

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**Concertación Ciudadana: Elemento indispensable
en la construcción de Políticas Públicas**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN URBANA**

P R E S E N T A :

ISRAEL FRANCISCO GARCÍA GUILLEN

DIRECTOR

MTRO. CARLOS EDUARDO ARRIAGA TÉLLEZ

Ciudad de México, noviembre de 2022

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradecimientos

Sin duda alguna me llevaría más de estas líneas, el reconocer y agradecer a quienes a lo largo de mi vida, aportaron y compartieron gratamente sobre el proceso académico que hoy se consolida, estas líneas son una muestra escrita de agradecimiento para todas y todos aquellos.

Expreso agradecimiento especial...

A mi hermosa y gran familia; a mi papá por ser mi ejemplo, por su respaldo y apoyo en todas las etapas de vida (pronto volveremos a caminar juntos). A mi mamá por ser el pilar de mi educación, armonía y cariño, un ejemplo de entrega y amor incondicional. A mi hermano por representar en mí un símbolo de fortaleza y madurez, por su gran apoyo y soporte siempre. A ustedes por ser ustedes, y agradecido siempre estaré por tenerles.

A la familia que hemos construido juntos; A ti Pach, por trazar la brecha y caminar a mi lado para forjar nuestra familia. A mi Nina y a mi Regi, por ser luz y motor de vida. A Ara, Gio y Ase, por el apoyo y las gratas vivencias.

Al Doctor Carlos Ernesto Simonelli y al Director de tesis y Maestro, Carlos Eduardo Arriaga Téllez, por su directriz, tutela y acompañamiento en la presente, y por la formación académica y conocimientos heredados a su servidor. A la Doctora Elena Bogomilova Lozanova y al Doctor Ruslan Vivaldi Posadas Velázquez, por los aportes realizados a la presente.

A Paco Medina, camarada, amigo e impulsor del gusto por el servicio público. Por ser ejemplo de anteponer la calidad humana, sobre la racionalidad de las personas en cualquier circunstancia, gracias por tu apoyo y respaldo siempre.

En esta etapa que concluye, con quienes disfruté y me acompañé gratamente en ella, a quienes se han vuelto parte importante en mi vida, a ustedes "mis Bro's".

ÍNDICE

Introducción	6
Capítulo I. La política pública	8
1.1 ¿Qué es una política pública?	9
1.2 Análisis de políticas públicas	14
1.3 La participación ciudadana como política pública	20
1.4 Comunicación	27
1.5 Comunicación política y comunicación de gobierno	29
Capítulo II. Las políticas públicas como proceso de concertación	35
2.1 Las políticas públicas como proceso de concertación	35
2.2 El diálogo como base de la concertación	40
2.3 Dimensiones de la concertación	43
2.4 La concertación como instrumento para la gestión pública	46
2.5 El proceso de concertación	51
Capítulo III. Casos de concertación en la Ciudad de México	61
3.1 La Ciudad de México como contexto de procesos de concertación.	62
3.2 “Combate a la violencia contra las mujeres”.	65
3.3 “La Movilidad urbana incluyente”.	72
3.4 Reflexiones finales, ¿Cuándo estamos frente a un proceso de concertación ciudadana?.	75
Conclusiones	80
Bibliografía	87

INTRODUCCIÓN

El uso del concepto de *concertación ciudadana* empieza a hacerse frecuente sólo hasta finales del siglo XX. Por lo que podríamos decir, la circulación de tal concepto es relativamente reciente si se le compara con los conceptos clásicos del lenguaje político y administrativo. Sin embargo, en la actualidad es más común el uso del concepto de concertación ciudadana y éste, vincularlo directamente a uno de los problemas o virtudes fundamentales del quehacer político y administrativo: la construcción de la democracia.

Siempre que el término *democracia* reaparece –ya sea en la tribuna del debate público, ya sea en las discusiones académicas de las ciencias sociales– inevitablemente surge la pregunta, ¿cómo se construye una democracia?, y, más específicamente, ¿cuáles son los mecanismos que posibilitan que un gobierno funcione democráticamente? Naturalmente, las respuestas que con mayor rapidez llegan a la mente, tienen que ver con el voto popular, es decir, con el momento puntual en el que el conjunto de la población elige libremente a quienes les representarán y, por lo tanto, se asocia a un proyecto político. Sin embargo, queda claro que la democracia no se reduce a un instante específico de la vida política y administrativa, sino que implica también un ejercicio permanente de identificación y de inclusión de las demandas de la población en la agenda pública.

Cuando hablamos de población no nos referimos a un conjunto homogéneo de individuos, sino al conjunto de habitantes con plena diversidad en sus necesidades, en sus demandas e inclusive en sus conflictos. Es además una población que cambia con el tiempo, y cuyo horizonte de necesidades está en constante construcción y reconstrucción. Por ejemplo, la población de la Ciudad de México no tiene las mismas demandas hoy, que hace cincuenta

años: temas como la movilidad urbana de personas con discapacidad y el combate a la violencia de género difícilmente hubieran sido temas clave en la agenda ciudadana de la capital hace medio siglo.

Visto de este modo, todo gobierno que se precie de ser democrático se enfrenta al enorme reto de representar estas necesidades emergentes y de tenerlas en cuenta a la hora de tomar las decisiones que afectarán al colectivo. Por ello, queda claro que una parte indispensable del quehacer cotidiano de un gobierno democrático es la constante interacción con la población, la forma más evidente de ello es mediante un diálogo que le permita incorporar dentro de la agenda gubernamental y de sus directrices, las necesidades de la misma.

En ocasiones es fácil aquella caracterización peligrosamente diáfana que piensa al gobierno y a la población como dos entidades irreconciliablemente opuestas. Sin embargo, no debemos olvidar que de las diferencias e interacciones entre ambas, se fundamenta la vida de un estado. Dicho con los conceptos de Cornelius Castoriadis (1975), no debemos caer en el error de pensar al gobierno únicamente como una entidad instituida, sino también como una entidad en institución, en constante recreación.

El interés que motiva la presente investigación es poner sobre la mesa, la interacción que se genera entre gobierno y población, específicamente referirnos a uno de los mecanismos que dan vida a tal interacción, nos situamos en la concertación ciudadana. El momento de interés se sitúa en reflexionar sobre las acciones de atención ciudadana y la respuesta institucional del gobierno, no sólo como un fenómeno unilateral en el que una administración se dedica a prever, diseñar e implementar políticas para la población, sino

como éstas surgen a través o como producto del diálogo (a veces terso, a veces ríspido) entre éstos.

Ello no significa que, al asumir tal perspectiva, ignoremos las dificultades y desencuentros entre ambos actores, ni que generemos una idealización de los procesos mediante los cuales los gobiernos generan políticas públicas. Evidentemente la vida de los estados democráticos se encuentra llena de momentos en los que las diferencias entre las reivindicaciones de la población y sus métodos de organización, estallan en conflictos sociales o caen en un estado de estancamiento y aparente inactividad, momentos en los que se pone en tela de juicio el propio carácter democrático de un gobierno. Bajo esta consideración, debemos decir, que el propio caso dictará por sí mismo en qué escenario nos encontramos. Sin embargo, es claro que la dinámica de respuesta a problemas públicos y la propia estabilidad de un gobierno, no sería posible si éste no adoptara, por lo menos en alguna medida, las reivindicaciones de la población. Es así, que la presente investigación tiene por objeto reconocer, describir la interacción y el proceso de comunicación que se genera entre ciudadanía y gobierno, dentro de las acciones de concertación ciudadana implementadas por el Gobierno Local, para con ello identificar una ventana de oportunidad en el diseño y construcción de Políticas Públicas. Por lo que nos proponemos caracterizar conceptualmente el fenómeno de la concertación ciudadana como elemento indispensable para la construcción de políticas públicas, para lo cual ofrecemos ejemplos que nos permiten ilustrar el fenómeno en la realidad empírica. Hecho que nos posiciona en la tesitura de considerar que el resultado del proceso de interacción de la ciudadanía y gobierno en las expresiones públicas registradas en la ciudad de México (comúnmente

llamadas “manifestaciones sociales”), agrupadas o no en organizaciones de la sociedad civil, entendidas como forma de consolidación de la participación ciudadana no institucionalizada (participación que se gesta en la arena de lo social y a partir de intereses individuales que al agruparse, generan acción colectiva, y que no precisamente requieren del uso de algún mecanismo de democracia directa y/o, del uso de algún instrumento de democracia participativa previsto en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México), en cualquiera o en suma de sus formas; sectorial, temática y comunitaria en la capital del país¹, al momento de interactuar con el quehacer cotidiano del proceso de atención y concertación de las expresiones públicas implementado por el poder ejecutivo local, se convierten en elementos indispensables en la formulación de Políticas Públicas en la Ciudad.

En este caso, el tema de la concertación ciudadana nos obliga a replantear el modo ideal de concebir la forma de operar de un gobierno, hay una clara apuesta por la horizontalidad, por centralizar en la ciudadanía y enfatizar en la voz de las y los gobernados. En la práctica es una perspectiva que voltea a revalorar la importancia de la mirada local, de la particularidad, en contrapunto con la historia de México, ello resulta de un valor muy significativo si se considera que el desarrollo del gobierno en la mayor parte del siglo XX fue un gobierno altamente burocrático y en el que la verticalidad en la toma de decisiones promovió procesos de movilización que concluyeron en represiones violentas.

¹ Artículo 3o, fracción I, II, III, IV y V de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, gaceta oficial de la Ciudad de México, 8 de agosto de 2019.

En ello radica, precisamente, la justificación social de la presente investigación: en reconocer los mecanismos de diálogo entre ciudadanía y gobierno como una alternativa a aquellos métodos que por razones históricas caracterizaron buena parte de la historia gubernamental de nuestro país, en donde una mezcla de autoritarismo y prácticas clientelares constituyeron moneda corriente. Sin embargo, tampoco debe caerse en el error de ensalzar el panorama actual frente al pasado, ya que, en todo caso, cada época se explica por sus propias condiciones históricas.

La investigación se desarrolla en tres capítulos. El primero de ellos se dedica a la definición de los conceptos básicos que permiten la comprensión de los fenómenos a estudiar. En este apartado discutiremos qué es una política pública y ahondaremos en cómo ha sido comprendida en la literatura académica. Posteriormente discutiremos sobre la definición de participación ciudadana y cómo ésta posibilita la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía. Hablaremos sobre el desarrollo de una visión de horizontalidad en el gobierno y cómo se explica su surgimiento como un nuevo paradigma tanto en el escenario internacional como nacional. Finalmente abordaremos la comunicación como un elemento que posibilita la interacción entre la población y el gobierno, entre lo privado y lo público. Para ello, hablamos de los conceptos de comunicación y de comunicación política.

En el segundo capítulo se ponen en juego tales conceptos para poder describir la construcción de políticas públicas como procesos de concertación ciudadana. De este modo, se señalará cuáles son las condiciones que permiten el desarrollo de los procesos de concertación. Ya que dichos procesos suponen, por el lado de la población, ciudadanía

participativa e informada con capacidad de acción colectiva, y por el lado de las instituciones gubernamentales, canales adecuados de comunicación y capacidad de negociación.

El tercer capítulo está dedicado a la observación de algunos de estos fenómenos en la Ciudad de México con el fin de ilustrar las discusiones anteriormente expuestas. En este capítulo repasamos algunos de los aspectos correspondientes a dos casos emblemáticos en la actualidad. En primer lugar, analizaremos el caso de la violencia contra las mujeres en la Ciudad de México, señalaremos las demandas ciudadanas y cómo éstas encuentran un interlocutor en el gobierno de la Ciudad, el cual transforma dichas demandas en acciones de gobierno. En segundo lugar, mencionaremos, el caso de la movilidad de personas con discapacidad y adultas mayores como otro caso en el que podemos reconocer claramente un proceso de interacción entre las necesidades manifestadas por un sector de la sociedad y/o grupo social y las acciones implementadas por un gobierno.

Concluiremos haciendo una recapitulación de los temas recorridos para finalmente realizar algunas reflexiones sobre los elementos que aportan los casos empíricos propuestos. En este punto también se reflexionará sobre los horizontes de la presente investigación y se propondrán posibles vías para continuar este análisis a futuro.

CAPÍTULO 1. POLÍTICA PÚBLICA

El presente capítulo estudiará la Política Pública, profundizará en su definición como una herramienta epistemológica y, después, analizará las condiciones en las que aparece como

un objeto de estudio en el escenario mexicano. Esto nos ayudará a situar el trabajo en la ciencia política y, específicamente, en la administración pública.

También se expondrá la participación ciudadana como una Política Pública que promueve la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados o –lo que es mejor– entre ciudadanas y ciudadanos y representantes políticos cuando se trata de la gestión pública. Factor que potencializa la horizontalidad y favorece la formulación de políticas para el bien de la sociedad.

Finalmente, estudiaremos el concepto de comunicación como un terreno poco trabajado desde la ciencia política. Sus aportes y su implementación en diferentes áreas de gobierno, en específico, en el diseño y formulación de políticas públicas.

1.1 ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA

El estudio de las políticas públicas inicia de manera estructurada y con un perfil técnico y científico con Harold D. Lasswell a mediados del siglo XX. A través de una propuesta multidisciplinaria, Lasswell construye un modelo en el que se relacionan gobierno, ciudadanos y políticos, mediados por un ordenamiento donde prevalece la ciencia, la técnica y los expertos (De León, 1997; González, 1999).

Después de la Segunda Guerra Mundial, Harold Lasswell presentaría un análisis del proceso de las políticas públicas, que se mantendría vigente durante las siguientes décadas. Éste versaría sobre las siguientes etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y, finalmente, evaluación. Asimismo, Lasswell definiría el proceso

de las políticas como “el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada” (De León, 1997: 6).

Con la propuesta de Lasswell estaban naciendo las "ciencias de la política" (policy sciences): una multidisciplina que se ocuparía de los problemas fundamentales del hombre en sociedad con la mayor racionalidad posible y el uso de técnicas y métodos eficaces para la formulación y el análisis de las alternativas posibles de acción.

Reflejo fiel del pragmatismo norteamericano, el trabajo de Lasswell abonaría en favor de dos dimensiones: a) conocer mejor el proceso de la política y b) aumentar la racionalidad de las decisiones. Esta forma de abordar el estudio de la política continúa vigente en varios sentidos. Es a partir de los años 80 cuando el regreso del pensamiento liberal pondría en jaque las formas de administrar los recursos públicos, surgiría así la llamada crisis del *Welfare State*.

Desde entonces, con la instauración del modelo de Estado derivado de la doctrina económica del neoliberalismo, se ha presenciado un replanteamiento en la administración pública y, por tanto, en la ciencia política. La dinámica global orientada hacia un estado más desarrollado de la economía capitalista, trajo consigo una nueva versión del liberalismo, doctrina económica que exigió un ejercicio político específico y una nueva forma de administrar lo público.

Con los cambios en el paradigma económico y político llegaron también nuevas formas de relación entre ciudadanos y representantes políticos. En este contexto global, Luis Aguilar (2013) señala que en México la crisis del sistema presidencialista y unipartidista despertó el reclamo de intelectuales y políticos por la democratización del régimen. En este escenario:

...aparecieron en el país varias propuestas de transformación del sistema político y del modelo de desarrollo que siguen vigentes hasta la fecha (...) Una de esas propuestas, que incluye tanto componentes políticos como económicos, dimensiones analíticas como prácticas, fue el análisis o la ciencia de las Políticas Públicas... (Aguilar, 2004: 15)

De acuerdo con algunos investigadores, como Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne, el concepto de Política Pública –tal cual– aparece en Europa durante la década de los 70 del siglo pasado, cuando en los parlamentos europeos se discutían las nuevas formas de administración de lo público (Subirats, 2009).

Desde esta perspectiva, Política Pública, es un concepto joven dentro de la ciencia política que refiere básicamente a la acción del Estado con respecto a un tema específico de relevancia pública. Contaminación, pauperismo, desempleo, elevación de los índices de criminalidad, colapso del transporte público en alguna mega urbe, educación para las nuevas generaciones, entre otros; son tan solo algunos de los asuntos de interés público y privado que atañen a la política pública en tanto constituyen respuestas a problemáticas de la sociedad.

En este sentido y de acuerdo con Sojo:

Una Política Pública es toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público. Es en realidad una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades y propósitos. Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública (Sojo, 2006: 3).

Mientras que para Soloaga (2006) a diferencia de las políticas gubernamentales caracterizadas por su flujo unidireccional de la administración estatal a la sociedad, donde el Estado detecta, analiza e implementa soluciones, las políticas públicas son "aquellas

propuestas que surgen de un proceso de análisis en el que participan, además del gobierno, varios actores que tienen distintas respuestas a un mismo problema y sugieren/presionan al gobierno en un sentido determinado” (Soloaga, 2006: 4).

Desde esta óptica, las Políticas Públicas, constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de los mediadores (por ejemplo: los medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones (Subirats, 2008: 36).

En este sentido, vale reconsiderar los argumentos de González (1999) en tanto los alcances de la política como un ejercicio en el espacio público y más, precisamente, como una dinámica de acción que se extiende por las diferentes esferas de la vida cotidiana.

En la medida en que la política se traduce como la orientación de la acción o la no-acción en el espacio público, puede decirse que se extiende a cualquier área de la vida o está presente en todas partes, y ciertamente se convierte en un área común de preocupación de los gobernantes y los ciudadanos, y en un campo de estudio consagrado por las ciencias sociales (González, 1999: 13).

Retomando la discusión en torno a qué es una Política Pública, Subirats (2008) nos enlista las siguientes definiciones:

- Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer.
- Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado.

- Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo (Subirats, 2008: 47).

Desde una definición que, aclara el autor, es descriptiva más no teórica, una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la magnitud y tipo de interlocución que ha tenido lugar entre el Gobierno y sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); y, e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del Gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2009: 14).

No obstante, en la búsqueda de una definición más operativa podemos entender a la Política Pública como la respuesta del Estado ante problemas comunes, con esto nos referimos a que son soluciones gubernamentales o acciones de los poderes públicos sobre una demanda específica y delimitada: el exceso de vehículos en la ciudad, falta de espacios para la recreación infantil, falta de integración económica de grupos vulnerables, proliferación de giros negros, ambulante y venta de alcohol a menores de edad, son sólo algunos ejemplos donde toma sentido la política pública. En concordancia con lo anterior, una Política Pública es:

...una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo...

Como lo señala Subirast en el propio texto, ese conjunto de decisiones o acciones transitarán a la formalidad:

...“Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, 2008: 38).

