

09



Sistema de ventanilla única de propuesta  
y denuncia ciudadana (SIVU)

*Felipe Hevia de la Jara*

 RRC RED POR  
LA RENDICIÓN  
DE CUENTAS

  
CIDE

09



Sistema de ventanilla única de propuesta  
y denuncia ciudadana (SIVU)

*Felipe Hevia de la Jara\**



\*Profesor investigador del CIESAS-Golfo (fhevia@ciasas.edu.mx)

## Directorio

### Consejo Asesor de la RRC

Rubén Álvarez Mendiola, Ricardo Becerra Laguna, Eduardo Bohórquez, Guillermo M. Cejudo, Jesús Cantú Escalante, Benjamín Fuentes Castro, Alejandro González, Oscar Guerra Ford, Juan Pablo Guerrero, Edna Jaime Treviño, Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Lourdes Morales, Almudena Ocejo Rojo, Miguel Pulido, Ricardo Raphael de la Madrid, Alejandra Ríos Cázares, Jorge Javier Romero Vadillo

### Socios de la RRC

Alianza Cívica, A.C.  
Archivo General de la Nación (AGN)  
Artículo 19, A.C.  
Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS)  
Auditoría Superior de la Federación (ASF)  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)  
Bufete de Estudios Interdisciplinarios, A.C.  
Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS-CIESAS)  
Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA)  
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)  
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA)  
Ciudadanos en Medios, A.C.  
Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)  
Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Puebla (CAIP)  
Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (CAIPTLAX)  
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)  
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHEPUEBLA)  
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAINL)  
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAIPEC)  
Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca

(COTAIPO)  
Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIPEPS)  
Consejo Ciudadano a la Contraloría (CCC)  
Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.  
Cultura Ecológica, A.C.  
El Colegio de Jalisco A.C. (COLJAL)  
El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)  
El Colegio de México (COLMEX)  
Equipo Pueblo  
Escuela Mexicana de Archivos A.C. (EMAAAC)  
Ethos Fundación  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
FUNDAR Centro de Análisis e Investigación  
Gestión Social y Cooperación (GESOC)  
Impacto Legislativo  
Incid Social  
Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.  
Iniciativas Humanas y Sociales (INHUM)  
Iniciativa Sinaloa  
Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)  
Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (ITAIPHGO)  
Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD)  
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM)  
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT)  
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (ITAIPBC)  
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQR)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (ITAIG)  
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM)  
Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEL)  
Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (IEAIP)  
Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (INAIP)  
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)  
Instituto Federal Electoral (IFE)  
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)  
Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)  
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)  
Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE)  
Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información (ITAIP)  
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)  
Integradora de Participación Ciudadana Jalisco cómo vamos  
Mexicanos Primero  
México Evalúa  
México Infórmate  
Observatorio Ciudadano de León  
Observatorio Nacional Ciudadano  
Plan Estratégico de Juárez  
Social TIC  
Sonora Ciudadana A.C.  
Transparencia Mexicana (TM)  
Unión Iberoamericana de Municipalistas (LOCALLIS)  
Universidad Autónoma de Tlaxcala  
Universidad Iberoamericana (UIA)  
Universidad Iberoamericana Puebla  
Universidad Veracruzana (UV)

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

ISBN 978-607-7843-47-4

Primera edición: Abril, 2014  
© 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655,  
Col. Lomas de Santa Fe, 01210  
México, D.F.

Este documento forma parte del proyecto Red por la Rendición de Cuentas del CIDE, coordinado por **Mauricio Merino** y dirigido por **Lourdes Morales**. Fue financiado por donativos de las **Fundaciones William and Flora Hewlett y Open Society**. Cuidado de la Edición: **Rocío Ventura Díaz Rivera**  
Fotografía de portada: **Adriana León de la Barra**

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>I.Sistemas de atención ciudadana como instrumentos de participación ciudadana para la rendición de cuentas</b>	<b>6</b>
a.Tipos de demanda ciudadana	9
<b>II.Definición mínima del sistema de ventanilla única de denuncia y propuesta ciudadana</b>	<b>13</b>
<b>III.¿Qué ocasiona la ausencia de esta propuesta?</b>	<b>17</b>
a.Dispersión, desconocimiento y lentitud en la gestión de las demandas	17
b.Falta de atención y protección a denuncias anónimas	18
c.Fortalecimiento del personalismo en la respuesta	19
d.Desconocimiento de la respuesta ciudadana	19
<b>IV.Los obstáculos a vencer</b>	<b>22</b>
a. Capacidades insuficientes en los OIC para la atención y respuesta de la demanda	22
b.Ausencia de sistemas y normas estandarizadas de atención y respuesta	23
c.Opacidad sobre la respuesta	23
d.Posición privilegiada de poder para manejar tiempos y respuestas diferenciadas	23
e.Usos del derecho de petición limitado al saber escuchar, pero no a tener que responder	24
<b>V.Horizonte de ventajas y su vinculación con otras propuestas de la RRC</b>	<b>26</b>
a.Comunicación con la sociedad y fuente privilegiada de información para la toma de decisiones	26
b.Demandas como forma de participación ciudadana: derecho a voz y opinión	27
c.Fortalecer las capacidades de los OIC para analizar y responder las demandas y para generar información estratégica	27
d.Fortalecer el Estado de derecho y sus controles democráticos	28
<b>VI.Referencias bibliográficas</b>	<b>28</b>



