las dinámicas de socialización que se gestan en las propias comunidades.

Esta investigación, constituye una lección importante tanto para planeadores como para ejecutivos de cualquier nivel preocupados por el rendimiento de los esquemas de descentralización y empoderamiento ciudadano, como el presupuesto participativo; iniciativas promovidas de arriba hacia abajo y que presumen de antemano un mejor camino o “best way” para asegurar su correcta implementación

gracias al empleo de una serie de herramientas gerenciales, que también se presumen de antemano y que tienen el propósito de asegurar la dirección de los procesos y el éxito de la planeación estratégica colaborativa.

Aquí, los hallazgos cuestionan seriamente ciertos convencionalismos basado en visiones gerenciales y eficientistas que apuestan por los núcleos comunitarios como la piedra angular del desarrollo, y en donde se presupone de antemano que las personas están dispuestas a participar y que comparten una lógica de cooperación por el bien mismo de la organización, aquí las instancias de la participación ciudadana son ofrecidas como una solución técnica o administrativa para resarcir problemas como una inadecuada planeación y asignación de recursos, sin tomar en cuenta el ambiente político y social en el que se desarrollan estas iniciativas.

Desde las posiciones que promueven los organismos internacionales, la discusión debería estar centrada en cómo, cuándo, dónde, y por cuenta de quienes, la participación ciudadana es posible y deseable, incluso para qué esta no represente una pérdida de recursos para el Estado, y no tanto en las mejores técnicas para hacerla posible. Este viraje implica el reto en encaminar los esfuerzos por conocer cuándo es el momento justo dentro de la dinámica institucional en que la colaboración que debe ponerse en práctica, tal como fue el enfoque con el que partió esta investigación. Así, aquí tuvimos la oportunidad de comprobar empíricamente que la dinámicas de integración y control social desde el ámbito de la participación ciudadana, escapan a los esfuerzos deliberados que promueven diseños organizaciones *ad hoc*, como los que dan pie a las nuevas instituciones democráticas

y a las diversas instancias de participación ciudadana en el DF, y que cuando se piensa en la creación de órganos específicos se corre el riesgo de desdeñar la dinámica social real y de pasar por inadvertido los problemas que ameritan solución, y lo que es peor, pasar por inadvertido las posibles herramientas y medios efectivos para su solución.

Con estas recomendaciones damos respuesta puntual a los objetivos específicos de la investigación que consistían en probar empíricamente como funciona en la práctica la gobernanza del control social en las colonias del Distrito Federal en materia de presupuesto participativo para poder hacer recomendaciones puntuales y coadyuvar con la difusión de mejores prácticas para gobiernos delegacionales y municipales que adopten estas medidas.

Sexta conclusión

Finalmente, la preocupación de carácter teórico que se traducía en el objetivo central de la investigación, consiste en la necesidad de evaluar de manera más consistente los alcances de las transformaciones democráticas de los regímenes postransición, particularmente por lo que toca al caso mexicano. En este tenor, los resultados de esta investigación apuntan a la necesidad de legitimar la democracia no solo en la urnas, sino por medio de la rendición de cuentas social. Es así que los principales descubrimientos en torno al comportamiento de las dinámicas de integración y los verdaderos alcances de la gobernanza del control social, apuntan a que la democracia no solo puede ni debe ser un método de selección de gobernantes, una solución sociotécnica que garantice resultados racionales y que

pueda aislarse del proceso real de su origen social, pudiendo acomodarse a cualquier situación. Aquí se comprueba, como bien apunta Abellan (2011: 279), que el asumir esta posición implicaría el riesgo de debilitar la reivindicación democrática del poder del pueblo con su correlato de identidad entre gobernantes y gobernados, hasta convertirse en una mera utopía.

Hacer explícita la dinámica real de la gobernanza por el control social, como lo hicimos en este trabajo, hace patente la distancia entre el concepto teórico normativo, dominante, de la democracia liberal, al que Morlino (2014) denomina “Paradigma procedimental” y la necesidad de actualizar empíricamente los indicadores para determinar lo que han alcanzado hasta ahora, o no, nuestra incipiente democracia, para profundizar en el conocimiento de los mecanismos de diversa índole, social, política y cultural que permiten el funcionamiento y la estabilidad del sistema. Reconocer que la democracia se caracteriza por un régimen de formas inacabadas y de no cumplimiento y buscar explicaciones plausibles a ese fenómeno, es una decisión crucial, si es que deseamos aportar a una teoría del gobierno democrático efectivo.