1.2ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para este trabajo me parece relevante y coyuntural, recuperar la discusión del Dr. Aguilar Villanueva respecto a la Política Pública en México. En su texto *Gobierno y Administración Pública* (2013) hace un recorrido histórico por los últimos 30 años del sistema político mexicano para exponer cómo la crisis política desembocó en la implementación de una Política Pública y el fortalecimiento de la administración a través de la participación social. Por otra parte, Aguilar Villanueva sostiene que el campo del análisis y estudio de la Política Pública llega a México a fines de los 80 y principios de los 90, en el momento de mayor fragilidad en el sistema político nacional. Periodo caracterizado por una profunda crisis de legitimidad, imposición de tendencias globales, exigencias de críticos e intelectuales por la democratización del Estado y, en lo general, lo describe como "crisis fiscal" del Estado que representó la crisis terminal de nuestro sistema político y económico del siglo XX (Aguilar, 2013: 135).

En resumen, el origen de las políticas públicas en este país tiene lugar dentro de la matriz de la crisis fiscal y política del régimen y, en consecuencia, en el marco del ajuste de las finanzas públicas y de la democratización del régimen autoritario (Aguilar, 2013: 135).

La Política Pública aparece en un contexto de turbulencia para el sistema político unipartidista en México. Desde entonces, el espíritu final de una política pública es el de resolver, aportar soluciones, encontrar racionalmente vías para la construcción de respuestas eficaces y eficientes. Resolver problemas significa producir situaciones reales diferentes a las calificadas de problemáticas (Aguilar, 2013: 143).

En este sentido, una política pública es:

Un conjunto de acciones, que por sus medios, procesos y actores pueden acreditar ser causalmente idóneas para producir la situación de cosa deseada y que es considerada la solución razonable del problema... En este sentido, dicho popperianamente, una política es una conjetura cuya validez es puesta a prueba por las refutaciones de referencia empírica (Aguilar, 2013: 143).

Entre los elementos constitutivos de Políticas Públicas, Subirats (2008) nos propone los siguientes:

- Solución de un problema público
- Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público
- Coherencia entre la base conceptual y la implementación
- Existencia de diversas decisiones
- Programa de intervenciones
- Actores públicos
- Existencia de actos formales
- Naturaleza obligatoria en las decisiones y actividades

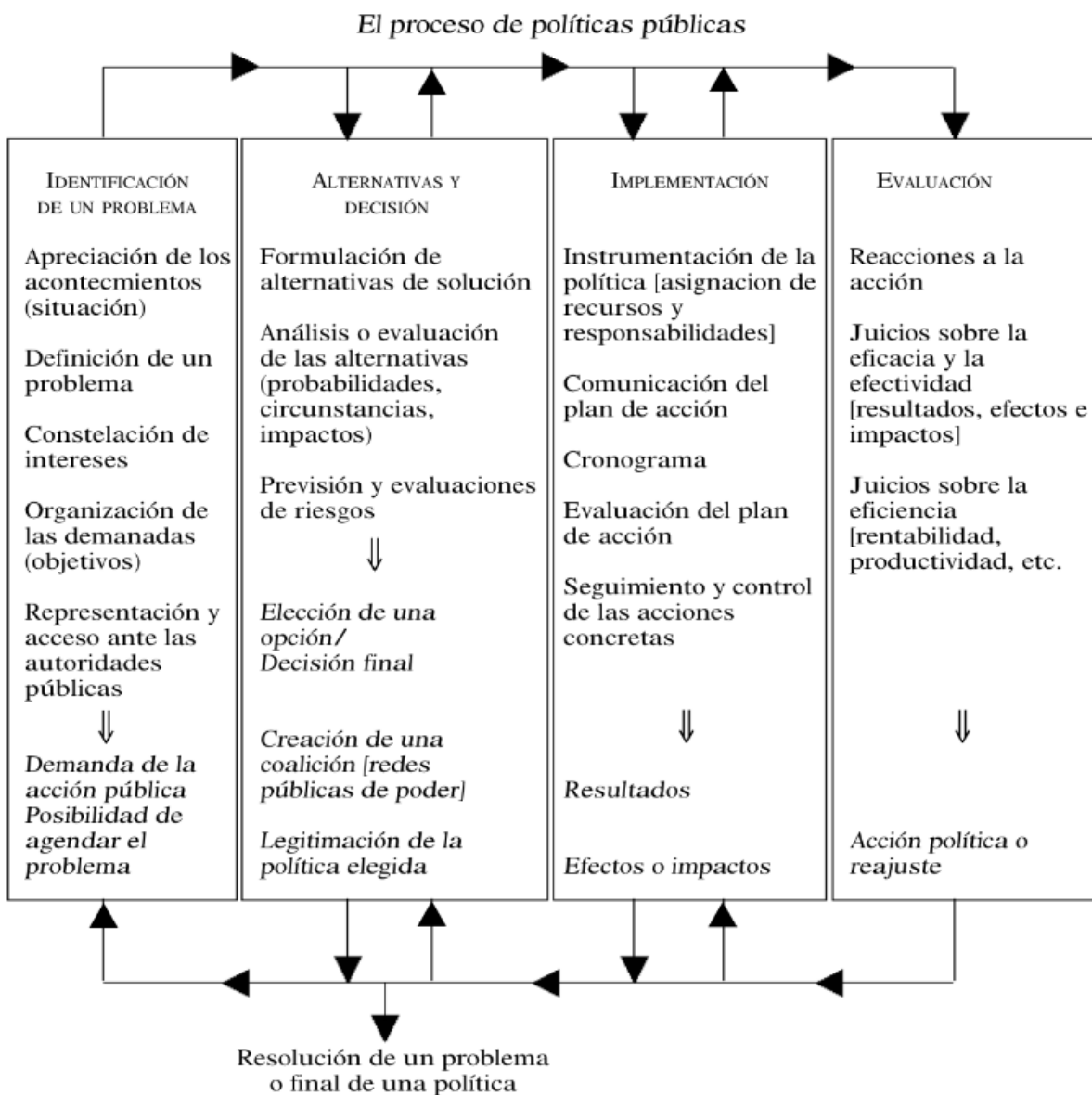
Aguilar (2013) comenta que las operaciones intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran la Política Pública son:

- Formación de la agenda
- Definición del problema público
- Hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema
- La decisión o la selección entre opciones
- La comunicación política
- La implementación de la política
- La evaluación de la política

Desde la óptica de Miguel González Madrid (1999) debemos considerar que la política (en su doble connotación de *policy* y de *politics*), entonces, tiene una existencia fluctuante, corre por todos los hilos de conexión entre los gobernantes y los gobernados de manera bidireccional, y a veces con la posibilidad de muchas interrupciones, cortes y retornos (González, 1999: 13).

Las políticas públicas, por lo tanto, son construcciones sociales concretas, que están orientadas a problemas que definen públicos concretos en situaciones concretas, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de trayectorias del conflicto o de la cooperación entre variados actores, hasta alcanzar los puntos de decisión dispuestos en la estructura de las autoridades públicas, pero en donde estas mismas aplican mecanismos de selectividad estructural que apuntan a garantizar mínimos de cooperación y de estabilidad social, así como la propia supervivencia de tales estructuras (González, 1999: 30).

De esta forma, González, (1999) reseñaría el proceso por el cual se diseña una política pública, a través del siguiente mapa conceptual:



Fuente: González (1999)

Lo que Miguel González plantea es una ruta crítica que comienza con la *Identificación del problema*, que no es más que el surgimiento o brote de una demanda social que después requiere la *Acción pública*. A partir de este momento, el proceso apunta a la *Delimitación*

de alternativas y posibles soluciones, el estudio de escenarios, previsión de riesgos. Es decir, se implementa un camino racional y técnico (científico), donde intervienen servidores públicos con las competencias precisas para la construcción de una alternativa. Finalmente, la *Implementación* y su posterior *Evaluación*.

Relacionado con el análisis de Políticas Públicas, el Dr. Aguilar Villanueva señala diferentes niveles de análisis que se deben considerar, estos son:

- **Análisis Jurídico.** Su objetivo es profundizar en la legitimidad de la política implementada o "indicar los cambios jurídicos que se exigen y justifican para hacer posible la puesta en marcha de una política alternativa de mayor impacto". (Aguilar, 2009: 12).
- **Análisis Económico.** Parte de un punto básico: la escasez de todo gobierno para hacerse de recursos y atender demandas y asuntos públicos. En este sentido, busca obtener el mayor beneficio con los pocos recursos disponibles.
- **Análisis Organizacional-Administrativo.** "A partir de la normatividad, estructura de autoridad, sistema de trabajo, estilo de dirección y cultura de una determinada organización define lo que ésta puede realizar o lo que se le puede exigir que haga para implementar la política decidida" Aguilar, 2009: 12).
- **Análisis político.** Por un lado, se estudia el grado de aceptación o rechazo de una posible política pública; y, por otro, también anticipa el nivel de incidencia o influencia que diferentes actores políticos pueden tener en la argumentación y debate en la deliberación de la política y una eventual implementación.

Un carácter importante en la propuesta que plantea Aguilar Villanueva es la bipolaridad de las Políticas Públicas. Esto tiene que ver con la conciliación de intereses y expectativas generadas en la sociedad, y las posibilidades reales o factuales con las que el gobierno responde. Puntual tensión entre lo deseable y lo factible, entre lo que el Gobierno y la sociedad quieren y lo que realmente pueden hacer, da forma y modela a la Política Pública (Aguilar, 2009: 16). En resumen, se trata de atender aquello que la sociedad quiere, proyectado como una visión ideal (valorativa), con aquello que el gobierno puede (factual).

Las creencias valorativas proyectan ciertos objetivos y futuros sociales que se consideran valiosos humana o socialmente y que, en mérito de su valía, merecen ser realizados en un determinado plazo de tiempo (corto, medio, largo) [...]

[...] Las creencias científico-técnicas dictaminan la factibilidad y costo de los objetivos y futuros, y nos llevan entonces a pensar que ciertos grupos de acciones, en vez de otros, son los que tienen las credenciales para ser considerados los más aptos para producir los objetivos deseados y responder a las expectativas (Aguilar, 2009: 16).

Para abordar el origen de una política pública, en primer lugar, Aguilar Villanueva propone hacer un análisis desde diferentes rubros con el objetivo de reconstruir el nacimiento de cada argumento (positivo o negativo) promotor de la política.

Después, el segundo paso analítico, se encarga de indagar la definición concreta del problema. Es decir, conocer las causas o los factores que detonaron la demanda de una política pública.

Como tercer momento, Aguilar Villanueva considera fundamental para el análisis de las Políticas el "conocer los criterios que fueron más influyentes en el momento de construir las opciones de acción para atacar el problema público y de seleccionar la opción que se convertirá en la Política Pública del Gobierno" (Aguilar, 2009: 20).

El cuarto análisis consiste en considerar cuál fue el proceso de implementación y gestión de la política que se consideró apropiado para que la Política Pública se desarrollara por el trayecto que terminaría en la meta de los resultados deseados (Aguilar, 2009: 20). En este sentido, se requiere de un estudio que va desde lo organizacional, gerencial y operativo. Es decir, evalúa cómo se instauró la Política en el aparato de administración de lo público, precisamente en las estructuras burocráticas que calzan a las diferentes instancias de gobierno involucradas.

1.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA

La administración pública ha transitado entre el modelo burocrático y el gerencial sin poder decantarse por uno de ellos en especial. Al contrario, parece que bajo ciertas condiciones la administración de procedimientos y el interés por los resultados (ejes de cada uno de los modelos organizacionales dominantes en la administración pública) han sido formas de organización que en lo general han convivido a veces traslapándose una sobre otra o a veces negociando espacios.

Sin embargo, la dinámica impresa por la sociedad en las últimas dos décadas ha conseguido la apertura hacia el ejercicio de la horizontalidad de lo público: “para tornar más pública la relación entre gobernantes y gobernados” (León y Ramírez, 2009: 286).

En la democracia, el individuo se une con los demás hombres semejantes a él, a fin de que, gracias a su unión artificial, la sociedad quede constituida no ya como un todo orgánico, sino como una asociación de individuos libres, a diferencia del liberalismo en el que se sustrae al individuo de la comunidad y lo introduce en un mundo lleno de peligros en la lucha por la supervivencia (Zendejas, 2002: 12).

Ante la insuficiencia del Estado por resolver los asuntos públicos, surge la necesidad de ampliar espacios de participación ciudadana y así debilitar la burocratización del gobierno.

Para que haya participación ciudadana deben existir primero espacios de participación política. Se trata de ejercer presión en el sistema político, para que amplíe sus límites porque su ámbito incluye a pocos grupos. Este estrechamiento en el campo político, impulsa a los ciudadanos excluidos a plantear la participación ciudadana como forma de ampliar los límites del poder decisorio. No se trata de sustituir al Estado, a los partidos políticos o a las instituciones sino de ajustar el sistema democrático a la realidad que vivimos (Zendejas, 2002: 14).

Con la transformación de los Estados Nación en la década de los noventa, caracterizada por su apertura económica y, en algunos casos, política; la democracia inició una nueva era. Y es que a partir de ese periodo se transitaría de un modelo estatista benefactor, dominante desde el primer tercio del siglo XX y hasta finales de los años ochenta, al Estado con una administración pública alineado al thatcherismo y en apego a los lineamientos del liberalismo económico y político. Nacería así el Estado Mínimo que menciona Norberto Bobbio en *El futuro de la democracia* (1986).

Así el estado de bienestar fue desplazado por el estado de mercado, con la idea de que el mercado por sí solo podría satisfacer las necesidades de los ciudadanos, pero la lógica del mercado no maneja el concepto de ciudadano, sino el de cliente. El que se introdujo poco a poco en el pensamiento de los administradores estatales. Por otro lado los ciudadanos aprendieron a recibir mejores servicios al menor costo, cuestionando la calidad de los servicios proporcionados por el estado, así como el presupuesto invertido en ellos (Zendejas, 2002: 5).

Es en esta gran fotografía que la participación ciudadana se instaura en las nuevas formas del quehacer político en las democracias de occidente. El poder de las y los ciudadanos, electores y contribuyentes se comenzaría a manifestar como un elemento detonante en los debates públicos y partícipe en la formulación de políticas.

La rendición de cuentas, la transparencia y el derecho de acceso a la información han sido elementos constitutivos del empoderamiento ciudadano en las democracias desarrolladas.

Es aquí donde la concertación multiplica su relevancia en tanto:

- Ejercicio que ayuda a dirimir conflictos entre partes opuestas.
- Mecanismo que regula los contrapesos en los estados democráticos.
- Catalizador de voluntades políticas con tendencia a la ruptura del sistema burocrático.
- Mecanismo que opera como un resorte democrático, activado por demandas y soluciones.

Como lo expone Gabriela Zendejas (2002), la participación ciudadana también amplía los alcances del quehacer político, en tanto que su nivel micro de operación llega mejor a esos puntos ciegos de la administración pública.

Las decisiones locales se influyen directamente con la intervención de particulares en actividades públicas como portadores de intereses sociales, presentando alegaciones y observaciones a proyectos, por ejemplo, de urbanización. Reuniendo y consultando periódicamente con asociaciones y organizaciones sociales, organizando representaciones, creando órganos consultivos, creando consejos de barrio o consejos vecinales. La micro-participación permite crear el destino cotidiano de los individuos y los grupos pequeños, diseñando el destino común donde todos participan. (Zendejas, 2002: 17)

Algunos teóricos (politólogos e historiadores) coinciden en que el nacimiento de la Sociedad civil en México, que derivó en la institucionalización de la participación social, apareció como una manifestación orgánica impulsada por sí misma y autogestionada, a raíz de los terremotos de 1985 en la ciudad de México.

Tras aparecer explosivamente en el escenario público en 1985 luego de los terremotos, la actuación de la Sociedad Civil se diversificó, recuperando el ejercicio de su libertad de expresión, que desde 1968 solamente era en apoyo al régimen en turno (Alpuche, 2004: 129).

Para ese año, 1985, el entonces Distrito Federal no disponía de un carácter legislativo que le permitiera la elección democrática de sus representantes, operaba por designación directa del titular del Ejecutivo Federal quien designaba al regente capitalino.

En este contexto, la crisis humanitaria desencadenada el 19 de septiembre, expuso a las y los ciudadanos del Distrito Federal a una especie de intemperie real y política. Ante la inoperatividad del Estado por activar medidas de emergencia ante la contingencia que se vivía, fue la sociedad capitalina en su forma más primigenia y comunitaria: vecinos, estudiantes, amas de casa, etc., quienes se organizaron para buscar sobrevivientes, remover escombros, abastecer a los rescatistas, habilitarse como rescatistas, improvisar canales y flujos de información cara a cara, compartir alimentos y transporte. En general, el Estado no implementó el rescate, fue la sociedad civil naciente quien lo organizó.

Contrario a la tesis de Ulrich Beck (2000) sobre la desaparición de la solidaridad, durante 1985 en el Distrito Federal la biografía de la ciudad entera no se contaría a partir de fragmentos individualizados, sino por medio de una narración colectiva, revestida por el rescate comunitario, pero también por la tragedia generalizada.

A partir de 1985 se iniciaron debates legislativos para darle un espacio institucional a la participación ciudadana. Se crearon asociaciones civiles independientes del aparato de gobierno, que sirvieron de ejemplo, para que a la postre otros organismos autónomos abanderaran luchas sociales y horadaran las grietas del sistema político mexicano.

Como lo comenta Marcos Alpuche (2004), los instrumentos de Participación Ciudadana son útiles para detectar necesidades ciudadanas, identificar grupos objetivo, soluciones viables, actores y probables colaboradores en las soluciones, facilitan el establecimiento de metas, la creación de indicadores de gestión, el control y la rendición de cuentas; generan una mayor confianza de los ciudadanos en las autoridades.

La participación ciudadana en muchos aspectos de la vida nacional ha avanzado tanto que en varias entidades de la federación se cuenta ya con una ley de participación para normarla, dándole cabida en la vida institucional, en términos generales los objetivos de dichas leyes son de fomentar, regular y establecer de manera organizada, los instrumentos por medio de los cuales puede manifestarse la ciudadanía, bajo principios de igualdad, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto y tolerancia (Alpuche, 2004: 127).

Es el involucramiento de las y los ciudadanos, desde las y los vecinos hasta las organizaciones civiles, los que actúan y con ello dinamizan la política. La participación política y social, en su dimensión básica y por tanto local, la micro-participación, opera como impulsor de beneficios comunitarios desde lo público.

La micro-participación permite la participación consultiva, resolutive, fiscalizadora y la ejecución de acciones, este ejercicio local crea una cultura participativa que surge desde la base. Este tipo de acciones asegura involucrar a los sujetos sociales en el control de la formulación de políticas públicas, reorientando las acciones de la política, así como la intervención directa en la solución de problemas concretos. (Zendejas, 2002: 18).

Para el Dr. Carlos León y Ramírez la ciudadanía participativa evoca un aparato de trabajo inspirado en la horizontalidad. Es un formato de corresponsabilidad que desde los escenarios micro: comités vecinales, barrios, comunidades, entre otros, mueve los hilos de la burocracia para conseguir vía la participación, mejoras locales y comunitarias. "...por ende una ciudadanía más participativa reforzará el carácter intrínsecamente público del Estado,

del gobierno y de la administración que obtienen su publicidad de la sociedad misma” (León y Ramírez, 2009: 286).

Consecuentemente, no parecería descabellado afirmar que una novedosa administración de lo público, basada en el principio de horizontalidad, se articularía a partir de formas y modalidades organizativas resultantes de una concepción binaria sustentada en: las dimensiones presentadas por la subjetividad y la modernización y, entre las dimensiones de la diferenciación y la integración (León y Ramírez, 2009).

En un sistema de administración de lo público que gira en torno a la comunicación entre gobierno y gobernados, y donde la participación social sea el termómetro de la vida democrática, la concertación ciudadana es el elemento natural para construir horizontalidad entre gobernantes y ciudadanos. Consideremos que "las políticas públicas son un tipo de acciones que se conciben como resultado de una interacción en la cual participan múltiples agentes (gubernamentales y no gubernamentales), los que intervienen en función de sus propios intereses y con arreglo a sus concepciones de la vida social" (González, 1999: 31), es decir, donde hay una conciliación de intereses.

La corresponsabilidad asigna un papel importante, co-protagónico a las y los ciudadanos, quienes también asumen su rol en la formulación de políticas públicas y, en este caso, en la resolución de problemáticas. Aquí la horizontalidad política es un puente que, gracias a la comunicación y la participación social, une dos ambientes aparentemente antagónicos: gobernantes y gobernados. Sin embargo, va más allá, se constituye en la condición primera para el fortalecimiento de proyectos democráticos, con resultados de frente al elector y con beneficios consistentes para las y los ciudadanos.

La dimensión horizontal se basa en una construcción deliberada de complementariedad con el objetivo de propiciar un ámbito de certezas compartidas y construyendo un horizonte de sentido a

propósito, y entendida la diferenciación funcional como la constitución de diversos sistemas funcionales que cuentan con cierta autonomía relativa, estructurados en torno a determinadas lógicas internas que en esencia cuestionan fuertemente la centralidad de la administración y por ende, ya no acepta la gestión piramidal de la gestión. Lo que posibilita la concurrencia de organizaciones públicas con lógicas y racionalidades diferentes, y el gobierno se torna en un coordinador administrativo de múltiples esfuerzos y capacidades públicas (León y Ramírez, 2009: 59).

De la mano de la horizontalidad en la administración de lo público, también está la visión del ciudadano(a) como cliente en los sistemas democráticos. Esta idea representa un giro semiótico en términos del significado tradicional de habitar una democracia. Por un lado, la o el ciudadano ya no son sólo un elector, cuya actividad se reduce a la emisión de una voluntad política; el voto. Más allá de únicamente elegir a sus representantes, la o el ciudadano también incide en la formulación de políticas públicas.

Sin embargo, por otro lado, el tener acceso al ejercicio político vía el consumo de información y la argumentación, les confirió otro carácter a los ciudadanos: el de clientes de un sistema electoral donde, en tanto votantes, también son compradores de la mejor propuesta política, pero también ciudadanos de una administración obligada a dar resultados de frente a sus electores (Gyford, 1991).

Esta idea del ciudadano como cliente se instaura más como metáfora que como categoría de análisis en las democracias liberales, donde las estructuras del mercado se hacen presentes en varias dimensiones de lo social. Además, opera sin dificultades cuando se transita de un modelo de administración burocrática a uno gerencial.

En la teoría de la administración pública hay una idea que hace hincapié en flujos de participación y trabajo múltiples, de dirección recíproca y de responsabilidades

compartidas. Porque ni todo recae en el gobierno y ni todo es tarea de la sociedad. Es la idea de hacer de los ciudadanos el brazo derecho de su gobierno, invitarlo al debate, diseño y formulación de políticas públicas.

Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Y para el análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad (Aguilar, 1996:32).

Finalmente, el ciudadano visto como cliente, nos aleja del concepto tradicional del *demos* griego, donde los ciudadanos con ciertas especificaciones, participan en la vida pública a través del culto a la oratoria y de la exposición de sus discursos en el ágora. Sin embargo, este giro de significados nos acerca a la rendición de cuentas y a la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

1.4 COMUNICACIÓN

Un elemento básico que envuelve a las democracias deliberativas modernas es la comunicación. Sin ésta, el dinamismo que mueve lo privado hacia lo público y que le da sentido al debate y la argumentación en la construcción de políticas públicas, no podría suceder.

Definimos comunicación como un proceso en el que emisor y receptor evocan mutuos significados a partir de un intercambio de mensajes (información) que favorecen el entendimiento de ambos.

There are broadly two types of definition of communication. The first sees it as a process by which A sends a message to B upon whom it has an effect. The second sees it as a negotiation and

exchange of meaning, in which messages, people in cultures and reality interact so as to enable meaning to be produced or understanding to occur. (O'Sullivan, 1993: 42).

Basado en estas dos generalidades para definir la comunicación, tanto la que la define como “el proceso en el que un sujeto emite cierto mensaje a otro, y éste le causa efecto”, así como la que la define como: “la negociación e intercambio de significados en el cual mensajes, personas en culturas e interacción efectiva, permiten lograr cierto efecto y que se entiendan”. Y más allá de las definiciones funcionalistas enfocadas a la construcción de un modelo y la identificación de sus componentes, definiciones que podrían quedar esbozadas en la máxima de Laswell pronunciada en la primera mitad del siglo XX: ...“quién dice qué, por cuáles medios, a quién y con qué efectos”; en esta investigación entendemos comunicación como un proceso en el cual los seres humanos elaboran e intercambian mensajes, favoreciendo así la construcción de significados compartidos tales que permitan un mínimo entendimiento entre los participantes.

Por su parte, Antonio Paoli (1989) profundiza en torno al concepto de la comunicación, quien también entiende la comunicación como “el acto de relación entre dos o más sujetos, mediante el cual se evoca en común un significado” (Paoli, 1983: 11), al respecto comenta:

Hay experiencias similares y comunes entre los que participan en el acto, al utilizar significantes comunes. Los significados para poder ser comunes, y con ello lograr la comunicación, tienen que estar referidos a estructuras de la realidad, que en algún grado sean comunes al emisor y receptor (Paoli, 1989:45).

Sin caer en el sesgo de la comunicación de masas y los medios masivos de las teorías funcionalistas, complementamos nuestro concepto de comunicación con los aportes del filósofo venezolano Antonio Pasquali, quien destaca la relación recíproca y bivalente entre

emisor y receptor. Ambas entidades emiten y reciben mensajes, poniendo en común sus conocimientos y permitiendo, así, la construcción de un diálogo. Es decir, la puesta en común de dos conocimientos:

Sólo es, pues, auténtica comunicación la que se asienta en un esquema de relaciones simétricas, en paridad de condiciones entre transmisor y receptor y en la posibilidad de oír uno al otro o prestarse oídos (Heidegger), como mutua voluntad de entenderse. (Pasquali, 1980: 51).

1.5 COMUNICACIÓN POLÍTICA Y COMUNICACIÓN DE GOBIERNO

Comunicación y poder político van de la mano. La comunicación no es enemiga del poder, mucho menos de la democracia. Desde la antigua Grecia cuando se cultivó el arte de la persuasión a través de la palabra en el ágora o con la práctica de la oratoria socrática, hasta la democracia moderna en Norteamérica: hiper televisada hasta la sátira y el espectáculo, guiada por el *polling* y el carisma, fabricante de caudillos mediáticos; la comunicación ha estado en la esfera del poder para legitimarlo, para darle publicidad a las acciones del gobierno o para convencer a más votantes en épocas electorales.

La comunicación política, disciplina aún en debate, registra sus primeros antecedentes en el *demos* de la antigua Grecia. Cuando los mejores oradores lograban persuadir a sus audiencias gracias a su elocuencia y a la sabiduría de sus discursos.

Entendida como fenómeno político y social, la comunicación política ha sido definida desde múltiples perspectivas: como actividad comunicativa con efectos potenciales en la política (Fajen, 1966), como intercambio de símbolos políticos (Meadow, 1980), como elemento potencial en la regulación de la conducta humana cuando ésta se encuentra en una situación de conflicto (Nimmo, 1978), como condición necesaria para la legitimación de las instituciones políticas frente a los ciudadanos (Trent y Friedenberg, 1995), como un fenómeno que involucra fenómenos tales como

el poder, la ideología, los conflictos y los consensos (Parés i Maicas, 1990); y finalmente como un espacio más amplio que permea todo el terreno de la actividad política (Wolton, 1992; Gosselin, 1998) (Vega, 2003: párr.3).

Los registros modernos de la comunicación política, de acuerdo con diversos investigadores, se ubican en el siglo XX en los Estados Unidos. Impulsados por la posibilidad de una reelección presidencial, la competencia entre candidatos tuvo que especializarse y recurrir a técnicas de la publicidad y la mercadotecnia con el objetivo de ampliar las posibilidades de un triunfo electoral. Las disputas comenzaron a ser tan cerradas que las técnicas para comunicar ideas políticas pasaron de lo comercial a lo político y, con ello, también a lo gubernamental.

Los expertos en la materia están de acuerdo en señalar que la mercadotecnia política moderna tiene sus orígenes en Estados Unidos, en la competencia electora entre Eisenhower y Stevenson por la presidencia en 1952, proceso que marca la llegada de las técnicas de marketing comercial al ámbito de la política y, sobre todo, el uso de los medios de comunicación en las campañas, sustituyendo el discurso electoral y la imagen tradicionalmente usadas, por un discurso y un imagen que permiten crear un impacto visual con poco peso discursivo (Gómez, 2006: 21).

A partir de ese momento el conocimiento dentro del campo de la comunicación política se ha dinamizado gracias a los hallazgos empíricos. Aunque desde la teoría hay diferentes posturas, el ejercicio en tierra nos lleva a considerar esta disciplina como un terreno de aprendizajes sobre los éxitos y los fracasos, con un techo metodológico amplio, pero en constante adaptación. La comunicación política es un campo disciplinario dinámico, sin recetarios ni dogmáticos.

En un principio, la comunicación política designó al estudio de la comunicación del gobierno para con el electorado (lo que hoy se llama “comunicación gubernamental”); más tarde, al intercambio de discursos políticos entre políticos en el poder y los de la oposición, en especial durante las campañas electorales. Después, el campo se extendió al estudio del papel de los medios de

comunicación masiva en la formación de la opinión pública, y a la influencia de los sondeos en la vida política (Mendé, 1999: 201).

Por su parte, Wolton añade:

Hoy la comunicación política abarca el estudio del papel de la comunicación en la vida política, en el sentido lato, e integra tanto los medios como los sondeos, la investigación política de mercados y la publicidad, con especial interés en periodos electorales (Wolton, 1995: 29).

Para algunos autores como Manuel Buendía o Jean Marie Cotteret, la comunicación es un instrumento para la democracia, en tanto crea puentes de intercambio entre gobierno y ciudadanos: es el instrumento que vincula permanentemente al pueblo con las acciones del gobierno, o sea, es un instrumento para la democracia (Magaña, 1988: 19).

La comunicación política es:

Un intercambio de información entre los gobernantes y los gobernados a través de canales de transmisión estructurados o informales (...). La comunicación política asegura la adecuación entre los gobernantes y los gobernados, mediante un intercambio permanente de información: expresión de las decisiones soberanas de los gobernantes sobre los gobernados, asegura también la legitimación de la autoridad (Cotteret, 1976).

Por su parte, Mercedes Escudero, sostiene que el origen de la denominada comunicación política que es presentada para su decodificación a través de los medios de comunicación colectiva, son los actos de las personalidades del ámbito política, que han dado la pauta a dos hechos: 1) a que la sociedad esté más atenta a sus gobernantes y 2) a que los hombres políticos utilicen los medios de comunicación como el canal "idóneo" para justificar y legitimar sus acciones (Escudero, 2002: 2).

Asociado al descontento social, la miserable credibilidad de los gobernantes y el aumento de la desconfianza al discurso político ligado a mentiras, promesas e ideologías, Dominique Wolton (2012) señala lo siguiente en relación a la comunicación política:

En esta historia turbulenta, el periodo contemporáneo introduce un cambio importante y la política comienza a valorar cada vez más los temas relativos a la comunicación, tanto en el papel de los medios en el intercambio de discursos, como, en la actualidad, en el rol de la opinión pública. Esta valorización de la comunicación, incluida la aparición de la comunicación política, es contemporánea de la sociedad y de la democracia de masas caracterizada por el sufragio universal igualitario, el reino de los sondeos y de los medios. Intuitivamente, la comunicación política evoca todo lo relacionado a la producción y al intercambio de todos los discursos políticos reflejados por los medios de comunicación (Wolton, 2012: 27).

Así, de la mano de Dominique Wolton (2012; 38), consideramos a la comunicación política como el escenario en el que se intercambian los argumentos, los pensamientos y las pasiones a partir de los cuales los votantes (y en general los ciudadanos) hacen sus elecciones.

Finalmente, la investigadora de la Universidad Complutense de Madrid, María José Canel, después de hacer una revisión detallada del concepto de comunicación política, hace la siguiente propuesta, misma a la que se adhiere la presente investigación:

Comunicación Política es la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos), en la que, como resultado de la interacción, se produce un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas, así como la aplicación de éstas en la comunidad. [...] Considero que esta definición tiene las ventajas de incluir una visión amplia del término “mensaje”; no restringe el ámbito de estudio a la actividad política que resulta de la ley, sino que incluye el ámbito social y cultural; concibe un mensaje político, tanto expreso como latente, del que puede ser emisor no sólo el que ostenta poder sino cualquier miembro de la sociedad; al entender la relación entre los protagonistas como una relación de interacción, implica una concepción circular del proceso de comunicación y está abierta al

dinamismo con que los protagonistas están constantemente generando significados (Canel, 2006: 27).

Aunque extensa, la definición que aporta José María Canel tiende puentes entre nuestro concepto de comunicación, donde el papel central no está en el emisor y receptor, sino en los significados que se transmiten en doble vía, generando un diálogo entre todas las partes involucradas: emisor-receptor, político-elector, gobierno-ciudadanía.

Por otra parte, la comunicación gubernamental o de gobierno se desprende del amplio marco teórico de la comunicación política y se constituye en un conjunto de conocimientos especializados en la difusión de la gestión pública y el enlace entre administraciones y sociedad.

La comunicación de gobierno es un instrumento que permite cultivar y fortalecer los puentes entre gobierno y gobernados a través del empleo de canales de transmisión de información, generalmente vertical. La comunicación, vista como proceso, se transforma en medio para conectar dos entidades políticas. Unidades dispares pero necesarias una de la otra, es con la comunicación que encuentran sentido a su función ya sea como instancia de administración de lo público, o como participante en los procesos de elección de representantes y resolución de problemas.

Como enfatizaremos en el siguiente capítulo, el concepto de comunicación resulta fundamental para poder comprender no sólo la política pública, sino también al fenómeno de la concertación ciudadana. Por ahora, basta decir que para los efectos de la presente investigación, la política pública debe entenderse como toda aquella acción del Estado ante un tema de relevancia pública. Se trata de acciones de carácter público encaminadas a

afrontar aquello identificado como un problema de interés común. Tal y como nos lo ha permitido observar Aguilar (2009), toda política pública es una toma de decisiones que implica una dimensión jurídica, así como un contexto político, económico y administrativo. Además, toda política pública debe entenderse como un proceso en el que se involucran diversos actores de la vida pública.

Nos es importante, concebir que es en la esencia de reconocer que los hechos sociales e históricos en la capital del país, han permeado en la reconfiguración de la dinámica social, para con ello generar mecanismos para incentivar la adaptación y transformación de las instituciones, y por ende, los procesos o técnicas de concebir la comunicación gubernamental. En concordancia con dichas exigencias, enfatizando que no es sólo en la comunicación gubernamental el nodo fundamental de interés, también lo es, que a partir de consolidar dichas condiciones que se gestan en la composición de reconocer la integración y convivencia de la dualidad de lo social con lo gubernamental, que se transita en la factibilidad de desarrollar metodología en la técnica de la construcción de respuesta y atención a los problemas públicos de la capital.

En el siguiente capítulo abordaremos el concepto de Concertación Ciudadana como una política pública que beneficia la conciliación de intereses y que es fortalecida por el diálogo entre actores sociales y políticos. Expondremos los elementos básicos de la concertación y los modelos con los que opera. Profundizaremos en casos reales en los que esta política pública haya tenido un impacto favorable. Finalmente, recuperaremos la idea de la comunicación como una aportación en beneficio de los procesos de concertación ciudadana.

CAPÍTULO 2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESO DE CONCERTACIÓN

En este capítulo se abordará el estudio y diseño de las Políticas Públicas como un proceso de concertación donde intervienen agentes políticos (gubernamentales) y cívicos (sociedad participativa). Con el fin de identificar los elementos que conforman este proceso, definirlos y considerar sobre las bases del protocolo gubernamental en la materia, donde se pueda visualizar su ruta crítica, cómo es llevada desde la administración pública y hacia dónde apunta en términos de visión de gobierno para definir sus directrices y acciones.

Diálogo, comunicación y negociación serán las principales categorías que se estudiarán en este apartado, considerándolos elementos base en la formulación de políticas públicas.

2.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESO DE CONCERTACIÓN

Pese a la escasa literatura que aborde la hechura de las Políticas Públicas como un proceso de concertación entre la ciudadanía y el Estado, Isabel Maggiolo y Javier Perozo, en los últimos años publicaron un artículo que entra en este debate y profundiza en la caracterización de las Políticas Públicas como un proceso de concertación; elemento básico de la vida democrática y la administración pública.

Para Maggiolo (2007) las políticas son un punto de acuerdo entre Estado-Sociedad, producto de la interacción de ambos y que llevan a alcanzar un bien público. Para estos autores las políticas públicas son el resultado "de actos de confrontación/acuerdo entre representantes estatales y sociales, que enfrentan nudos críticos, situaciones conflictivas y

restricciones normatizadas", más adelante añaden: "donde por su naturaleza política el Estado está implícito, pero la sociedad requiere de cierto empoderamiento social y canales de comunicación efectivos que avalen una sana y estrecha relación Estado-Sociedad, en pro de obtener aprobación pública" (Maggiolo y Perozo, 2007: 373).