El aporte de esta investigación en este plano, al ofrecer un concepto no tradicional de la rendición de cuentas, implica una redefinición de lo que es la función de gobierno, no tanto como ejercicio de la autoridad legitimada por la decisión de la mayoría, sino más bien, como un ejercicio que escapa a las líneas de autoridad tradicionales y que se legitima dentro del propio proceso político, es decir, dentro de los núcleos de las comunidades de las que forma parte. Para Habermas (1992) citado por Abellan

(2011: 286), “el concepto de libertad del republicanismo es una libertad positiva, es decir, que no busca la delimitación del individuo frente a la comunidad sino su participación en la comunidad. En el republicanismo no se gobierna para el pueblo sino por el pueblo.” Siguiendo las ideas de estos estos autores, aquí se descubrió que las trayectorias divergentes, incluso contradictorias entre sí, que traza la gobernanza por el control social, hacen pensar que el gobierno, más que un órgano, debe actuar como una comisión para restaurar la confianza política y los eslabones de autoridad entre la clase política y la población, aquí la tarea consiste en poner especial énfasis en los proceso sociales por los cuáles las personas no solo se ponen de acuerdo sobre los valores y los objetivos de la política democrática, sino sobre a quienes obedecer y a quienes no.

Para la democracia deliberativa, el ciudadano auténticamente libre, no es únicamente un elector de opciones políticas, un mero continuador de intereses políticos y económicos previos, sino un hombre transformado por el propio proceso democrático, es el proceso participativo el que genera un nuevo individuo. Este proceso que sugiere nuevos espacios espontáneos de contacto, comunicación y de diálogo, fuera de las instituciones parlamentarias y las estructuras burocráticas; revaloran el papel de los individuos dentro de la formación de la voluntad política afirmando la igualdad de los ciudadanos para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos, como medios idóneos para legitimar el proceso democrático (Habermas, 1992) citado por Abellan (2011: 284. Habermas habla de que el ejercicio de la democracia deliberativa es un proceso emancipatorio. Aristóteles hace casi 2500 años hablaba que la deliberación política era un fin en sí mismo, un medio para

alcanzar la felicidad, y se refería a la *la polis*, como estructura que albergaba al proceso político, como una órgano inherente a la naturaleza del ser humano, de la cual el hombre no podía dissociarse sin degenerar en su humanidad.

Los hallazgos de esta investigación, por lo que toca a la manera en que los ciudadanos de manera individual o colectiva se organizan en torno a intereses y objetivos comunes y se las arreglan para sortear los problemas de coordinación, permiten corroborar, como lo plantean estos autores, la intensa relación que hay entre individuos y la comunidad política. ¿Cómo hacer realidad la libertad o la autodeterminación de las comunidades dentro de su participación en el proceso político, garantizando al mismo tiempo la igualdad entre los participantes? Aquí los resultados de nuestra investigación dejan ver que no hay una única mejor manera de asegurar una atmósfera de discusión espontánea, fuera de las estructuras burocráticas y los espacios parlamentarios convencionales, sino que ello depende de procesos particulares de socialización en donde es la confianza política y el contacto cotidiano los que definen el tipo de régimen y el marco de libertades a los que habrán de sujetarse los participantes. Por lo que, para hacer valer los espacios sustentados en los principios de la democracia deliberativa, más que un régimen de garantías constitucionales, haría falta pensar más bien en derechos comunitarios, centrados sobre el proceso de conformación de no una, sino de las diferentes, voluntades políticas, en torno a los distintos valores y objetivos de la política, por regla, contradictorios entre sí, asunto crucial para la legitimidad del nuevo orden político.

Los hallazgos de esta investigación, apuntalan coincidentemente con las ideas de Abellan (2011:293), que todas estas necesidades no pueden ser satisfechas sino se recurre al *ethos* viviente de la comunidad. En ese sentido, una auténtica sociedad democrática es aquella en la que la promoción de intereses de sus miembros tiene lugar sobre la idea de una pertenencia común a una determinada comunidad política, a una determinada concepción del bien, y a una determinada forma de vida. Y en donde los principios del universalismo democrático deben ser interpretados desde la perspectiva de cada comunidad para alcanzar eficacia normativa concreta.¹³⁶

Estas reflexiones abren la puerta a inferencias y preguntas ulteriores. Si como aquí lo hemos demostrado, que la gobernanza de la rendición de cuentas social, se desenvuelve en espacios espontáneos de contacto cotidiano que se gobiernan por códigos de confianza política, lo que da pie a una reconceptualización de los valores tradicionales del universalismo democrático como, la igualdad, la pluralidad, la oportunidad y la inclusión democrática, lo que a su vez redefine los marcos de libertades civiles sobre la base de los valores de la política ¿Es posible de alguna manera conciliar los dilemas que enfrenta la democracia liberal para asegurar la jurisdicción de los principios normativos del universalismo democrático? ¿Cómo se asegura el proceso de participación de los ciudadanos en igualdad de condiciones en la formación de voluntad política y en la toma de decisiones para desencadenar procesos amplios y sostenidos de rendición de cuentas que conduzcan a la