En este sentido, además de canales de comunicación efectivos, es preciso contar con una base de cultura política que fomente la participación ciudadana en el empleo de dichos canales y el fortalecimiento de la administración. Es decir, "una ciudadanía activa, capaz de inducir espacios plurales para la toma de decisiones, donde los actores participantes expresen, argumenten y cuestionen las diferentes propuestas y decisiones, de modo que se logre favorecer una acción de interés público que sobreponga el beneficio colectivo sobre el político" (Maggiolo y Perozo, 2007: 380). Luis F. Aguilar Villanueva ya vislumbraba, en la década de los noventa, la importancia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas:

La tensión entre racionalidad y democracia, entre la eficacia del gobierno y la participación y vigilancia de la ciudadanía, acompaña entonces cualquier discusión acerca de cómo se elaboran de hecho las políticas o cómo han normativamente de elaborarse. (Aguilar, 1992: 54)

Por su parte, Edgar Torres Flores, escribiría en 1995 (en plena coyuntura y exigencia ciudadana por la apertura democrática del sistema político mexicano) que la participación ciudadana dinamiza la administración pública en tanto opera como un motor que exige mayor eficiencia a su gobierno y, por tanto, mayor concertación entre Estado y Sociedad.

La concertación es en sí un instrumento que habilita la participación de los sectores en las políticas públicas, facilita las tareas del gobierno haciendo más accesible la identificación de las problemáticas especiales y permite a la sociedad defender sus intereses grupales. Implica una actitud modernizadora, donde la participación es básica para el buen desenvolvimiento de la

armonía social. La concertación como instrumento de trabajo es un elemento modernizador en la gestión pública (Torres, 1995: 180).

Así, sin un contexto democrático consolidado y acorde con las exigencias ciudadanas actuales (transparencia, rendición de cuentas, participación social, etc.), no habría una base sobre la cual podría desarrollarse la concertación como punto de acuerdo entre Estado y Sociedad. Maggliolo y Perozo añaden, enfáticamente, que toda política pública debe tener una dimensión social como principal orientación. Al final del día, la apertura democrática y con ella la participación social: crea cultura, en tanto reestructura la interacción social y los valores que expresamos en nuestra participación ciudadana de la política pública. (Aguilar, 1992: 73)

[...] el consenso requiere la confluencia de diversos elementos que conformarían un espacio válido para el debate; la democracia, una sociedad participativa, un Estado eficiente y canales de participación efectiva, para lograr una auténtica relación entre el Estado y la sociedad. (Maggliolo y Perozo, 2007: 382).

Antes de caracterizar la hechura de las Políticas Públicas como un proceso de concertación, Maggliolo y Perozo señalan que la formulación de políticas sucede en las siguientes fases:

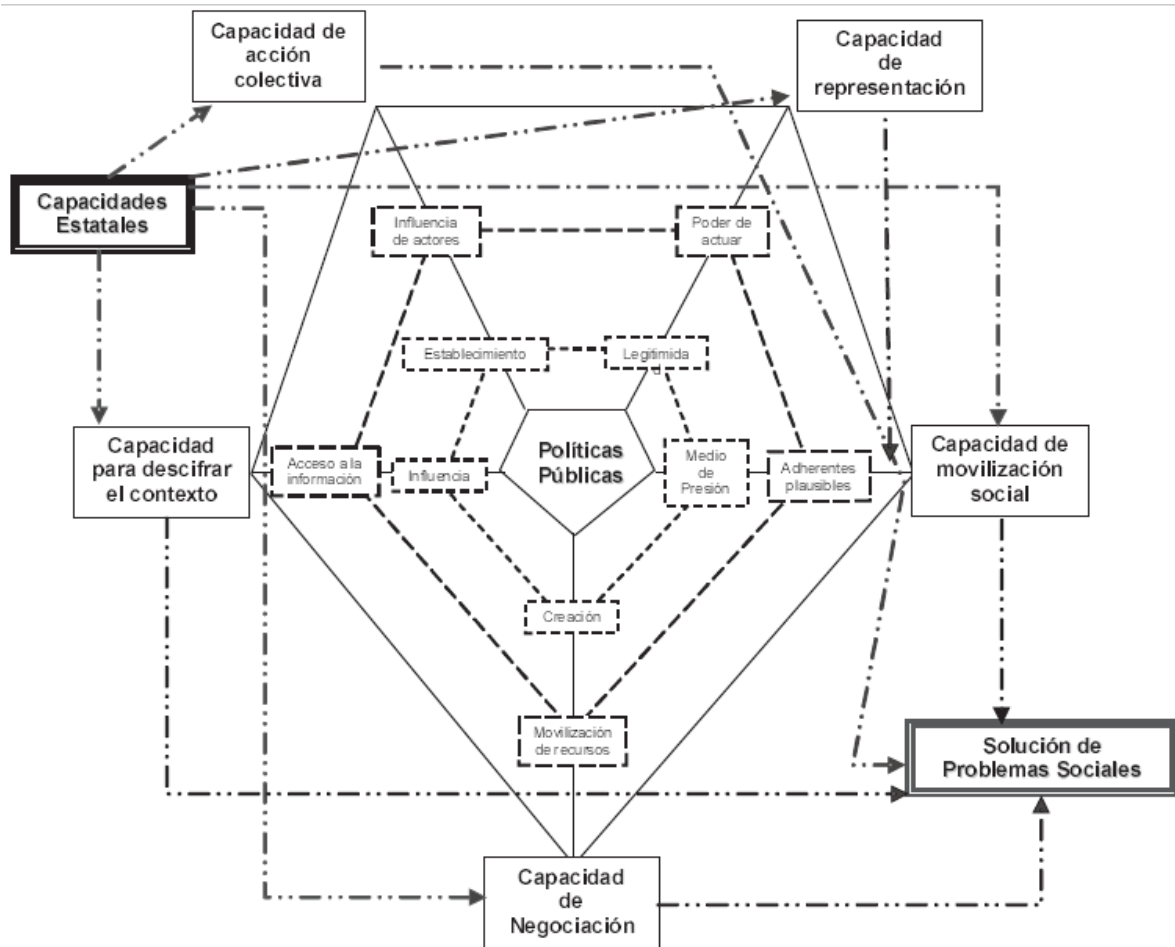
- 1) Reconocimiento de problema e inclusión en la agenda de gobierno
- 2) Posibles soluciones al problema
- 3) Aceptación y reconocimiento de la propuesta de solución
- 4) Implementación de la propuesta y su evaluación
- 5) Seguimiento y evaluación de resultados
- 6) Seguimiento y evaluación del impacto de la política

Mientras la propuesta sobre la hechura de las Políticas Públicas opera en dichas fases, las competencias preexistentes en la sociedad civil y el aparato de gobierno, son las siguientes, de acuerdo con Acuña y Rapetto (2001):

1. Capacidad de negociación: Este atributo da cuenta de la posibilidad de incidir en el proceso de política pública a partir de la movilización de los recursos políticos y económicos que se posean.
2. Capacidad de descifrar el contexto: Se refiere a la posibilidad que se tenga de acceso a la información relevante para poder influenciar en las diferentes instancias.
3. Capacidad de representación: Alude a la posibilidad de contar con la legitimidad y/o legalidad necesaria para actuar en nombre de otros.
4. Capacidad de movilización social: Lo que importa aquí es contar con un número significativo de adherentes plausibles de ser movilizados en un momento dado, como medio de presión.
5. Capacidad de acción colectiva. En lo que se refiere a los actores estatales, estos estarían en condiciones de movilizar un recurso que les es propio, la capacidad de autoridad (posibilidad de ejercer el poder público en función de que), en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas por el Estado.

En el siguiente diagrama, propuesto por Isabel Maggiolo y Javier Perozo, podemos observar cómo intervienen los actores políticos y sociales en el proceso de establecer Políticas Públicas. Éstas se contemplan como un escenario de diálogo y medición de fuerzas entre los diferentes actores (sociales y políticos) y las capacidades reales del Estado para la solución de problemas específicos.

Actores de Política Pública



Fuente: Magliolo y Perozo (2007: 383)

El rasgo de corresponsabilidad que se expuso en el capítulo anterior, a partir de León y Ramírez, también se hace presente en esta propuesta, dado que Sociedad y Gobierno configuran un aparato de propuestas y debate en la resolución de una demanda ciudadana.

En este sentido, si entendemos lo público como el punto de encuentro de los intereses colectivos, es fundamental contar con la participación responsable de la sociedad civil como elemento de confrontación/acuerdo en cada una de las etapas de los programas públicos que se implementen (diagnóstico, diseño, ejecución, evaluación y control), de manera que las organizaciones que conforman esta sociedad civil, contraparte privilegiada en el seguimiento de las políticas sociales,

dada su proximidad a la ejecución de las mismas, resulta un componente evaluador de la actuación política. (Maggiolo y Perozo, 2007: 384)

2.2 EL DIÁLOGO COMO BASE DE LA CONCERTACIÓN

Paul Ricoeur en su texto *Teoría de la Interpretación* (1999), define el diálogo como un acontecimiento doble: acontece el hablar y acontece el escuchar. La concertación, como un proceso de resolución de problemas y atención ciudadana, es tanto diálogo como conciliación. Es la construcción de puentes intersubjetivos con base en el diálogo; pero también la construcción de acuerdos entre actores partícipes de las democracias modernas. En este sentido, la propuesta es ver la concertación como un diálogo, es decir, como una actividad que trabaja sobre subjetividades y donde se ejercita la negociación. Dice Ricoeur (1995) que el diálogo son dos conocimientos (*logos*) que se cruzan, acontecen, en un vaivén recíproco, un *logos* que sale al encuentro, a la promesa cumplida de otro *logos*, otro conocimiento. Por lo tanto, se trata de valorar la diferencia y salir al encuentro con otra subjetividad: el acontecer del diálogo.

El vocablo concertación procede del latín “*concertāre*” compuesto del prefijo “*con*” y del prefijo “*cum*” agregación “*certāre*” que quiere decir contener. Sin embargo, concertar es una palabra auténticamente renacentista, que deriva del vocablo *concierto*.

Así, la palabra concierto se remonta en su etimología al latín “*concertare*”, formada por “*con*” en el sentido de unión y por “*certare*” que significa competir. Concertar es acordar o convenir, de allí que concierto es el resultado de llegar a un acuerdo, pudiendo ser usado el término en concertaciones o acuerdos sociales, políticos o económicos; y también designa

a las cosas dispuestas en forma ordenada (Deconceptos, 2015). Con esta base etimológica, *concierto* se define como: buen orden y disposición de las cosas. Ajuste o convenio entre dos o más personas o entidades.

De esta forma, la definición de concertar en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es: componer, ordenar, arreglar las partes de una cosa, o varias cosas. Otro significado es ajustar, tratar del precio de algo. Concertar es también pactar, ajustar, tratar, acordar un negocio.

Como una propuesta operativa, en esta investigación definiremos **concertación** como: la convención entre varias disposiciones, construcción de acuerdos y puentes de entendimiento entre varias entidades y, para nuestro caso, el diálogo entre actores políticos (gobernantes o gobernados) para la creación de convenios o conciertos.

Concertar, desde esta perspectiva, es poner orden y armonía entre varios elementos, ajustar para normalizar, pactar para continuar. En esencia, es sumar diferentes elementos, convenir con ellos, y dirigirlos hacia un horizonte común.

Entre los elementos o principios clave del proceso de concertación que destacamos, están los siguientes:

- La concertación es un medio orientado hacia la búsqueda del bienestar del ser humano. Es un fin porque afirma los procesos democráticos.
- La diversidad y pluralidad de posturas, intereses y visiones es bienvenida, no hay concertación válida si ésta excluye participantes en aras de facilitar o lograr rapidez en el proceso.

- El norte debe estar fijado hacia el arribo de acuerdos consensuados.
Consensar acuerdos no implica necesariamente unanimidad sino la confluencia de diferencias en torno al bien común
(<https://xdoc.mx/preview/proceso-de-concertacion-5f35a258ce373>)
- El trabajo principal se centra en la resolución de problemas y la toma de decisiones.

Queremos resaltar en nuestra investigación un elemento fundamental que identificamos como característica, condición y base primaria en la que debe construirse un diálogo; en éste debe prevalecer *“el lenguaje ciudadano”*²...

...En este sentido, durante mucho tiempo se consideró que en la administración pública lo que debía privilegiarse era utilizar un lenguaje técnico-profesional que diera cuenta de los conocimientos que poseía la persona que se encontraba al frente de un cargo público...

Hecho que para el quehacer cotidiano de los interlocutores del gobierno, aunado a la condición histórica de la transformación del Estado, requeriría un proceso de adaptación, de reconstrucción de dicha visión, pues implicaba inicialmente reconocer las limitantes a las que se enfrentarían en el contacto persona a persona, frente a quienes serán los receptores de los mensajes gubernamentales, y por otra parte, de la “habilidad” desarrollada en la praxis para adaptar la narrativa utilizada por el interlocutor gubernamental para evitar confusiones, o de plano que no se entienda el propio mensaje, más allá de ello, representaría la ruptura y posibilidad de concertar con la ciudadanía y la ola de

² Manual para el uso de un Lenguaje Ciudadano e Incluyente para el Instituto Nacional Electoral

acontecimientos, responsabilidades administrativas, valoraciones subjetivas y hechos que ello conllevaría al someterse al escrutinio público.

Cuando hablamos de lenguaje ciudadano, nos referimos a expresarnos de forma simple, clara y directa para que quienes van a recibir el mensaje obtengan la información que necesitan. Con su uso, se asegura la transparencia y una máxima publicidad de las comunicaciones.

Circunstancia que facilitaría los objetivos de ambos entes, la interlocución entonces sería permeada por el entendimiento y la mutua comprensión, por la legitimación y validación completa de los mensajes y de las categorías de ambos actores.

La aplicación de este lenguaje en diversas organizaciones se ha dado para evitar que las comunicaciones generen el tipo de confusión que pudo haber creado la frase inicial: un lenguaje confuso causa que el mensaje sea malentendido y/o malinterpretado, e inclusive no entendido.

2.3 DIMENSIONES DE LA CONCERTACIÓN

Coincidimos con el argumento de que hablar de concertación social es “hablar de algo que no tiene contornos definidos o institucionalizados, pudiendo referirse a una variedad de situaciones heterogéneas, sin embargo, en todas las experiencias que se pueden reconducir a la concertación social es posible encontrar algo en común. Que es el intercambio político entre los agentes sociales y el Estado. (Universidad de Córdoba, 2015)”. Esto nos lleva a separar los principales rasgos que encontramos en la práctica de la concertación. Para continuar la exposición de esta categoría, hemos llamado dimensiones a esos matices que le dan forma a la concertación.

Lo local

Si hay un terreno para concertar entre intereses particulares y soluciones públicas, es el local. Escenario que permite el diálogo y la confrontación de ideas, espacio donde la democracia se recrea entre protestas y actuaciones políticas; demandas ciudadanas, participación social y la comparecencia de servidores públicos. Se piensa que desde los gobiernos locales es posible resolver de manera más eficiente y consensuada los problemas de la sociedad local (Sánchez, 2006: 54)

La conflictividad

Es uno de los principios básicos de la concertación y tiene que ver con la reducción de la conflictividad social, “como son aquellos procesos de reforma en marcha, en los cuales se intenta incluir demandas sociales de grupos tradicionalmente postergados” (Licha, 2004: 157). Trabaja de la mano con la participación social, la política local y la búsqueda compartida de soluciones.

Lo consensual

Este carácter representa la consecución de acuerdos entre diferentes partes, es la esencia misma de la concertación: poner orden y armonía entre varios elementos. Sin consenso no hay un camino democrático viable, mucho menos la oportunidad de resolver problemáticas. Es necesario entender la concertación como un proceso que persigue la interrelación de actores y la construcción de consensos (Romero, 1999).

Lo técnico

Esta dimensión refiere a las capacidades y competencias que requiere el interlocutor o servidor público para lograr acuerdos entre las exigencias privadas y las posibilidades gubernamentales. No toda solicitud puede ser atendida de acuerdo con la expectativa

ciudadana, ya sea por recursos o por razones técnicas (dictámenes, proyecciones, análisis de impacto, etc.). Es por esto que el representante del gobierno debe cumplir con un perfil muy específico para conseguir esa sinergia entre las y los ciudadanos y la administración pública.

La gestión compartida

Vinculada con la práctica de la corresponsabilidad, este carácter se instaura en una dinámica de flujos múltiples, donde la o el ciudadano tiene tanto que aportar como el servidor público. Ambos, gobernantes y gobernados, tienen una fuerte asignación en la construcción de sus sociedades y con ello, de sus Estados. La gestión compartida es aceptar cada uno su parte en la configuración diaria de la sociedad, con sus problemáticas y soluciones.

Los liderazgos

Este es un elemento contingente, es un factor que puede ayudar tanto como entorpecer la construcción de un acuerdo. Los líderes sociales, en algunos casos, toman como bandera una necesidad y la impulsan como parte de una agenda colectiva, aunque en muchos casos no es la agenda de grupo la que impulsan, sino la privada la que imponen como prioridad. En otros casos, los líderes ayudan a conducir las necesidades de la comunidad y a colocarlas en la arena pública. Así mismo, ayudan a destrabar negociaciones y a impulsar cambios locales. En resumen, los liderazgos pueden trabajar a favor de la concertación, pero también en contra.

Sin embargo, un proceso de concertación no se desprende del carácter de complejidad que lo reviste, a saber, que:

Para llegar a concertar no basta con la sola voluntad, se requiere también de aptitudes, capacidades y destrezas. El proceso de concertación tiene como instrumentos importantes el diálogo y la

negociación multipartes, entendidos estos como la comunicación fluida y la puesta en marcha de mecanismos y técnicas efectivas para la búsqueda de acuerdos. En este caso, cabe resaltar que el diálogo busca generar espacios de confianza a través de la comunicación y el intercambio fluido de información, mientras que la negociación, está orientada hacia el logro de resultados expresados en decisiones o acuerdos que sean aceptados y suscritos por los involucrados. (<https://xdoc.mx/preview/proceso-de-concertacion-5f35a258ce373>)

2.4 LA CONCERTACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA

En la teoría de la administración pública encontramos dos paradigmas tradicionales; el modelo de las burocracias y, diametralmente opuesto, el gerencial. En los entresijos de la teoría, ahí donde domina aún la habilidad empírica sobre el conocimiento de base académica, está la concertación, un terreno aún indómito tanto en los estudios sobre burocracias, como en los aportes concentrados en la administración por fracción de gerencia.

La concertación, con el desarrollo de la administración pública y los alcances que se han logrado en el campo, es ya un instrumento institucionalizado a partir del protocolo en la materia publicado por el Gobierno de la Ciudad de México en el 2017. No obstante este componente institucional, vital en la construcción diaria de la democracia de Estado, anclado en la relación con el recurso humano, su interacción y sus variables, se elabora más a partir del accidente y menos a través de un proceso con secuencias estudiadas y documentadas.

Dentro de la gestión del Estado, la concertación es quizás el terreno más cotidiano, pero también el menos desarrollado desde las fuentes teóricas de nuestro campo disciplinar. Es

desde la instrumentalidad de la política, donde la concertación tiene mayor arraigo como una herramienta de negociación y cabildeo para dirimir diferencias entre actores públicos y privados. Así mismo, opera a favor de los resortes democráticos que generan entre sus principales acciones: debate, participación, resolución de problemas y formulación de políticas públicas.

Al respecto –y vinculado con la idea de construir puentes intersubjetivos–, Rolando Sánchez Serrano (2005), en el texto *La construcción social del poder local*, nos explica:

[...] los agentes sociales organizados proyectan y crean nuevas posibilidades de acción, además de que no padecen simplemente las reglas del juego impuestas por las normas institucionales, sino que tienen la posibilidad de actuar y transformar los canales formales de participación. Esto es así porque los individuos están en la posibilidad de constituirse en agentes de cambio de las estructuras, porque éstas no son totalmente ajenas a la acción de las personas, sino, por el contrario, se reproducen y recrean a partir de la reflexividad y de la interacción que efectúan los sujetos sociales en la vida cotidiana, en términos de una estructuración de las condiciones sociales de convivencia intersubjetiva (Sánchez, 2005: 53).

Vista como técnica de trabajo, la concertación opera en diferentes niveles, Guillermo Torres (1995) expone los siguientes:

- Es a partir de ella, que los actores sociales asumen la responsabilidad de sus tareas para enfocarlas al beneficio colectivo.
- Sienta las bases a la solución de problemáticas.
- Implica la distribución de responsabilidades que antes sólo recaían en el sector público o privado.
- Representa el compartir potencialidades y facilidades de diferentes sectores para atacar problemáticas específicas.
- Despierta sentimientos de unidad entre sectores.

- El gobierno enriquece su capacidad de organización y trabajo (Torres, 1995: 176).

En este sentido, la concertación es una vía para hacer eficiente la relación entre gobierno (entendido como administración de lo público) y gobernados.

En otras latitudes, como en el caso chileno, la concertación ha adquirido un sentido más político y de coalición. En este caso se refiere a los procesos de cabildeo y conciliación entablados entre las diferentes fuerzas políticas a partir 1988. La concertación se politizó, representó la unión de partidos políticos de oposición y significó el triunfo de cuatro candidatos presidenciales, entre ellos Michelle Bachelet. Por ejemplo, Ignacio Walker documenta el avance de los procesos de concertación en términos políticos para los casos de Chile, Italia y Alemania. Mientras que Sonia Fleury hace lo propio para el caso brasileño durante los primeros meses del gobierno de Lula en 2003-2004.

“La concertación, como proceso sociopolítico y tema de estudio, reaparece con nitidez a principios de los años 90 en Europa y sólo a fines de los 90 en la región de América Latina. Mientras que en Europa se trató de un proceso orientado al logro de pactos sociales para asegurar la competitividad económica, en el marco de acuerdos que a todas luces favorecen el capital frente al trabajo,”...

Importante enfatizar en el caso de América Latina:

...en América Latina corresponde más bien a prácticas incipientes formales de búsqueda de acuerdos para reducir riesgos de ingobernabilidad, causados por el aumento de los conflictos sociales, como efecto del incremento de los niveles de pobreza y desigualdad ocurrido durante las últimas dos décadas (Licha, 2004: 28).

Para el caso mexicano, la concertación vista como un ejercicio político tiene varios antecedentes, algunos que recupera Guillermo Torres son:

Se pueden hacer notar diversos ejemplos de esta técnica de trabajo en los años recientes, para mencionar alguno podemos señalar el Programa Nacional de Solidaridad, en el cual la población en concertación con las autoridades gubernamentales decidían el cómo, cuándo y dónde se realizarían

obras públicas de infraestructura y servicios públicos. En esta experiencia, el gobierno se enriqueció de la capacidad de organización y trabajo de la sociedad civil, en especial de aquellos que requerían urgentemente las que se efectuarían.

Guillermo Torres, nos expresa un ejemplo muy visible de la forma de aplicación de recursos públicos a partir de procesos de acercamiento y de la definición de prioridades a partir de un ejercicio dual, era el momento más cercano a la posibilidad de incidir en las decisiones de gobierno, de una forma coloquial; “la forma de palpar la materialización de los impuestos”.

De igual manera, como ejemplo tenemos las denominadas concertaciones económicas, las cuales, de alguna manera estabilizaron, durante un periodo de tiempo determinado, las condiciones de nuestra economía y controlaron los precios y los salarios con el acuerdo de los sectores obrero, campesino y empresarial (Torres, 1995: 176).

De esta forma, la concertación aporta a la gestión de gobierno tanto como a la construcción de una democracia. Es una técnica para conciliar intereses, pero también para lograr acuerdos y elaborar soluciones. Así, la concertación representa un equilibrio entre los sectores sociales y trata de homogeneizar sus condiciones de desarrollo. Este instrumento es un producto de la decisión de participación de la sociedad en el bienestar de la comunidad (Torres, 1995: 177).

La concertación, de alguna manera, devuelve al estado su capacidad de cumplir con sus responsabilidades fundamentales y valora la importancia de la participación de la sociedad civil en acciones dirigidas a satisfacer sus necesidades básicas y solucionar los problemas más notables. Esto otorga al Estado un carácter de promotor de la participación social utilizando a la concertación como instrumento de trabajo. (Torres, 1995: 177)

La concertación tiene un fuerte carácter de comunitarismo, en tanto que hace que la política vuelva a su origen ciudadano, incluso vecinal. Regresa la dinámica de gobierno a lo

local, al dominio de lo micro, en un movimiento destinado a optimizar recursos y eliminar burocracias. La comunidad es, entonces, el origen de lo público, ahí comienza lo político y ahí es donde ha de regresar.

La sociedad, por su parte, participa en el esquema de concertación para expresar y proteger sus intereses en las gestiones gubernamentales comprometiéndose de esta manera a tomar parte en el diseño, al menos en el aspecto formal, de políticas públicas y la toma de decisiones. (Torres, 1995: 178).

Horizontalidad y diálogo; participación social y comunicación. Así se organiza esta gramática de gobierno, no en un flujo vertical de arriba hacia abajo (tradicional y propio de las organizaciones que preservan estructuras burocráticas), sino en una relación cordial entre iguales, donde ciudadano y administrador público concilian intereses para lograr acuerdos. Aquí yace la corresponsabilidad que enarbolan las democracias desarrolladas.

La relación entre la actividad analítica y las actividades de negociación de los participantes es diversa y cambiante a lo largo del proceso de formulación de la política. Hay procesos en los que el análisis es el factor predominante de la hechura de la PP, mientras en otros procesos las actividades de negociación y concertación, de «ajuste mutuo» entre las posiciones de los participantes son las que encuadran el análisis y con frecuencia lo condicionan. Los ajustes de la negociación entre los interesados, sea que empleen o no los argumentos, cálculos, evidencias del análisis racional, suelen reelaborar los objetivos originales de la PP, redimensionar o cambiar sus componentes, o sustituir por otras las acciones consideradas pertinentes y eficaces (Aguilar, 2008: 18).

Sobre la participación de la sociedad civil, Flores señala que el “carácter participativo de la concertación, hace que sus actores adquieran compromisos y se involucren en las soluciones a la problemática nacional. Asimismo, implica corresponsabilidad en la conducción del desarrollo en los aspectos sociales y políticos.” (Flores, 1995: 199)

Y como señala Isabel Maggiolo lo más relevante en la concertación Estado-Sociedad, serían los conocimientos, habilidades y experiencias adquiridos por los ciudadanos que permitirían un aprendizaje colectivo y, consecuentemente, un empoderamiento social útil, condición *sine qua non* para construir el espacio Estado-Sociedad óptimo, en estas condiciones aún ventajosas para el Estado, se vislumbra el principio de los valores que catapultan un Estado fuerte, eficiente y confiable y una sociedad informada, participativa y activa (Maggiolo y Perozo, 2007: 390); en referencia clara a la adquisición de una cultura política democrática que haga de la ciudadanía un actor más protagónico en el manejo de su administración. Finalmente, siguiendo los argumentos de Gabriela Zendejas (2002), habrá que considerar que “la participación ciudadana no es inmediatamente política, es parte de la actividad de la sociedad civil, está en el mundo de los particularismos, de la defensa de intereses parciales y egoístas. La participación ciudadana se vuelve políticamente activa cuando se relaciona con el espacio público democrático” (Zendejas, 2002: 20). Es decir, cuando la sociedad civil se desenmascara de su rol receptivo para asumirse en un papel activo, detonante y cambiante en la búsqueda de procesos de concertación con sus gobernantes, para incidir en un cambio colectivo

2.5 EL PROCESO DE CONCERTACIÓN

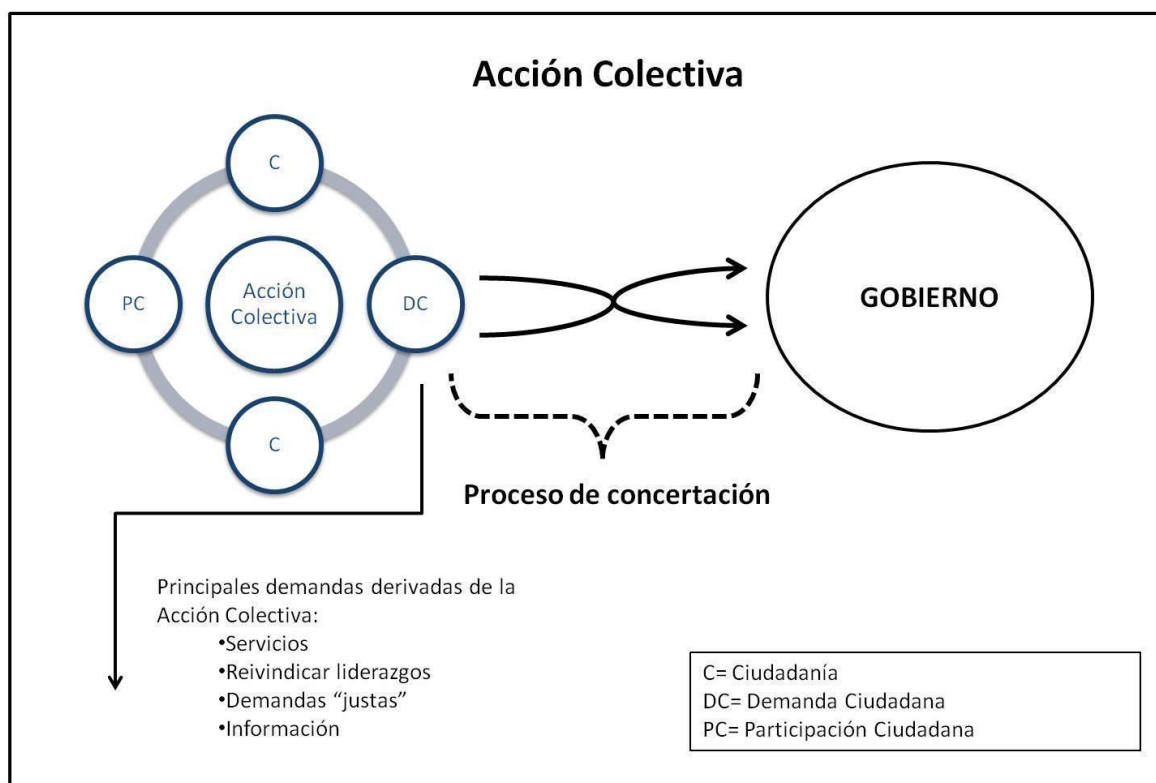
Para concluir con este capítulo, presentamos un esquema de elaboración propia que sintetiza las condiciones genéricas que acontecen con el reconocimiento de lo que hemos definido como acción colectiva (esquema 1), como parte integrante en el proceso de

concertación. Esquema que retoma, a nuestro parecer, las bases para generar las condiciones y ubicar los elementos anteriormente descritos. En segundo momento se profundiza dicho esquema (esquema 2), al grado que puede considerarse también, útil en la identificación y actuación operativa que oriente de manera práctica las etapas y funciones del proceso genérico de la concertación para la construcción de Políticas Públicas. En primer lugar, destaca la identificación de la Demanda Ciudadana (DC) la cual deriva de una inquietud o necesidad que afecta a las y los ciudadanos: seguridad, salud, educación, economía, seguridad, nivel de vida o la necesidad de recibir atención con una visión comunitaria, como lo pueden ser servicios públicos, urbanos o mejoramiento de imagen e infraestructura de espacios públicos, entre otros, dichas Demandas Ciudadanas devienen de un Pronunciamiento Ciudadano (expresión pública) que representará la cúspide y en ocasiones, la síntesis de esa necesidad y la expresión puntual o por lo menos visiblemente pública, de las condiciones que detonarán el inicio del proceso de concertación. Es en la instauración del proceso, en donde posterior a generar condiciones y con ambiente idóneo de diálogo, es que se da paso a la negociación y potencialización de la comunicación con una perspectiva de retroalimentación claramente dual (ciudadanía-gobierno), es decir, la oportunidad de apropiarse del sentido e identificación del origen y destino de la demanda ciudadana, para dar paso a la actuación de los Servidores Públicos (SP) o Dependencias de Gobierno (DG). Finalmente, es más que común, frente al escrutinio público, considerar que para un sector, el de las y los ciudadanos, el objetivo inmediato es el de obtener atención a la demanda ciudadana por parte del gobierno, y por el otro, el del Gobierno, el de mostrar capacidad de negociación y disipar la expresión respondiendo a la atención de la DC. Para

lo cual tenemos que considerar básicamente dos momentos, uno en el que el gobierno muestra como símbolo de eficacia, su capacidad de responder con inmediatez al hecho público o expresión pública, para establecer diálogo y generar, a través de éste, atención al grupo y sus demandas, así como en un segundo momento, el de interés de esta investigación, el que radica o se sitúa en la arena de la concertación y en el insumo que de este deriva, es la etapa del proceso, en la que posterior a conocer sobre la demanda ciudadana, y a través de técnicas y metodología, los servidores públicos y actores gubernamentales, son capaces no sólo de atender de forma integral y progresiva lo que en un inicio parecería un reclamo colectivo por alguna deficiencia, exigencia o vacío, sino para transitar a un proceso de transformación de la DC que “resuelva” con inmediatez y disipe la dinámica social, sin dejar de lado que el fondo derivará en la conversión de la DC en una PP; que otorgue respuesta técnica, integral y metodológica a problemas de la población o sector social en su generalidad, con la legitimación necesaria de quien la detona.

Finalmente y no menos importante, esta diagramación también identifica posibles escenarios concebidos desde la perspectiva gubernamental; sobre la consecuencia socio-gubernamental de atender y responder en el primer contacto a aquello que motivó a la Acción Colectiva, en corresponsabilidad con el reconocimiento de contar con una sociedad civil organizada, informada y participativa en los procedimientos de su administración. Y bien, desde la perspectiva ciudadana, en cuanto a la percepción de la respuesta de su gobierno, señalamos dos aristas: la positiva, relacionada con la eficiencia, el cumplimiento de la acción de gobierno, la gobernabilidad y, por tanto, la legitimidad de la administración.

La segunda, es la negativa, que se vincula con los choques o fricciones, la pérdida de capital político y la opacidad frente al escrutinio público.



Esquema 1; Fuente: Elaboración propia

La construcción de un diagrama de concertación es también una tarea organizativa en torno a la eficiencia burocrática y a las exigencias que de forma cotidiana la ciudadanía mantiene de frente a la administración pública y que tiene que ver con desenlaces vinculados a valoraciones sobre la eficiencia, transparencia y asertividad en la respuesta del gobierno.

En este sentido el diagrama de concertación es un modelo de trabajo que busca definir en su generalidad, la condición para observar el proceso en el que surge una conciliación de intereses. Pero también atiende y se ajusta a los aportes teóricos en torno a la corresponsabilidad Estado-Sociedad, sobre la importancia de la participación social, de las

capacidades técnicas y metodologías de aplicación de proceso, para incidir en el origen y formulación de políticas públicas, a partir de la instauración de canales de diálogo que favorezcan la comunicación horizontal entre ciudadanía y gobierno.

El nacimiento de una Demanda Ciudadana, primer eslabón en un proceso de concertación, encuentra sus orígenes en diferentes raíces, entre ellas, las que señala Luis Aguilar vinculadas a la ineficiencia e inoperatividad del gobierno por resolver problemáticas sociales. Es decir, cuando la administración pública devela su incapacidad para atender cuestiones elementales para el buen desarrollo de la sociedad y, por tanto, del interés común: salud, educación, seguridad, empleo, mejoramiento comunitario o urbano, movilidad, garantía de servicios públicos, etc.

Así, el móvil de una Demanda Ciudadana puede variar desde la exigencia por tener una nueva escuela o centro de salud, hasta la instalación de alumbrado público o la entrega de agua potable. Y es precisamente esta amplitud de posibilidades en donde encontramos la primer gran dificultad que debe encarar un proceso de concertación: a saber, que el negociador o conciliador desde ser quizás no un experto en cada tema, pero sí conocer la perspectiva, competencia y capacidad institucional de respuesta de cada gobierno a las diferentes problemáticas públicas. Para resolver esta arista, una vez que inicia la concertación, es fundamental la elaboración de mapas de problema, análisis de actores, el levantamiento de un diagnóstico, que aporte información que clarifique sobre el rumbo de las decisiones, reduzca el margen de incertidumbre sobre la problemática a atender y sin duda, la identificación de la o las posibles soluciones a la misma con inmediatez, pero más

allá con una respuesta institucional y de estado en la que el desenlace construya la PP que atienda el hecho.

La Demanda Ciudadana, por otra parte, constituye luego de su organización y del empleo de medios formales o no institucionalizados de participación, en un Pronunciamiento Ciudadano que una vez que se convierte en expresión pública, representa una condición de Acción Colectiva, la cual, importante será identificar los avatares que representará para la búsqueda del establecimiento del diálogo, al surgir variables de expresión y por ende de su capacidad de movilización, dinámica y “fuerza”, importante será en la praxis considerar su volumen, aglutinamiento de voluntades, capital social y sus liderazgos sectoriales, elementos que traducirán en el impacto social y/o detonantes de agenda pública prioritaria. Sin embargo, desde la óptica de la concertación, toda demanda ciudadana debe ser atendida independientemente de la fuerza de su acción colectiva o de su volumen de capital. Podemos decir que medir la Acción Colectiva, nos ayudará a contar con el reflejo y síntesis de la problemática a resolver.