¹³⁶ Fedozzi citado por García 2013 sostiene que las bases de una auténtica democracia participativa enfrenta un doble desafío para los actores sociales, cogerenciar al Estado y gerenciarse. "Es decir, estar capacitados para participar de la cogestión socioestatal, manteniendo, sin embargo, la autonomía política, organizativa e identitaria de las comunidades, de los movimientos y de sus organizaciones sociales.

legitimidad del régimen? Más concretamente, ¿Cuáles son esas condiciones que favorecen procesos amplios de deliberación, y de toma de decisión que promueve la democracia deliberativa, que desemboquen en procesos de gobernanza del control social amplios? y ¿en que contextos específicos? Es decir, si nos mantenemos en la necesidad de formular diseños organizacionales que remitan a un carácter vinculante las decisiones tomadas por los órganos de control social, ¿Cuáles deben ser las condiciones de una atmósfera adecuada para favorecer los acuerdos y cuáles son los medios políticos necesarios para estimular y realzar el desarrollo de personas auténticamente libres?; más aún, quienes están autorizados a ejercitar estas funciones en virtud de su cualificación, ¿Cómo y en qué momento de la dinámica institucional deben aparecer estos actores para conseguir márgenes satisfactorios de gobernanza por el control social, es decir, para que su intervención no represente una pérdida de recursos para la organización pública? Sin duda alguna, los aportes empíricos de esta investigación están alineados a estas inquietudes de índole teórico y a los esfuerzos por consolidar en el largo plazo una agenda de investigación sobre la Teoría del gobierno democrático efectivo.

BIBLIOGRAFÍA

Obras consultadas

Abellan Joaquin (2011). *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. Alianza Editorial: México

Aguilar Villanueva Luis F. *Gobernanza y gestión pública* (2006). FCE: México.

Almond G. y Sydney V. (1963). *The Civic culture*. Princeton: Princeton University Press.

Arellano Gault D. et al. (2012). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para Organizaciones Públicas. ¿Cómo Construirlos Efectivamente?* CIDE: México.

Behn, Robert D. (1998). *The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability*. Mimeo: Buenos Aires.

_____ (2001). *Rethinking democratic accountability* Washington DC: Brooking Inst. Press

Boaventura de Sousa Santos y Rodríguez Garavito César A. (Eds) (2007). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. UAM Cuajimalpa y Anthropos: México

Cabrero Mendoza, Enrique (2005) *Acción pública y desarrollo local*, FCE: México.

Cunill Grau, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD; Editorial Nueva Sociedad: Caracas.

----- (2000). "Responsabilización por el Control Social" en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD, (Coord). Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA.

Dahl, Robert (2000). *La democracia y sus criticos*. [3a. ed.]. Barcelona: Paidós

----- (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.

Downs Anthony (1957). *An economic theory of democracy* [traducción al español de Luis Adolfo Martín Merino]. Madrid: Aguilar.

- Fernández Mejía, Ramón (2012). *El papel de la contraloría social en el programa federal vivienda social. El caso de San José del Rincón Estado de México*. IAPEM: México.
- Fishkin, James S. (2009). *When the People Speak*. Oxford: Oxford University Press
- Frans, G. (2009). *80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación*, San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Disponible en: http://ejoventut.gencat.cat/permalink/aac2bb0c-2a0c-11e4-bcfe_005056924a59, consulta hecha en diciembre de 2016.
- Giddens, A. (1979). *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. USA: University of California Press.
- Hamilton, et al (2015). *El Federalista*. Akal: México.
- Hevia, Felipe J. y Vergara-Lope S. (2011). *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del Cuestionario conductas de participación*. CIESAS, INDESOL: México.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Huntington S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona: Paidós.
- Kooiman Jan (2003). *Governing as Governance*. Erasmus University, Rotterdam: Holland.
- Linz Juan y Stepan Alfred (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, UEA: John Hopkins University Press.
- Lujambio, Alonso. (2000) *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano: Ciudad de México:
- March, J. G. and Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- March J. G y Olsen Johan P. (1997). *Redescubriendo las Instituciones. La base organizativa de la política*. [Traducción al español de Jorge Ferreiro]. México: FCE.
- Nogueiras Mascareña L. M. (1996). *La práctica y la teoría del desarrollo comunitario. Descripción de un modelo*, Madrid: Narcea.