Es a partir de ello, que la Acción Colectiva reconociendo esta intención conceptual, se convierte para el gobierno, en una realidad de responsabilidad administrativa sobre la actuación u omisión de las personas servidoras públicas, que debe atenderse en la arena de los órganos de control, y más importante aún, del escrutinio público con las categorías de eficacia y eficiencia gubernamental, para con ello salvaguardar los derechos individuales y colectivos, resaltando como ejemplo, el carácter constitucional del derecho a la libre manifestación, frente al de libre tránsito. Previo a la intervención coercitiva de la autoridad que en principio busque garantizar cualquiera de estos, deben construirse procesos de

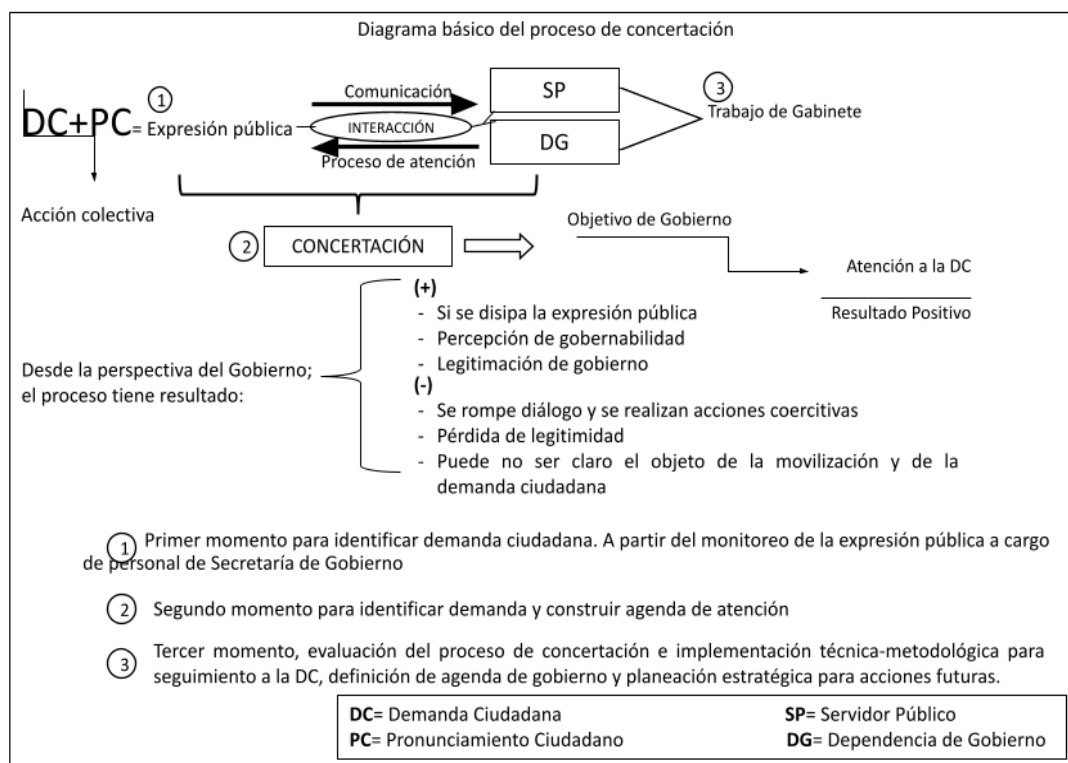
concertación que contribuyan a la estabilidad y a la construcción de soluciones compartidas, de lo contrario agotados los mecanismos de comunicación y diálogo, se perdería el objetivo dual de los gobiernos planteados en la presente investigación. Por un lado el de representar un gobierno abierto al diálogo, con capacidad horizontal frente a los procesos ciudadanos en la toma de decisiones, y por otra parte, en la imposibilidad de transitar en construir, a partir de preceptos técnicos-metodológicos del servicio público, en la solución positiva de la demanda ciudadana, a partir del origen y destino en el que se tornará la atención de la Acción Colectiva.

Por lo anterior, la abstracción de un modelo de concertación, al menos debe contemplar los siguientes momentos de acción-intervención:

1. El surgimiento de la Acción Colectiva o conocimiento de la Demanda Ciudadana
2. Puesta en marcha e implementación del proceso de Concertación
 - A. Identificación visual de la Acción Colectiva o reconocimiento de la Demanda Ciudadana.
 - B. Otorgar seguridad y garantizar medidas básicas protección ciudadana a quienes constituyen la Acción Colectiva
 - C1. Categorización de la Acción Colectiva. Dinámica / Estática
 - C2. Categorizar por perfil. Por sector población, económica, características de los actores.
 - C3. Categorizar por demanda. y sus mecanismos de atención
3. Análisis minuto a minuto de la Acción Colectiva
4. Construcción de proceso de acercamiento, atención y diálogo.
5. Establecimiento de agenda y posibles acuerdos de solución.
6. Procesamiento y trabajo de análisis de gabinete.

7. Formulación de propuestas y acciones para incidir en el diseño y proposición para la construcción de una Política Pública

Habrá de considerarse en la práctica cotidiana de los procesos burocráticos de atención ciudadana, únicamente se visualiza o se determina si un evento fue atendido o no, a partir del establecimiento del diálogo y la disuas n de la acción colectiva, esto sin menoscabo de la valoración de lo positivo o negativo de su resultado, y mucho menos del juicio ciudadano valorativo que retrata el nivel de satisfacción de éste. Es decir, se califica que una demanda fue atendida o no, sin valorar el producto de la atención y el resultado que con el tiempo pueda derivar de dicha atención u omisión. Es decir, la percepción del resultado que experimenta el servidor público que implementa directamente el proceso de concertación, está estrechamente ligada al manual de procedimiento de atención que le faculta o limita en su actuación, sin duda tema que requiere su propio análisis.



Esquema 2, Fuente: Elaboración propia

Como se busca ilustrar en este diagrama, el proceso de concertación se genera a través de la interacción y mediación que se instituye entre la Acción Colectiva y sus componentes, con la esfera de competencia gubernamental. Las demandas sociales, que en su mayoría se consolidan en la conjunción de interés individuales que se colectivizan a través de la participación y organización ciudadana, cotidianamente reflejan aspectos vinculados con servicios públicos considerados quehaceres comunes del orden local de gobierno, aunado a la visión de la búsqueda por la reivindicación de liderazgos o bien a la común, “compleja” y constante forma en que los gobiernos potencian la forma en que comunican, transparentan e informan acciones de gobierno a la ciudadanía.

A más de la mitad del recorrido de esta investigación, y tomando en cuenta que la integración, constitución y/o diseño de las Políticas Públicas obtiene como insumo primigenio y rector de su composición, la respuesta a problemas públicos. Bajo ese principio, es menester señalar que consideramos también, que uno de los efectos de respuesta a dichos problemas públicos, se encuentra en la virtud de identificar y reconocer la convivencia de dos actores; la sociedad y el gobierno, y que el nodo resultante de esa convivencia, se convierte en el ideal de horizontalidad y sin duda alguna la forma de transitar legítimamente en la atención de dichos problemas públicos.

Si bien asumir que la concertación no es el mecanismo para dar respuesta a todas las demandas ciudadanas, sin duda alguna decimos que sí es motor de las democracias consolidadas, que hacen contrapesos del poder ciudadano al poder político, y toman parte,

tanto en la vigilancia de sus actores políticos, como en la formulación de respuestas y políticas públicas.

El análisis de ello, encuentra sentido en reconocer que es a partir de la interacción de estos actores, donde encontramos la posibilidad de construir una forma de reconocimiento mutuo para situarse en la arena de lo ideal, de la forma más clara y racional de establecer comunicación, de administración y ejecución de los recursos públicos, de corresponsabilidad entre sociedad e instituciones del estado, y sí, de la búsqueda por la profesionalización de las y los servidores públicos que se encargan de la implementación de los proceso de concertación en la administración pública local.

Concluyamos sobre la concordancia con el reconocimiento del derecho a la comprensión relacionado en el texto denominado “Lenguaje jurídico y lenguaje inclusivo: claridad técnica y sencillez”³,

El derecho a comprender está en la base de muchos otros derechos fundamentales. (Gutiérrez, 2022)

A lo que agregamos, que será indispensable que las personas servidoras públicas encargadas de la implementación del proceso de concertación, sin duda alguna, deberán asumir la característica del lenguaje ciudadano e inclusivo, señalado en líneas anteriores, como una constante en el discurso y, por ende en sus actividades cotidianas dentro del proceso de concertación, que en un futuro también servirá como elemento facilitador en etapas primigenias de la construcción y hechura de la Política Pública a concebirse.

³ Arrudi Gutiérrez; “Lenguaje jurídico y lenguaje inclusivo: claridad técnica y sencillez”. 8 marzo de 2022

A continuación, basados en el texto recientemente citado, compartimos de forma enunciativa, más no limitativa, “las características básicas” que debe tener el lenguaje en uso de las personas servidoras públicas en pro de la consolidación del proceso de concertación ciudadana:

- La sencillez; que no ofrezca dificultades en su uso y expresión.
- La claridad; que pueda ser entendido por el destinatario para poder usarlo.
- Sin tecnicismos innecesarios.
- Accesible e inclusivo

CAPÍTULO 3. CASOS DE CONCERTACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Hasta ahora hemos hecho un minucioso recorrido a través de las discusiones que fundamentan las ideas de la concertación ciudadana, de la participación ciudadana y de la política pública. Por lo que ahora toca identificar algunas expresiones concretas en las que podamos reconocer acciones de gobierno como resultado de procesos de concertación. De este modo, el presente capítulo tiene por objetivo dar cuenta de fenómenos de concertación en el caso de la Ciudad de México.

Se expondrán las razones por las cuales se elige el caso de la Ciudad de México para ejemplificar la toma de políticas públicas encaminadas a acoger demandas de las colectividades. Posteriormente se describirán brevemente dos ejemplos seleccionados, uno de ellos extraído del tema del género y el contexto de violencia, y otro de ellos proveniente del ámbito de la movilidad urbana.

Finalmente se realizarán algunas reflexiones finales comparando las particularidades de ambos casos y recapitulando cómo estos pueden ayudarnos a entender mejor nuestro tema de estudio tal y como lo hemos planteado.

3.1 LA CIUDAD DE MÉXICO COMO CONTEXTO DE PROCESOS DE CONCERTACIÓN

Se ha elegido la Ciudad de México como el punto de observación de tales fenómenos ya que la capital representa un referente nacional en cuanto a procesos de participación ciudadana se refiere, ejemplo de ello, quienes habitamos en alguna de las 16 demarcaciones de la Ciudad, reconocemos ejercicios de participación en torno a la definición de acciones de gobierno, procesos de consulta y opinión pública y ciudadana, que como resultado de éstos, se cuenta con registro de ejercicio de recursos públicos y la consolidación de proyectos con visión comunitaria. Es de común acuerdo identificar el surgimiento de la sociedad civil en México a partir de las acciones colectivas movilizadas para enfrentar las consecuencias del terremoto de 1985 en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México. La emergencia de la colectividad organizada en la capital del país no podría explicarse únicamente por el hecho casual de que el sismo ocurrió en la ciudad capitalina, sino como resultado de procesos previos de organización colectiva. El vertiginoso proceso de crecimiento urbano que la ciudad empezó a experimentar desde la década de los años cincuenta y sesenta hizo que pronto las capacidades gubernamentales y administrativas de la capital se vieran exigidas y en cierto modo rebasadas. En este contexto diversos sectores de la población vieron en la coordinación colectiva una herramienta para solventar sus

necesidades. Ejemplo de ello son las diversas movilizaciones por la regularización de la vivienda que surgieron en distintas zonas de la hoy Ciudad de México y que aglutinaron en su momento, tanto a personas habitantes de la Ciudad, como de quienes se asentaban en ella provenientes de alguna entidad de la república.

La capital del país resulta un caso interesante no sólo por sus experiencias de movilización colectiva en el entorno urbano, sino también porque su gobierno, ha sido pionero en la toma de decisiones que recolectan las reivindicaciones de la población. Es posible identificar en la Ciudad de México acciones de gobierno que posteriormente serían precursoras en la apropiación de las emergentes necesidades de la población. Son emblemáticos los ejemplos de la legalización de la interrupción del embarazo en 2008; la emisión de la ley de la voluntad anticipada en el mismo año; y la legalización del matrimonio igualitario en 2010. Todas ellas, expresiones legales que responden a las necesidades sociales de grupos subalternos, quienes progresivamente han ido planteando necesidades en la arena pública. Es de destacarse que la acción gubernamental en estos casos no se reduce únicamente a la habilitación legal de estos derechos, sino también a la disposición de condiciones que les permitan a las y los ciudadanos acceder libremente a ellos, entre los que se encuentran la habilitación de los espacios idóneos para su consolidación, armonización de procesos administrativos, así como las correspondientes medidas de información y difusión que le permitan a la ciudadanía el manejo óptimo de las nuevas posibilidades disponibles.

En todos estos ejemplos, se tratan de necesidades de la población y reivindicaciones emergentes, a las que corresponde una reacción en el gobierno, y que impulsan agendas sociales, ya sea ampliando los derechos reproductivos de las mujeres, el derecho a la

muerte digna en pacientes con enfermedades terminales, o el derecho de las personas del mismo sexo a acceder plenamente a los derechos civiles. Se trata en todos los casos, de medidas que posteriormente serían planteadas o por lo menos discutidas en otros estados de la República, conforme a sus propios procesos y posturas.

Es así que de este contexto hemos decidido extraer algunos ejemplos que nos permitan ilustrar más claramente el fenómeno de concertación en nuestra capital. Se trata de las acciones del gobierno para enfrentar la violencia contra las mujeres, así como las acciones dirigidas a generar una movilidad incluyente al interior de la Ciudad de México, para quienes habitamos o transitamos en ella. Las selecciones de estos casos no tienen otro sustento que representar ejemplos vigentes en los que es posible observar procesos de concertación ciudadana. En los que podemos identificar, se cumplen los elementos básicos de un proceso de concertación tales como los hemos definido en páginas anteriores. A saber: debemos identificar un pronunciamiento ciudadano, el cual supone la existencia de una acción colectiva organizada para manifestar exigencias. Ante ello, el gobierno habilitaría canales de diálogo que le permitan interactuar con el colectivo y detonar la posibilidad de convertirse en agente de diálogo con reconocimiento de sus interlocutores. De este modo, el gobierno atendería la demanda ciudadana y tomaría las medidas institucionales correspondientes, de modo que se generarían acciones para enfrentar las problemáticas identificadas y detonar las condiciones suficientes para responder técnica e institucionalmente a la Demanda Ciudadana.

Por último, es importante resaltar que la investigación de cada uno de los procesos de concertación en la Ciudad de México exigirían por sí mismos un detallado análisis que podría

ser objeto de un trabajo terminal por sí mismo. No es nuestro objetivo la presentación de una descripción en extenso de tales fenómenos, sino, como hemos indicado anteriormente, de forma específica ilustrar con ejemplos concretos las discusiones teórico-conceptuales que hemos desarrollado en los dos capítulos anteriores.

3.2 COMBATE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La violencia contra las mujeres es una problemática social cuya gravedad es dimensionada con creciente propiedad. Según datos del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia Contra las Mujeres (BANAVIM), actualmente hay registrados 918 mil 479 casos de violencia, entre las cuales se incluyen casos de violencia física, psicológica, económica, patrimonial y sexual. Según estos datos, se habrían emitido por lo menos 123 mil 877 órdenes de protección para salvaguardar la integridad de las personas agredidas.

La visibilización de esta problemática, así como la exigencia de medidas para su solución, ha sido eje de diversas movilizaciones ciudadanas. Algunas de las más interpeladas y con mayor repercusión en la elaboración de políticas públicas son aquellas que han ocurrido en los últimos dos años, cuyo epicentro se encuentra en la Ciudad de México. En palabras de Álvarez (2020):

Desde los últimos meses de 2019 –más precisamente a partir de agosto- hemos asistido en México y en particular en la Ciudad de México, a una creciente y vigorosa movilización de mujeres jóvenes que han tomado el espacio público (calles, plazas, universidades, medios masivos, y redes sociales) [...] El núcleo central de sus demandas ha sido, desde el inicio, la denuncia, y el alto a la violencia contra las mujeres, que en muy diversos ámbitos se ha hecho cada vez más visible y persistente, llegando a extremos inadmisibles, como el aumento de feminicidios en distintas regiones del país, con particular énfasis en Ciudad Juárez y el Estado de México (Álvarez, 2020: 148).

A pesar de que los objetivos y las reivindicaciones del movimiento tienen un carácter nacional, es claro que este tuvo su epicentro en la Ciudad de México. Las movilizaciones en agosto de 2019 dirigidas al gobierno de la Ciudad de México exigiendo rendición de cuentas ante el difundido caso de la violación de una mujer por parte de policía, fue la movilización que potenciaría una serie de movilizaciones organizadas en torno al tema de la violencia contra la mujer (Álvarez, 2020: 149).

Estas acciones habrían sido acogidas por el gobierno capitalino mediante la implementación expedita de algunas medidas, Alejandro (2020) observa que de las manifestaciones del 2019 en la Ciudad de México...

[...] derivó el Plan de Acción del Gobierno de la CDMX, prácticamente inmediato, y que contempla cinco ejes fundamentales: transporte público, espacio público, instituciones de seguridad y justicia, atención a víctimas y campañas permanentes. También destaca la aplicación de un Botón de Auxilio; instalación de 20 mil 875 luminarias en la capital; iniciativa de ley para la creación de un Banco de ADN; y la campaña “No es costumbre, es violencia” (Alejandro, 2020: 112).

Es importante señalar que si bien tales manifestaciones colectivas han tenido particular visibilidad, las movilizaciones en este tenor han existido en otros momentos de la historia del país. Así, por ejemplo, en los años 90 podemos identificar esfuerzos cuyos resultados se reflejaron en el reconocimiento y tipificación de delitos por cuestiones de género. Como resultado de ello, en 2007 el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2012) tipificó el feminicidio como delito autónomo, en donde se conformó la tipificación de la “violencia feminicida”, la cual permite identificar “un conjunto de conductas “como prácticas misóginas, agresiones y diversas formas de violencia que coloca a las mujeres en situación de riesgo y que pueden culminar con la muerte” (Álvarez, 2020: 152).