- North, Douglas (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: FCE.
- OEA, et. Al., (2010) *Nuestra Democracia*, FCE: México.
- Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (eds.) (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Tematas: Buenos Aires.
- Przeworski, Adam, et al (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University.
- Putnam Robert (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press: New Jersey.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster: New York.
- RAE. *Diccionario de la Real Academia Española* (2017). Recuperado de: <http://www.rae.es/>. El 9 de abril de 2017.
- Ragin Charles (1989) *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, University of California Press: USA.
- Ramírez de la Cruz E. (Ed) (2016). *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*. Aproximaciones y Casos. CIDE: México.
- Rezsóhazy, R. (1985). *El desarrollo comunitario*, Madrid: Narcea.
- Rosenau, James N. and Otto Czempiel, Ernest (Editors) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruelas Barajas, E. y Poblano Verastegui O. (2008). *Participación Ciudadana en la Mejora de la Calidad de los Servicios de Salud*. PANAMERICANA-UNAM: México.
- Selznick, P. (1992). *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Compromise of Community*. Berkeley: University of California Press.
- Schelling T. (1981). *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press: USA.
- Simon, H. (1978). *El Comportamiento Administrativo*. Madrid: Aguilar.

Snyder R. (2001). *Politics After Neoliberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Toqueville A. (2002). *La Democracia en América*, FCE: México.

Wildavsky, Aaron (1993). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Transaction: New Brunswick.

Yin, Robert K. (2008) *Case Study Research: Design and Methods (Applied Social Research Methods)*, fourth edition, Sage: London.

Zaid, Gabriel (1995). *Adios al PRI*. Oceano: México.

Capítulos de libro

Almodovar, J. and Teixeira, A. (2012), "Dynamics, structure and content of innovation networks: an overview of the literature", in Isabel Salavisa and Margarida Fontes (Editors), *Social Networks, Innovation and the Knowledge Economy* (Routledge Studies in Global Competition). Routledge: USA.

Cohen, et al (2012). "A garbage can model" at forty: A solution that still attracts problems", in A. Lomi and J. R. Harrison, eds. *Bingley The Grabage Can Model of Organizational Choice: Looking Forward at Forty*, Emerald Books: UK.

Domínguez, Judith (2007). "Gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: el caso de la ciudad de México." *Anuario de Estudios Urbanos*, UAM-Azcapotzalco: México.

García del Castillo Rodolfo (2012). "Democracia y Gobernabilidad Municipal. Desafíos Institucionales y Políticos." En: José Luis Calva (Coord). *La Agenda de la Democracia en México*. Juan Pablos, Consejo Nacional de Universitarios: México.

_____ (2013). "Participación ciudadana y gobernanza en los gobiernos locales mexicanos: un balance de los años recientes." En Joas Gómez y Enrique Vázquez (Coords.) *Retos de la Economía y las Políticas Públicas en México*, México: Grupo Editorial Hess y Colegio de Postgraduados del CIDE, A.C.

Isunza Vera E. (2006). "Para Analizar los procesos de democratización: Interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas." En Ernesto I. y Alberto Olvera. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*:

Participación ciudadana y control social. CIESAS, PORRUA, UV, CDHCH LIX Legislatura: México.

Keefer and Knack (2005). "Social Capital, Social Norms and the New Institutional Economics" in C. Ménard and M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer: USA.

Lægreid P. (2014). "Accountability and New Public Management" in Mark B., et al (ed). *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press.

Lindblom, Ch. (1959) *La Ciencia de Salir del Paso*, en Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. *Clásicos de la Administración Pública*, (Ed). Fondo de Cultura Económica: México, 1999.

Morlino, Leonardo (2007). "Calidad de la democracia, notas para su discusión", en César Cansino et al. (Coords). *Por una democracia de calidad*, México: CEPACOM.

O'Donnell, Guillermo (2007) "Calidad de la democracia. La institucionalización legal de la desconfianza política", en César Cansino et al. (Coords). *Por una democracia de calidad*, México: CEPACOM.

Olsen J. P. (2014). "Accountability and Ambiguity" in Mark B., et. al (ed). *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press.

Rodríguez, Victoria E. (1998). "Opening the Electoral Space in Mexico: The Rise of the Opposition at the State and Local Levels", en Henry A. Dietz y Gil Shidlo (eds.), *Urban Elections in Democratic Latin America*, DE, SR Books: Wilmington.

Shmitter, Philippe (2007) "Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas" en César Cansino et. al (Coords), *Por una democracia de calidad*, México: CEPACOM.