En el contexto de la Ciudad de México, los reglamentos que enmarcan las acciones de gobierno orientadas a enfrentar la violencia contra las mujeres se encuentra sustentada en la Ley de Desarrollo Social para la Ciudad de México, la cual protege, entre otros ámbitos, derechos sociales, de equidad, igualdad de género y participación ciudadana (Escalante, 2018: 247). Además, la Ley de Salud de la Ciudad de México permite un marco legal desde el cual el gobierno capitalino genera acciones para combatir esta problemática, y las cuales constituyen parte de la política pública en este ámbito:

Dentro de esta política social, también se cuenta con la Ley de Salud para la Ciudad de México, en ella se trabaja un programa con enfoque social y de atención a la violencia de género denominado Programa para la Prevención y Atención a la Violencia de Género (PPAVG), el cual fue implementado por el entonces Gobierno del Distrito Federal (CGF) desde el año 2003, primero como “plan estratégico” desde 2013 como “programa social”, siempre a través de la Secretaría de Salud de la hoy Ciudad de México (SEDESA) y las unidades médicas que la componen (Escalante, 2018: s/n).

En su artículo “Atención de la violencia de género en la Ciudad de México: política social en proceso”, Ana Esther Escalante realiza un detallado análisis sobre el Programa para la Prevención y Atención a la Violencia de Género (PPAVG). Entre sus observaciones la autora analiza los aciertos y desaciertos del programa, así como las dificultades que enfrenta como instrumento gubernamental para el combate de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, resulta significativo, que independientemente de los alcances que dicho programa arroje y las dificultades de su implementación, la autora reconoce en este programa una clara respuesta a las demandas sociales (y lineamientos internacionales) que claman una intervención gubernamental en el ámbito:

La normatividad de la Ciudad de México en relación al tema de la violencia, que es el eje articulador del programa que se investigó, muestra que hay una armonización consistente y una preocupación

común porque cada instrumento mantenga una identidad y aporte una solución de conjunto. Es así que la política de la CDMX orienta la demanda de la sociedad y legitima estos Derechos Sociales que están consignados en declaraciones, pactos y documentos internacionales, nacionales y de la propia Ciudad de México y son los que sirven de base al PPAVG (Escalante, 2018: s/n).

En este sentido, podríamos decir que tales acciones de gobierno encuentran un correlato en las necesidades y demandas de la población. Resulta sintomático que muchas de estas acciones corresponden a contextos de efervescencia social en los que la población ha logrado articular de manera colectiva un discurso. Así, por ejemplo, la Ciudad de México cuenta desde 1996 con la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, y, como señalamos anteriormente, es en los años noventa cuando también podemos rastrear momentos significativos de movilización social en este sentido.

Consideramos, también, que en este caso es claramente reconocible la generación de toda una política social en la Ciudad de México en torno al problema de la violencia contra las mujeres, ya que las acciones de gobierno no son aisladas, sino que se manifiestan en un conjunto coherente que permite enfrentar tal problemática. Así, es posible distinguir que después de la emisión de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, emitido en la Ciudad de México, y el Reglamento de Desarrollo Social del Distrito Federal, se emitirían por lo menos tres leyes más relativas a este ámbito (Escalante, 2018: s/n).

Al observar este caso, queda claro también que existe una interacción entre las acciones de gobierno y la demanda ciudadana, de tal modo que ambas se potencian una a la otra: la acción ciudadana impulsa al gobierno a la toma de acciones, y a su vez, la acción del gobierno promueve que la población sea más activa en el reconocimiento y abordaje de la problemática. Así, por ejemplo, Escalante (2018) nos permite observar que una vez

habilitado el PPAVG la cantidad de usuarias que demandan su uso son mayores, lo mismo que la capacidad de atención del programa:

A partir de las acciones del componente de prevención del programa, la demanda de atención ha aumentado, debido en parte a que se incrementaron notablemente las metas físicas del programa; para 2013 se programó la aplicación de 25,000 detecciones a víctimas de violencia de género y para el 2014 se duplicó la meta física con la aplicación de 50,000 detecciones a víctimas de violencia de género (Escalante, 2018: s/n).

A continuación, para sumar en la presente investigación, compartimos de forma cronológica los acontecimientos públicos más evidentes en nuestra sociedad contemporánea, así como el “cruce” de éstos con acciones que reflejan coincidencia temporal e institucional de respuesta en la materia.

Acontecimiento	Año	Contexto/Fuente	Referencia de acción institucional
Las madres de víctimas de feminicidio y desaparición forzada han encabezado importantes movimientos activistas contra la violencia de género.	2010	Marisela Escobedo quien fue asesinada en 2010 mientras protestaba por el feminicidio de su hija, Rubí, dos años antes. Frente a la ineficiencia del Estado, Escobedo encabezó marchas en Ciudad Juárez.	2007 Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal. 2008 Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 2013 La política de Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) aborda injusticias en todos los ámbitos de la política pública
Marcha del 24 de abril 24ª <i>hashtag</i> #VivasNosQueremos	2016	Navarrete, Priscila (25 de abril de 2016). «Miles de mujeres protagonizan la mayor marcha por la violencia machista en México». <i>El País</i> . ISSN 1134-6582. Consultado el 6 de marzo de 2021	Programa General de Oportunidades y No Discriminación Hacia las Mujeres de la Ciudad de México 2013-2018
Marcha del 8 de marzo “Vivas se las llevaron, vivas las queremos”;	2017	País, El (9 de marzo de 2017). «Día Internacional de la Mujer 2017 Marcha del 8 de marzo en México en vivo». <i>El País</i> . ISSN 1134-6582.	

Marcha del 5 de marzo Marcha por Lesvy en Ciudad de la UNAM para exigir justicia por el caso de Lesvy Berlín	2017	«Cientos marchan en la UNAM para exigir justicia, seguridad y el fin de los feminicidios». Animal Político. 5 de mayo de 2017. Consultado el 6 de marzo de 2021.	Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México 2015-2018
Marcha del 17 de septiembre Marcha por Mara hashtags: #JusticiaParaMara, #NiUnaMenos y #TodasSomosMara.	2017	Marchas en Ciudad de México, León, Torreón, Puebla y Guadalajara por el caso de Mara Castilla quien fue asesinada después de abordar un taxi de la compañía de Cabify en Puebla.	7 septiembre de 2017, Se emite Solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género para la CDMX
Antimonumenta 8 de marzo	2019	Se colocó una antimonumenta frente al palacio de Bellas Artes con el propósito de crear un símbolo de memoria colectiva sobre las víctimas de feminicidio en México.	25 de noviembre de 2019, Declaratoria de Alerta por Violencia de Género
Marcha del 12 y 16 de agosto	2019	El 12 de agosto se realizó una protesta en la Ciudad de México tras el señalamiento de cuerpos policiacos como presuntos responsables de la violación de dos menores de edad	Primero. Se implementen las acciones de emergencia que permitan garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad, así como visibilizar la violencia de género y transmitir un mensaje de cero tolerancia. Segundo. El Gob. de la CDMX, adopta acciones para garantizar a las mujeres y las niñas que se encuentran bajo su jurisdicción, el derecho a una vida libre de violencia... Tercero. Visibilizar la violencia de género y el mensaje de cero tolerancia. Cuarto. De conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, con el propósito de acordar e implementar las acciones de emergencia para garantizar el cese de la violencia feminicida y la seguridad de las mismas
Marcha del 8 de marzo convocada a nivel nacional, se trató de protesta pacífica más grande en la historia del México moderno.	2020	«Marcha de mujeres en CDMX registra asistencia masiva y nunca antes vista». Animal Político. 8 de marzo de 2020. Consultado el 6 de marzo de 2021.	Ley Olimpia, en contra del acoso y la violencia digital, de fecha 22 de enero de 2020. ⁴

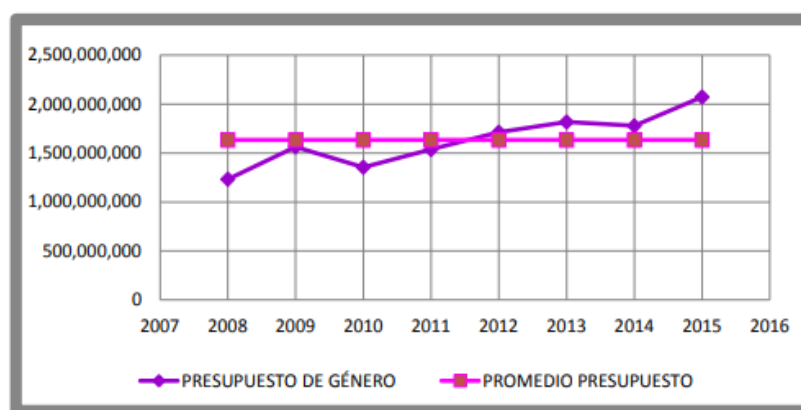
⁴ En marzo de 2014, cuando tenía 19 años, Olímpia Coral Melo, presentó una iniciativa de ley en el Congreso de Puebla. Tras su insistencia, logró que se reconociera la violencia digital y se sancionara hasta con seis años de prisión a quienes comparten materiales íntimos sin consentimiento en 2018. Hoy, al menos 28 estados de la República Mexicana reconocen esto como un delito.⁵ El 22 de enero de 2020, la Ciudad de México se sumó a estas entidades al publicarla en su Gaceta Oficial. Wikipedia

Otro elemento considerado en esta descripción, busca ejemplificar con el ejercicio presupuestal programado por el Gobierno del entonces Distrito Federal en materia de presupuesto vinculado a la perspectiva de género, a continuación se comparten cifras al respecto.

Comportamiento Presupuestal Gobierno del Distrito Federal 2008-2015

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Presupuesto D F	110,666,600,283	122,608,089,118	129,433,675,227	137,012,501,104	138,043,090,119	144,142,928,190	156,837,576,548	169,222,623,302
Presupuesto Género	1,232,878,556	1,563,229,278	1,355,113,207	1,537,768,345	1,713,111,939	1,817,222,581	1,778,179,126	2,072,478,380

Gráfica 1. Comportamiento Presupuestal 2008-2015



Fuente: Informe de avances en cumplimiento al Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México 2013-2018.

3.3 MOVILIDAD URBANA INCLUYENTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Un caso adicional, aunque con distintas características es el que corresponde al reconocimiento de las necesidades de movilidad urbana en la Ciudad de México. Este caso ha sido abordado con mucha menor frecuencia y detalle que el caso de la violencia de género. Sin embargo, su análisis nos permite tener otro punto de vista sobre el fenómeno de la concertación ciudadana.

El tema de la movilidad urbana no es un tema menor, para Castañeda-Olvera (2019), las posibilidades de desplazamiento al interior de una ciudad refieren directamente a un esquema de desigualdad: la manera y la calidad con la que una persona se moviliza en la Ciudad de México dice mucho de su grupo social. Puede tratarse de un grupo cuyas necesidades de desplazamiento son contempladas dentro de la agenda de un gobierno o, por el contrario, puede tratarse de grupos cuyas necesidades son excluidas.

Para Castañeda-Olvera algunos de los grupos que históricamente han sido excluidos de la planeación de las ciudades son las mujeres, las personas adultas mayores y las personas discapacitadas. Las mujeres serían vulnerables en su desplazamiento, debido al riesgo de violencia sexual de que pueden ser objeto en el transporte público o en calles poco iluminadas. Por su parte, los discapacitados y adultos mayores han sido excluidos en tanto que su cuerpo requiere de condiciones especiales para desplazarse, tales que no pongan en riesgo su integridad física. En el apartado anterior hemos hablado profusamente del grupo social de las mujeres, por lo que nos enfocaremos en los dos últimos grupos.

El t3pico que atraviesa el problema de la movilidad de discapacitados y adultos mayores es el problema de la dependencia. En palabras de Leticia Robles (2006), la dependencia es la condici3n por la cual se requiere del apoyo de otras personas. Generalmente esta caracter3stica ha sido asociada a las y los adultos mayores y a las personas discapacitadas. Sin embargo, las y los infantes tambi3n son claramente dependientes, tanto en su sustento, como en el cuidado de s3. De este modo, la dependencia es una caracter3stica por la que atraviesa toda persona en su vida.

M3s a3n, Robles (2006) enfatiza en que la dependencia no es una condici3n dada por igual para todos, sino que es posible distinguir grados de dependencia. El grado de dependencia de una persona estar3 dado por el contexto y por la tecnolog3a disponible para dar apoyo a la persona. As3, por ejemplo, comparativamente una persona discapacitada con silla de ruedas tendr3 una forma de dependencia distinta a la que tendr3a una persona discapacitada sin esta herramienta. Del mismo modo, la existencia de una adecuada infraestructura urbana determina en qu3 lugar del espectro de dependencia se encuentra. En 2016 se public3 la Ley de Accesibilidad para la Ciudad de M3xico, el cual sent3 las bases legales para la modificaci3n de la infraestructura y servicios urbanos como una tarea prioritaria en beneficio de todos los sectores sociales. En su art3culo 2º se se3ala:

Todas las edificaciones p3blicas y privadas, que presten servicios al p3blico, que se construyan a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se ajustar3n a los criterios de dise3o universal y accesibilidad para las personas con discapacidad y personas con movilidad limitada que se dispongan en la presente Ley, reglamento, normas t3cnicas y dem3s ordenamientos aplicables en la materia; asimismo, en las edificaciones existentes, se deber3n realizar los ajustes razonables y adaptaciones, considerando la aplicaci3n de criterios de accesibilidad de manera progresiva (DOF, 2016: 1).

El gobierno de la Ciudad de México ha implementado progresivamente una variedad de medidas que impactan la capacidad y la calidad de movilidad de la población. Algunas de estas son: la colocación de rampas y accesos en calles y edificios a petición de la ciudadanía, el acceso gratuito al transporte público, el acceso preferente en transporte público a personas discapacidad o movilidad limitada, la instalación de rutas táctiles en todo transporte público, la colocación de señalizaciones visuales y auditivas en cruces peatonales, la instalación de ascensores en el servicio de metro y puentes peatonales y la colocación de puntos de abordaje preferentes, entre otros.

Visto de este modo, es claro que el gobierno de la Ciudad ha hecho propias las demandas de los grupos sociales en condición de dependencia. Sin embargo, ¿En dónde se encuentra la movilización ciudadana que habría impulsado esta agenda?

A diferencia de las movilizaciones masivas que mencionamos en el caso de las protestas contra la violencia de género, el campo por los derechos de las personas con discapacidad, parece encontrarse más en el activismo individual y de las organizaciones de la sociedad civil, que en las protestas multitudinarias. Sin embargo, ello no debe llevarnos a descartar de antemano la agencia social de estos grupos.

Es cierto que podríamos atribuir las acciones gubernamentales a los cambios propios de los estándares internacionales de accesibilidad urbana. Sin embargo, no debemos olvidar que dicho elemento externo también formó parte del escenario cuando hablamos de las movilizaciones de las mujeres. Por lo que debemos mantenernos abiertos a analizar en cada caso el peso y la agencia de los actores que hemos identificado.

Es poca la literatura que se ha dedicado a investigar las formas de movilización política de grupos como las personas discapacitadas y las personas adultas mayores. Autores como Robles (2016), auguran la aparición cada vez más visible de manifestaciones de adultos mayores o personas en situación de dependencia, ya que estos parecen empoderarse cada vez más y dan muestras de tejer discursos políticos y demandas cada vez más articuladas. Por lo pronto, pareciera que, en el caso de la Ciudad de México, la interlocución del gobierno con estos grupos ha sido mediante canales más institucionalizados, y por lo tanto, menos visibles en términos de protesta. Sin embargo, es claro que existe una movilización colectiva que motiva socialmente la transformación de la ciudad en beneficio de una movilidad más incluyente. No obstante, ejemplo de acontecimientos recientes de expresiones públicas en la materia, se registra que el día 26 de agosto del 2021, un grupo de personas con diferentes discapacidades, visual, auditiva, de movilidad, entre otras, exigieron atención del ejecutivo local, a efecto de mejorar, acondicionar, recuperar, las condiciones de infraestructura pública y accesibilidad cotidiana en la Ciudad.⁵

3.4 REFLEXIONES FINALES; ¿CUÁNDO ESTAMOS ANTE UN PROCESO DE CONCERTACIÓN CIUDADANA?

El análisis de los casos anteriores nos deja lecciones no sólo en cuanto a la existencia y la importancia de la concertación ciudadana en la Ciudad de México, sino que también nos

⁵ Como referencia gráfica, video del corte informativo de la expresión pública en medio de comunicación. <https://youtu.be/S8SYH5u4Zo>

deja algunas reflexiones metodológicas en torno a cómo observar procesos de concertación ciudadana.

Si bien es cierto que la Ciudad de México representa históricamente un caso emblemático en cuanto a procesos de diálogo gobierno-ciudadanía, la institucionalización de este proceso, es relativamente reciente. Es hasta 2017 que la Gaceta Oficial de la Ciudad de México publicó el “Acuerdo por el cual se da a conocer el Protocolo de Actuación de la Secretaría de Gobierno ante manifestaciones o reuniones que se desarrollen en la Ciudad de México”. Este documento expone los mecanismos básicos que las y los servidores públicos involucrados en un proceso de concertación deben seguir para llevar a buen término dicho proceso.

Con miras a respetar las movilizaciones ciudadanas como expresión de la pluralidad que caracteriza a la democracia, este documento recalca la obligación gubernamental de respetar toda movilización colectiva. En su capítulo IV, este acuerdo señala que la actuación del gobierno debe mantener siempre las siguientes premisas:

- I. Reconocer que la ciudadanía es plural, diversa y exigente en el ejercicio pleno de sus derechos.
- II. Dialogar desde el reconocimiento de la legitimidad del interlocutor, desde una condición de imparcialidad, multiparcialidad, equidad, respeto y empatía.
- III. Aceptar que nadie, en una democracia, tiene la razón completa.
- IV. Comprender que el diálogo termina en el mejor acuerdo posible.

(Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2017: 8).

La emisión de este documento representa un significativo avance hacia la institucionalización de los procesos de concertación, ya que pone sobre la mesa, de manera explícita requerimientos que hasta ahora sólo habían quedado supuestos sobre la base de los lineamientos nacionales e internacionales en respeto al derecho de libre expresión.

En este acuerdo se señala la importancia de generar un ambiente de respeto y de apertura ante las demandas de la ciudadanía. Además, queda establecido que las y los servidores públicos deben elaborar un plan de acción que responda a las necesidades planteadas. En este documento deben quedar registrados mínimamente los datos generales de la manifestación, los recursos en operación, el ente administrativo al que se dirige la demanda, la fase de concertación y el nombre de las y los servidores públicos que intervendrán en las tareas asignadas.

Como puede observarse, estos lineamientos facilitan el seguimiento a la agenda de los procesos de concertación. Sin embargo, queda claro que con ello no se agotan los problemas derivados de la identificación y seguimiento de los procesos de diálogo entre gobierno y ciudadanía y más aún difícil, con ello no quedan indicios de solución integral de la demanda de origen.