Uphoff, Norman (2000), "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation", in Dagsputa Partha e Ismael Serageldin (edit.) (2000), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, World Bank: Washington.

Artículos en revistas especializadas

Adcock, Robert N. y Collier D. (2001). "Measurement Validity: A shared standard for qualitative and quantitative research." *American Political Science Review*, vol 95, no 3. Pp 529-546

- Alzugaray, S. et al. (2012). "Building Bridges, Social Inclusion Problems as Research and Innovation Issues", *Review of Policy Research*, Volume 29 (6).Pp. 776-797
- Blanco Ismael (2011). "Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity." *Political Studies Review*. 9, 297–308 Pp.
- Botes and Rensburg (2000). "Community participation in development: Nine plagues and twelve commandments." *Community Development Journal*, 35 (1). 41-58 Pp.
- Guttman, D. (2004) "Del gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de las cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características." *Gestión y Política Pública*, I semestre, año/vol. XIII, número 001, pp. 5-40.
- Henrich J. et al (2001). "In Search of Homo Economicus: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies." *American Economic Review Papers and Proceeding*. 91 (2): 73- 78. Pp.
- Luján Ponce Noemí (2005 ene-jun). "Participación ciudadana en el Distrito Federal: Un balance de los Comités Vecinales." *Veredas. Revista del Pensamiento sociológico*. Año 6, no. 10. 91-113 Pp.
- Olvera, Alberto J. (2007), "Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC" en S.A., *Agenda Ciudadana de Políticas Públicas*, México: INCIDE Social.
- Osorio A. (2011). "El papel político de la asociación. Tocqueville y la adaptación democrática de los poderes intermedios de Montesquieu." *Thémata. Revista de Filosofía*. Número 44. Pp. 406-4023.
- Reagans Ray and McEvily Bill (2003 Jun). "Network Structure and Knowledge Transfer: The effects of cohesion and range." *Administrative Science Quarterly*. Vol. 48, No 2. Pp. 240-267.
- Rhodes, R.AW. (1994). "The hollowing out of the state", *Political Quarterly* 65: 138-151.
- _____ (2007). "Understanding Governance Ten Years On", *Organization Studies*, 28 (8), Pp 1243–1264.
- Ríos Cázares Alejandra (2012 Marzo). "Rendición de cuentas: La importancia de las Definiciones." *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. No. 2. 9-14. Pp.

Ríos Cázares Alejandra. y Figueroa Ríos J. (1999 jul-dic). "Capital social y democracia, una revisión crítica de Robert Putnam." *Política y Gobierno*, Vol, VI, Núm 2. Pp. 513-528.

Rosique Cañas, José Antonio (2000). "Ciudad de México: evolución y perspectiva de la forma de gobierno" *Veredas* No. 1, Año 1, Segundo semestre de 2000. Págs. 83-14.

Smulovitz, C. y Peruzzotti E. (2000). "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, 11/4 (octubre), Pp. 147-58.

Serra Rojas, Andrés (1997 Julio-Diciembre), "Las Forma de Organización Administrativa Federal." *Biblioteca Virtual del instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM*, RAP 31/32.

Publicaciones periódicas

Aldrete, Ma. Teresa. (2011 enero). "Las redes sociales y la gestión del conocimiento." *Vanguardia educativa*. Año 2, Num. 3. Pp. 18-20.

Pascoe Pierce, Ricardo (2013). "Reforma Política llega al DF", en *Excelsior*, 05 de marzo de 2013.

Osornio Corres, Francisco Javier (1988). "Aspectos jurídicos del Distrito Federal mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXI, núm. 62, mayo-agosto de 1988.

Documentos Institucionales

Ackerman, M. John (2004). "Sinergia Estad-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el banco mundial", *documento de trabajo del Banco Mundial*, No. 31, Washington DC.

Asamblea Legislativa del DF IV Legislatura, *Benito Juárez. Una historia de Impunidad*. Comisión de Investigación para Valorar el Impacto del Otorgamiento de Licencias y Manifestaciones de Construcción que han Afectado el Desarrollo en Benito Juárez. Avance del informe de la comisión.

Arellano Gault, David (1998) *Case Studies Methodology in social Sciences: Elemental Bases*, CIDE, working Paper No 46.

Asociación por la Rendición de Cuentas A.C (2012). Sergio Rivera, et al. (2012). *Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción. Cinco modelos de*

incidencia desde el servicio Público, Contraloría ciudadana por la rendición de cuentas A.C., INDESOL.

Cap-Net (2005). *Planes de Gestión Integrada del Recurso Hídrico*, CIDA PAW.

Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) (2009). *Manual de aplicación de la herramienta CIMTRA Municipal. Medición de Transparencia en gobiernos locales.*

Culebro Jorge E. y Romo Gerardo (Coomps) (2005). *Confianza, Liderazgo y Agencificación. Tres discusiones alrededor de las Instituciones* Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad de Guadalajara.

De Remes, Alain (2000). *Does Local Democracy Matter?*, Documento de Trabajo # 132, División de Estudios Políticos, CIDE: México.

Di Paolo Gustavo (2004). *La nueva impronta del desarrollo local desde una perspectiva estratégica. Articulación, convergencia y participación. La lógica descentralizadora en el entorno latinoamericano.* En: Manual de participación e incidencia: para organizaciones de la sociedad civil. Programa de Fortalecimiento de las O.S.C, Foro del Sector Social.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), et al (2013). *Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo.* UNICEF. En: www.unicef.org.ar. Consulta realizada en septiembre 2015.

Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno (2016). *Elaboración de diagnósticos participativos. Participación Ciudadana para una mejor democracia*, núm. 5. En <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/>, consulta realizada en diciembre de 2016.

Gobierno Federal de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017). *Sistemas de Evaluación del Desempeño.* Recuperado de: <https://prospera.gob.mx>. Consulta realizada el día 31 de enero de 2017.

Gobierno Federal de México. Secretaría de la Función Pública (SFP) (2010). *Sistema de Evaluación de Participación Ciudadana y Transparencia Municipios por la Transparencia MXT.* Diagnóstico SEPAT. Recuperado de: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx>. Consulta realizada el 02 de febrero de 2017.

Hellman, Joel S. et al (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition.* Policy Research Working Papers. World Bank.

Heeks, R. (1999). *The Tyranny of Participation in Information Systems: Learning from Development Projects, Development Informatics Working Paper #4*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2011a). *Planeación y presupuesto participativo*. Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal 1. IEDF.

_____ (2011b). *Concepto y marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal*. Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal 2. IEDF.

_____ (2014). *Presupuesto participativo y planeación de proyectos*. Series de Talleres de participación ciudadana # 1. IEDF.

_____ (2014a). *Diseño de proyectos para el presupuesto participativo y proyectos exitosos*. Series de Talleres de participación ciudadana # 3. IEDF.

_____ (2014b). *Introducción a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Series de Talleres de participación ciudadana # 5. IEDF.

_____ (2014c). *Instalación y desarrollo de sesiones y asambleas. El abc de las sesiones*. Series de Talleres de participación ciudadana # 6. IEDF.

_____ (2014d). *Derecho de acceso a la información, fomento de la rendición de cuentas y presupuesto participativo*. Series de Talleres de participación ciudadana # 7. IEDF.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Secretaría de la Función Pública (SFP) (2008). *Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales (ENGOM)*.

IMCO (2012). *La Caja Negra del Gasto público en México*, Reporte de Investigación, México.

Isunza Vera, E. y Hevia De la Jara F. (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México: Un ensayo de interpretación*. Programa Interinstitucional de Investigación Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. CIESAS y Universidad Veracruzana: México.

Latinobarómetro (2015). *La Confianza en América Latina 1995-2015. 20 Años de Opinión Pública Latinoamericana*. Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana. En: www.latinobarometro.org, recuperado el 13 de enero 2017.

Luna Pla Issa (2008) *Acceso a la Información y Transparencia Política en el Distrito Federal*. 6. INFODF: México

Métrica de la Transparencia en México (2014). CIDE, COMAIP, disponible en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>

Organización de los Estados Americanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OEA) (2010). *Nuestra Democracia. México: FCE*.

Ríos Cázares Alejandra y Angelino Diego (2010). La rendición de cuentas gubernamental. Una propuesta para el análisis empírico en las entidades federativas. Reporte de investigación 4. *Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México*. México

Schedler A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* IFAI. Cuadernos de Trabajo: México.

Secretaría de Finanzas GDF (2011). *Informes trimestrales de gasto público y presupuesto*. En: <http://www.finanzas.df.gob.mx/>, consulta realizada en marzo 2014.

Secretaría de Finanzas GDF (2012). *Informes trimestrales de gasto público y presupuesto*. En: <http://www.finanzas.df.gob.mx/>, consulta realizada en marzo 2014.

Secretaría de Finanzas GDF (2013). *Informes trimestrales de gasto público y presupuesto*. En: <http://www.finanzas.df.gob.mx/>, consulta realizada en marzo 2014.

Secretaría de obras y servicios. Dirección General de Servicios Técnicos Dirección de Ingeniería de Costos. *Tabulador general de precios unitarios, vigencia a partir del 1° de marzo de 2017*. En: <http://www.obras.cdmx.gob.mx>, consulta realizada en abril 2017.