La primera reflexión en este sentido es: para poder decir que existe un proceso de concertación ciudadana, ¿es necesario que esta sea reconocida como tal por el actor gubernamental? La respuesta que ofrecemos es, no necesariamente. En algunos momentos los procesos de concertación pueden ser institucionalmente identificados como tales (lo cual es un logro derivado de la emisión del Protocolo del 2017). Pero también es claro que

el gobierno puede reaccionar ante exigencias de la población sin que ello quede registrado explícitamente como un proceso de concertación.

Ante la ausencia de criterios normativos en este sentido, recae sobre el investigador la tarea de definir los casos a observar. En este mismo tenor, otra de las preguntas que surge es:

¿cuál es el tiempo de reacción de que dispone el gobierno para hacer frente a una demanda, tal que podamos considerar dicha reacción como resultado de un proceso de concertación?

Es claro que, en el plano de lo deseable, la reacción del gobierno ante el planteamiento de los gobernados debe ser lo más pronto posible. Sin embargo, ¿cuál es el tiempo de reacción

esperable por parte del gobierno? ¿Horas, días, meses, años? Aquí, la diversidad de situaciones pone en dificultades nuestra reflexión. Por ejemplo, es evidente que el gobierno

de la Ciudad de México tomó medidas expeditas ante las protestas feministas de 2019, mejorando la seguridad en el transporte público, adaptando y mejorando espacios para una

movilidad segura, difundiendo campañas contra la violencia de género, creando senderos seguros para transitar, entre otros. Pero, por otro lado, el caso de la desaparición del cuerpo

de granaderos en la Ciudad de México podría implicar problemas para interpretación. Es sabido que la desaparición del cuerpo de granaderos fue una de las exigencias en el antaño

movimiento estudiantil de 1968, y que la necesidad de vigilar con mayor cuidado el servicio de los cuerpos policiacos durante las movilizaciones de protesta ha sido una exigencia

ciudadana desde hace décadas, de modo que, ¿la acción de desaparecer el cuerpo de granaderos en 2018 puede considerarse como parte de un proceso para otorgarle

centralidad a la concertación ciudadana?

Por nuestra parte consideramos que sí, estamos frente a un proceso de concertación ciudadana siempre que hablemos de un proceso de mediación en el que las y los gobernados han articulado una demanda y siempre que exista disposición del agente gubernamental para tomar cartas en el asunto. Por su parte, casos como el de la desaparición del cuerpo de granaderos, cincuenta años después de su primer planteamiento nos sugiere que debemos distinguir entre las capacidades técnicas que tiene un gobierno para responder a las demandas de sus gobernados, a su adaptabilidad y la voluntad política de que disponga. Lo cierto es que ambas reflejan las partes constituyentes de la forma de proceder de un gobierno y debemos estar atentos a ellas a la hora de identificar procesos de concertación ciudadana.

Finalmente, una última cuestión que nos plantea la observación de los dos casos reseñados en la presente investigación es, ¿cuándo podemos considerar que la población tiene una demanda ciudadana susceptible de ser acogida por las instancias gubernamentales?

Esta no es una cuestión menor, y se identifica claramente al observar los dos casos planteados en este capítulo. Por un lado, las manifestaciones ciudadanas en contra de la violencia de género se expresan claramente mediante movilizaciones de protesta. En ese caso las demandas ciudadanas son puestas a los ojos de otros sectores de la población mediante marchas y otras convocatorias masivas.

Por otra parte, las demandas ciudadanas por una mejor movilidad urbana parecen expresarse de formas distintas. La movilización en marchas no es necesariamente el medio que utilizan para hacerse visibles. Sin embargo, ambos sectores tienen demandas ciudadanas, ambos han articulado un discurso coherente sobre sus necesidades,

susceptible de encontrar un interlocutor en las instancias de gobierno. ¿Son ambas expresiones de un proceso de concertación ciudadana?

Nuevamente, consideramos que la respuesta debe ser afirmativa. Ahí donde la población ha logrado identificar y reivindicar determinadas necesidades que son plausibles de ser retomadas por un gobierno, se trata de una demanda ciudadana inmersa en la arena de lo público. Una demanda ciudadana puede expresarse de diferentes maneras, y las formas en las que esta puede llamar la atención del gobierno son tan diversas como son diversas las formas de articulación ciudadana.

CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación hemos buscado caracterizar conceptualmente, qué es un proceso de concertación y cómo las políticas públicas pueden considerarse una expresión de la conciliación entre el gobierno y la población. Ello nos ha permitido dimensionar la construcción de política pública no sólo como una acción unidireccional del gobierno, sino también como el resultado de la interacción entre el gobierno y sus gobernados. Además, dicha descripción conceptual nos ha permitido identificar casos empíricos en la Ciudad de México en los que es posible reconocer este fenómeno tal y como lo hemos descrito. Recapitulamos a continuación la ruta de investigación que hemos seguido, la cual permitió consumir nuestro objetivo.

En el primer capítulo nos enfocamos en la clarificación de cada uno de los conceptos que ello implica. De este modo, hicimos una revisión sobre qué debemos entender como política

pública. Si bien es cierto, que tal concepto no se agota en una sola definición, pudimos señalar que en general una política pública es la acción del Estado con respecto a un tema específico de relevancia pública. La literatura existente al respecto nos permitió también reflexionar sobre las formas de análisis de la política pública, tanto en sus diversas dimensiones (jurídica, económica, organizacional y política), como en su proceso de desarrollo (identificación de un problema, elección de opciones a seguir, implementación y evaluación).

La discusión nos llevó a precisar también el tema de la participación ciudadana y cómo ésta surge como un paradigma que debate contra la perspectiva de la burocratización del gobierno. La propuesta de ampliar los espacios de participación ciudadana surgiría en las últimas décadas del siglo XX como una reacción ante la incapacidad del Estado para resolver problemáticas de interés público y ante la necesidad de incluir voces diversas en pos de una mayor horizontalidad gubernamental. En este contexto tomaron fuerza tópicos como la acción de la sociedad civil, rendición de cuentas, la transparencia y el derecho de acceso a la información.

De este modo, también analizamos el elemento de la comunicación como la vía que posibilita dicha horizontalidad y que permite la interacción entre gobernantes y gobernados. Se analizó el concepto de comunicación política y cómo ésta permite articulación cual es el objeto de nuestro interés.

Una vez clarificados todos estos elementos, nos dedicamos a la caracterización de las políticas públicas como proceso de concertación, propiamente dicho. Identificamos los procesos de concertación como un canal para la construcción de acuerdos entre el Estado

y la sociedad. Además, definimos las condiciones que son necesarias para la existencia de este tipo de procesos. Entre ellas distinguimos la existencia de canales de comunicación efectivos entre ambos actores, pero también la existencia de una cultura política que posibilite su uso como un canal regular para la manifestación de las reivindicaciones. Mientras que, por el lado del gobierno, es fundamental que haya una capacidad de negociación, no sólo entendida como voluntad política, sino como la capacidad real de incidir en los procesos en cuestión y sin duda alguna, la aplicación de metodología en la materia.

También pudimos observar que el concepto de concertación ha tenido distinta recepción según el contexto nacional. De este modo, en el caso chileno, hablar de concertación no refiere tanto a procesos de mediación entre gobernantes y gobernados, y sí como parte de la idea de conjunción de fuerzas entre diferentes partidos políticos. Por su parte, el caso mexicano estaría más claramente orientado a la interacción entre población y gobierno en pos de mejorar la capacidad del gobierno para incluir en su interior las necesidades de la misma. De este modo, el Programa Nacional de Solidaridad podría considerarse una de las tempranas expresiones de concertación dada la decisión conjunta de algunos rubros del presupuesto.

La última parte de la investigación nos permitió observar todos estos conceptos en dos casos en la Ciudad de México. Consideramos que la Ciudad de México proporciona un escenario muy sugerente para observar procesos de participación ciudadana ya que, al ser una entidad con un temprano proceso de urbanización, se potenciaron algunas de las condiciones para el surgimiento de la sociedad civil. Por otra parte, el gobierno de la Ciudad

de México también representa un caso emblemático en cuanto a su capacidad de incorporar dentro de sí demandas ciudadanas, tanto es así que ha incorporado Unidades Administrativas a la estructura organizacional, encargadas de las funciones en la materia. De este contexto extrajimos dos ejemplos que nos permitieran ilustrar el fenómeno de la concertación ciudadana, los cuales representan condiciones para confeccionar agenda pública social y gubernamental, ejemplo de temas con trascendencia progresiva en temporalidad, acogidas en agenda institucional, legislativa y judicial, que responden a la caracterización de temas sociales colectivizados y precursores de acciones, leyes, programas, identificables como constructores del andamiaje de políticas públicas en la materia para la capital del país. En un primer lugar, hablamos de las exigencias ciudadanas en contra de la violencia a las mujeres y cómo estas exigencias han sido retomadas por medio de la elaboración de políticas sociales que hacen frente a dicho problema, logrando armonizar procesos legislativos, de infraestructura institucional, de servicios públicos, de adopción de medidas de planeación y programación financiera de forma estructural e institucional. Por otro lado, analizamos cómo la infraestructura urbana de la ciudad, se ha ido adaptando con el fin reconocer condiciones específicas de movilidad y por ende contribuir a una mejor movilidad y accesibilidad de todas y todos los habitantes y de quienes transitan en la ciudad, movilidad incluyente a sectores de la sociedad que históricamente habían sido excluidos de tal planeación, como son las personas con discapacidad y las personas adultas mayores.

En su conjunto ambos ejemplos nos permitieron observar casos concretos en los que se expresa el fenómeno de concertación ciudadana. Sin embargo, las diferencias y

particularidades de cada uno de estos ejemplos, nos llevaron a discutir, ya no en el plano conceptual sino en el plano empírico, ¿cuándo estamos frente a un proceso de concertación ciudadana?

Ante esta pregunta, ofrecimos respuestas elaboradas sobre la base de los conceptos descritos en la presente investigación. Si bien es cierto que el *Protocolo de Actuación de la Secretaría de Gobierno ante manifestaciones o reuniones que se desarrollen en la Ciudad de México*, representa un importante paso hacia la institucionalización de los procesos de concertación, consideramos que los procesos de diálogo entre gobierno y ciudadanía no necesariamente pasan por los escenarios previstos en dicho protocolo.

De aquí que nos hayamos plantado preguntas como: ¿es determinante el tiempo de reacción de las autoridades gubernamentales para definir si estamos frente a un proceso de concertación ciudadana o no? ¿Es necesario que la demanda ciudadana sea enarbolada mediante un movimiento de protesta para formar parte de un proceso de concertación ciudadana?

Ante estas preguntas resolvimos, un no. Conforme aquello que hemos discutido conceptualmente a lo largo de la investigación, consideramos que estamos frente a un proceso de concertación ahí donde existe la articulación de una demanda ciudadana y ésta es acogida por las autoridades gubernamentales con miras a generar acciones de gobierno que se adapten mejor a las necesidades de sus gobernados.

Los procesos de concertación ciudadana pueden, por ello, manifestarse de diversas formas dependiendo del contexto y de los actores involucrados. Como dijimos, ello dependerá de la capacidad de la población para comunicar sus necesidades al gobierno, pero también

dependerá de qué tanta capacidad tenga el gobierno para acoger las demandas de la población, qué tan capacitado se encuentre, pero también qué tan sensible sea a esas demandas y qué tanta voluntad política haya en el caso.

Como puede observarse, en ese punto se abren diversas puertas para continuar la investigación. Dada la riqueza de formas con las que se puede manifestar un fenómeno de concertación ciudadana, consideramos que una forma sugerente de continuar esta investigación sería hacer un estudio de caso detallado en el que se le dé seguimiento a las peculiaridades de los actores que participan de él y los desenlaces de la comunicación con el gobierno. Ello permitirá afinar aún más la mirada sobre cómo funciona en concreto la concertación ciudadana, sus desenlaces y su proyección.

En este sentido queda claro que deberían plantearse preguntas al caso de estudio particular, tales como: ¿Cuáles son las formas en las que la población se comunica con el gobierno correspondiente? ¿Cuánto tiempo transcurre entre el inicio de la exigencia de las demandas y la obtención de algún tipo de respuesta por parte de las autoridades? ¿Qué es lo que ambas partes aprenden después de esa experiencia de concertación ciudadana? O incluso: ¿Cómo es que el gobierno ha ido transformando su capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas?

Como puede observarse, la presente investigación ha permitido un acercamiento al tema tal que motiva continuar indagando en otros niveles de análisis. Indagación cuya relevancia se hace cada vez más apremiante en la medida en que la participación ciudadana se vuelve un tema con mayor presencia y centralidad en la agenda pública. Resumimos que... el insumo que se tiene como resultado de los procesos de concertación ciudadana de la capital

del país, es indispensable para fundamentar las acciones de gobierno tendientes a construir Políticas Públicas.

Bibliografía

Acuña, Carlos y Repetto, Fabián (2001), "Marco de análisis de las políticas sociales". Buenos Aires, Mimeo.

Aguilar, Luis (1996), *El estudio de las políticas públicas*. Editorial Porrúa, México.

Aguilar, Luis (2004), "Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio", *Sociológica*, 19 (54), 15-37.

Aguilar, Luis (2009), "Marco para el análisis de las políticas públicas" en *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Freddy Martínez et. al (eds.), Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar, Luis (2013), *Gobierno y administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Alejandre, Gloria (2020), "Política pública e intervención con perspectiva de género en la agenda de la Cuarta Transformación. Expectativas, hechos y realidades ante la violencia contra las mujeres". *Revista Buen Gobierno*, 28, pp. 108-125.

Alpuche, Marcos (2004), *Responsabilidad pública, ejercicio de gobierno y sociedad*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Álvarez, Lucía (2020), "El movimiento feminista en México en el siglo XXI: juventud, radicalidad y violencia", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 240, pp. 147-175.

BANAVIM (Consultado el 28 de junio de 2021),
https://banavim.segob.gob.mx/banavim/informacion_publica/informacion_publica.aspx

Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México.

Canel, María (2006), *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*. Editorial Tecnos, España.

Castañeda-Olvera, Domingo (2019), "Movilidad y desigualdad social. Reflexiones sobre la Ciudad de México", *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 22 (2), pp. 85-103.

Castoriadis, Cornelius (1975), *La institución imaginaria de la sociedad Vol. I. Marxismo y teoría revolucionaria*, Tusquets Editores, Barcelona.

Cotteret, J (1977), *La comunicación política (gobernantes y gobernados)*, Editorial Atenea, Argentina.

De León, P. (1997), "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier", *Gestión y política pública*, 6 (1), 5-17.

De Masi, O (2001), *Comunicación gubernamental*. Paidós, Argentina.

Diario Oficial de la Federación, *Ley de la Accesibilidad para la Ciudad de México*, 03 de diciembre de 2016.

Escalante, Ana (2018), "Atención de la violencia de género en la Ciudad de México: política social en proceso", *Intersticios sociales* 18, pp. 247-268.

Escudero, Mercedes (2002), *La comunicación institucional como herramienta de legitimación gubernamental utilizada por la presidencia de la República de México: 1988-1994 y 1995-2000*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México, (2017), *Acuerdo por el cual se da a conocer el Protocolo de Actuación de la Secretaría de Gobierno ante manifestaciones o reuniones que se desarrollen ante la Ciudad de México*, Gobierno de la Ciudad de México, pp. 3-10.

Gómez, Rodolfo (2006), *Mercadotecnia política. Uso y abuso en procesos electorales*. Universidad Autónoma de Baja California, México.

González, Miguel (1999), "¿A qué llamamos políticas públicas?", *Iztapalapa*, 46, pp. 11-36.

Gyford, John (1991), *Citizens, Consumers and Councils : Local Government and The Public* , Red Globe Press, Reino Unido.

León y Ramírez, Juan (2009), "La dimensión pública del buen gobierno: la administración ciudadana del quehacer colectivo", *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 49, pp. 277-289.

Licha, Isabel (2004), "Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias", *RAP*, pp.157-179.

Consultado

en:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewj2j-TFi-vyAhVHB50JHWDNDu0QFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas-colaboracion.juridicas.unam.mx%2Findex.php%2Frev-administracion-publica%2Farticle%2Fdownload%2F19241%2F17336&usg=AOvVaw0HDvh7l4hi6DyHTPFhQayO>

Maggiolo, Isabel y Perozo, Javier (2007), "Políticas públicas: proceso de concentración Estado-Sociedad", *Revista Venezolana de Gerencia*, 12 (39), Venezuela, 373-392.

Mendé, Belén (et al) (1990), "La comunicación política: un espacio de confrontación", *Comunicar*, 13, España, pp. 201-208.

Mercier, A (2012) (coord.) *La comunicación política*, Editorial La Crujía Argentina.

Muñiz, (2011), *Comunicación política y ciudadanía. Aportaciones actuales al estudio de la comunicación política*. Fontamara, México.

O'Sullivan, Tim (1993), et al., *Key Concepts in Communication and Cultural Studies*, Routledge, Estados Unidos de América.

Paoli, José (1983), *Comunicación e información. Perspectivas teóricas*. Editorial Trillas, México.

Pasquali, Antonio (1980), *Comunicación y cultura de masas*. Monte Ávila Editores. Venezuela.

Ricoeur, Paul (1995), *Teoría de la interpretación. Discursos y excedente de sentido*. Siglo Veintiuno editores, México.

Robles, Leticia (2006), "La vejez: nuevos actores, relaciones sociales y demandas políticas", *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 2015, pp. 140-175.

S/A, (S.f.a-) *Construyendo procesos de concertación*. <https://xdoc.mx/preview/proceso-de-concertacion-5f35a258ce373>

Sánchez, Rolando (2005), *La construcción social del poder local*. El Colegio de México, México.

Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México (2019), *Ley de participación ciudadana de la Ciudad de México*. Gobierno e la Ciudad de México.

Sojo, Eduardo (2006), *Políticas públicas en democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Soloaga (2006), “El Diseño de Políticas Públicas” en *Políticas Públicas para el Crecimiento y Desarrollo*. S. Ortega (Et. Al) (Eds.) Porrúa, México. Pp. 3-40.

Subirats, Joan *et. al* (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, España.

Torres, Guillermo (1995), *La concertación como instrumento de modernización en el proyecto de capacitación de mano de obra*. Tesis para obtener el grado de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Vega, Aimée (2003), “Los escenarios de la comunicación política mexicana”, *Razón y Palabra*, 35, México. <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n35/avega.html>

Wolton, Dominique (2012), “La comunicación política: construcción de un modelo”, en A. Mercier (coord.) *La comunicación política*, Editorial La Crujía, Argentina.

Zenedejas, Gabriela (2002), *Funciones de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, México.