Skandar, Antonio (2006). *Estudio Comparado sobre sistemas de medición de desempeño municipal en América Latina*, USAID, ICMA.

Torres Becerra, B. (2006). *La contraloría ciudadana en el D.F. en permanente proceso de consolidación*. (Trabajo para acreditar el Diplomado en Contraloría Social, CIESAS México). <http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales2005.htm>. Extraído el 27 de enero de 2016.

World Bank (2012). *Mining Community Development Agreements*. Source Book, New South Wales Government. <http://siteresources.worldbank.org/>. Consulta realizada en abril de 2017.

1er Informe de Gobierno. Anuario Cuajimalpa (Octubre, 2013). Ciudad de México. Órgano Oficial de Difusión. Año 1 edición especial.

Legislación

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (29 de diciembre de 2009) *Código Fiscal del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (29 de diciembre de 1998). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (8 de febrero de 1999). *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (17 de mayo de 2004). *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (27 de enero de 2000). *Ley de planeación del desarrollo del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (31 de diciembre de 2009). *Ley de Presupuesto y gasto eficiente del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (28 de marzo de 2008). Ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Delegación Cuajimalpa de Morelos. *Programa delegacional de desarrollo urbano de Cuajimalpa de Morelos 2012-2015*. Extraído de: <http://cuajimalpa-cdmx.blogspot.mx/>. Consulta realizada el 5 de enero de 2017.

Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018*. Extraído de: <https://prosoft.economia.gob.mx>. Consulta realizada el 15 de marzo de 2017.

H. Congreso de la Unión (5 de febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación.

H. Congreso de la Unión. (26 de julio de 1994). *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Diario Oficial de la Federación.

Honorable Congreso de la Unión (31 de diciembre de 1982). *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Diario Oficial de la Federación.

Honorable Congreso de la Unión (13 de marzo de 2002). *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Diario Oficial de la Federación.

H. Congreso de la Unión. (28 de diciembre de 1963). *Ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional*. Diario Oficial de la Federación.

Programa delegacional de desarrollo urbano de Cuajimalpa de Morelos. (1996). Diario Oficial de la Federación, 1996. Extraído de: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/>. Consulta realizada el 27 de diciembre de 2016.

Sitios de internet

Alianza Cívica (2017). En: <http://www.alianzacivica.org.mx/>

Asamblea de Vecinos del Parque Reforma Social (2017). *Salvando al Parque Reforma Social. Defensa de un parque en el DF*. En: <https://salvandoelparquerf.wordpress.com>

Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática CCS CIESAS (2013). En: <http://www.ciesas.edu.mx/>

CIDE Y COMAIP (2017). Métrica de la Ttransparencia 2014. *Transparencia y acceso a la información de México*. En: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>.

CONEVAL (2009). *CONEVAL da a Conocer La Metodología Oficial Para La Medición Multidimensional de la Pobreza En México*. Comunicado De Prensa No. 008/09. Extraído de: <http://www.coneval.org.mx/> el 27 de diciembre de 2016.

Contraloría General (2017). Ciudad de México. <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx>.

Delegación Benito Juárez. Portal de Transparencia, en: www.delegacionbenitojuarez.gob.mx.

Delegación Cuajimalpa (2017). Portal de transparencia. En: [http://cuajimalpa-cdmx.blogspot.mx/..](http://cuajimalpa-cdmx.blogspot.mx/)

Díaz Cuervo J. C. (2008). La Crónica. *Benito Juárez. Una historia de Impunidad*. En: <http://www.cronica.com.mx/>.

FUNDAR (2017). En: <http://fundar.org.mx/>.

Google Maps (2016). En: <https://www.google.com.mx>

IEDF (2012), *Estadísticas Electorales*. En: <http://www.iedf.org.mx>.

IMCO (2017). En: <http://IMCO.org.mx>

Open Gpovernment (2017). En: <http://www.opengovpartnership.org/>

Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental (PROMOEVA) (2015). En: http://www.cgma.df.gob.mx/wb/cgma/programa_de_monitoreo_y_evaluacion_del_desempeno_g

Red por la Rendición de Cuentas (RRC) (2012). En: <http://rendiciondecuentas.org.mx/>

Secretaría de la Función Pública (2017). Portal de Transparencia. En: <http://www.portaltransparencia.gob.mx>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2017). Modelo sintético de evaluación del desempeño. En: <http://www.gob.mx/hacienda#documentos>

Transparencia Mexicana (2017). En: <http://www.tm.org.mx/>

Universidad de Alicante (2017). Técnicas de Investigación Social para el Trabajo Social. En: <https://personal.ua.es>

Vecinos del Parque Hundido (2016). En: <http://www.parquehundido.org>.

World Bank (2017) *Worldwide Governance Indicators*. En: <http://info.worldbank.org>

Actas de Congresos y Conferencias

Huertas, Franco (1996) *El método PES: planificación estratégica situacional* / Franco Huertas entrevista a Carlos Matus, 2ª. ed., La Paz, CEREB (Serie Gobierno y planificación).

Flores, et al. (septiembre, 2014). *Gestión Integral del Recurso Hídrico y Participación Multisectorial. El Caso de la Comunidad de Xalpa en la Delegación Cuajimalpa*

de Morelos. Memorias del V Congreso en Docencia e Investigación en Química. UAM, Azcapotzalco, Ciudad de México.

Luján Ponce Noemí (noviembre 2008). *Lo cualitativo como estrategia de investigación: Apuntes y reflexiones*. Trabajo presentado en el seminario “El Arte de Investigar”, UAM Xochimilco, Ciudad de México.

Robert Putnam (2005). *Conversación con Robert Putnam. Avances, políticas públicas y agenda de investigación en la Teoría del Capital Social*, IDSES, UIA: México.

Morlino, Leonardo (2014). *Conferencia impartida en el marco del Seminario Permanente del Departamento de Ciencias Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.* 4 de Noviembre. UAM Cuajimalpa. México

Entrevistas

Activista ciudadano de la colonia Polanco y de la Delegación Miguel Hidalgo. Entrevista Realizada en la Colonia Polanco, Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México, el 4 de marzo de 2015.

Excoordinadora del Comité ciudadano de la colonia Ahuatenco, periodo 2011-2013, lideresa vecinal de dicha colonia. Entrevista Realizada en Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México, el 22 de febrero de 2014 y el 19 de octubre de 2014.

Excoordinador del Comité ciudadano de la colonia Extremadura Insurgentes (2011-2013), líder vecinal de dicha colonia, activista e integrante de la Asociación Vecinos del Parque Hundido. Entrevista Realizada en Delegación Benito Juárez, Ciudad de México, el 7 de junio de 2014.

Excoordinador del Comité Ciudadano de la colonia Observatorio, periodo 2011-2013 y líder vecinal de dicha colonia. Entrevista Realizada en Delegación Miguel Hidalgo, colonia Observatorio, Ciudad de México, el 7 de noviembre de 2014.

Excoordinadora del Comité ciudadano de la colonia Portales I (2011-2013) y líder vecinal de dicha colonia. Entrevista realizada en la Delegación Benito Juárez, Ciudad de México, el 18 de septiembre de 2014.

Exintegrante del Comité ciudadano de la colonia Xalpa (2011-2013) y líder vecinal de dicha colonia. Entrevista Realizada en Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México, el 17 de marzo de 2014.

Lideresa vecinal y activista de la delegación Benito Juárez. Entrevista Realizada en Delegación Benito Juárez, Ciudad de México el 7 de julio de 2014.

Lideresa vecinal de la colonia Xalpa. Entrevista Realizada en Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México el 18 de septiembre de 2014.

Lideresa vecinal y brazo político de la Jefatura de la Delegación Cuajimalpa. Entrevista Realizada en la Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México, el 27 de enero de 2014.

Líder vecinal y brazo político de la Jefatura de la delegación Cuajimalpa. Entrevista Realizada en la Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México el 8 de marzo de 2014.

Presidenta del Consejo Ciudadano, Delegación Cuajimalpa. Entrevista Realizada en Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México el 7 de octubre de 2014

Exintegrantes de comités ciudadanos, líderes y activistas entrevistados: 11
Número de entrevistas: 16

Coordinador de Asesores de la Jefatura Delegacional, periodo 2012-2015. Entrevista Realizada en Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México, febrero 2014.

Jefe de Unidad Departamental de Estudios y Proyectos Presupuestales, Delegación Cuajimalpa. Entrevista Realizada en Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México, noviembre de 2014.

Subdirector Técnico. Dirección de Obras y Mantenimiento, Delegación Cuajimalpa. Entrevista Realizada en Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México, en noviembre de 2014.

Subdirector de Vinculación de Ciudadana. Dirección de Participación Ciudadana. Delegación Miguel Hidalgo. Entrevista Realizada en la Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México, el 4 de marzo de 2015.

Subgerente de empresa subcontratada por la Delegación Cuajimalpa. Entrevista Realizada en Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México, en noviembre de 2014.

Servidores públicos delegacionales entrevistados: 5
Número de entrevistas: 5