## Introducción

Una de las propuestas de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC)<sup>1</sup> es el fortalecimiento de los controles democráticos de la gestión pública que recuperen la centralidad del ciudadano como uno de los actores clave en un régimen articulado de rendición de cuentas. Uno de los mecanismos específicos al respecto tiene que ver con el establecimiento de más y mejores canales de comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos, potenciando así el efecto que el derecho de petición, esto es, el derecho a ser escuchado y a recibir una respuesta por parte de la autoridad, tiene en la rendición de cuentas. En este sentido, la RRC propone de manera específica el

*Establecimiento de una **ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana**, dentro de la estructura del órgano responsable de garantizar el control interno de la administración pública, con la obligación de atender y dar seguimiento tanto a las propuestas como a las denuncias ciudadanas que ahí se presenten, de rendir un informe público sobre sus actuaciones ante los consejos sociales de gestión pública, y de incorporar sus conclusiones a los mecanismos de control democrático de la gestión pública (Merino y López Ayllón 2012, 13).*

El objetivo central de este documento es ampliar los alcances de la propuesta. En particular, se ofrece una definición de un sistema de ventanilla única de denuncia y propuesta ciudadana, explicitando el lugar de los sistemas de atención ciudadana como instrumentos participativos; en segundo lugar, se resumen las consecuencias que ocasiona el no contar con este tipo de instrumento; en tercer lugar, se enumeran algunos obstáculos a vencer para que esta propuesta funcione y, por último, se vincula esta propuesta con el conjunto de las propuestas de la RRC.

1. Para conocer la propuesta completa consultar la sección Documentos RRC en [www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx)

## I. Sistemas de atención ciudadana como instrumentos de participación ciudadana para la rendición de cuentas

Los procesos de democratización en América Latina de las últimas décadas se caracterizaron, entre otras cosas, por desarrollar nuevas formas de relación entre los ciudadanos y los gobiernos, para fortalecer las instancias de participación que van más allá de las elecciones. En efecto, desde principios de la década de 1990, se realizaron reformas constitucionales en prácticamente todos los países de la región que pretendieron incluir a los ciudadanos en los procesos de decisión pública (Hevia 2010; Welp y Serduilt, 2009); se desarrollaron proyectos políticos democráticos que impulsaron mayor participación (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006) y se crearon nuevas instituciones que buscan ampliar la esfera pública de la democracia en la región.

En consecuencia, estos procesos han desencadenado una *ampliación de la esfera de la representación* (Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2006a), lo que genera un creciente interés por los procesos de mediación y representación implícitos en los procesos de innovación participativa, como los presupuestos participativos de Brasil, los espacios públicos de concertación local de Chile, las veedurías ciudadanas de Colombia o las instancias públicas de deliberación de México (Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2010). Así, la literatura sobre el tema se ha concentrado en analizar ampliamente los mecanismos de participación ciudadana como los espacios privilegiados de relación sociedad-Estado. Sin embargo, la atención sobre estos nuevos mecanismos le ha restado importancia al análisis de instancias tradicionales de relación existente entre ciudadanos y sus gobiernos.

En efecto, al interior de la administración pública existe una compleja trama de sistemas de atención ciudadana que resultan ser los espacios más utilizados de interacción entre ciudadanos y gobierno (Hevia y Isunza Vera, 2010). Los diferentes tipos de atención ciudadana responden a una “importación” de modelos de gestión privada en la provisión de servicios, a un fortalecimiento de instituciones pro-democráticas y a un antiguo patrón de relaciones sociedad-Estado basado en la petición a los gobernantes como súbditos y no como ciudadanos (Hevia, 2009a).

Como veremos adelante, las peticiones de justicia o beneficios, fueron centrales en la administración colonial, convirtiéndose en una práctica frecuente de relación entre el centro y las periferias. Las nuevas repúblicas mantuvieron estas prácticas administrativas de comunicación entre gobernantes y gobernados, pero siempre bajo la idea de las capacidades todopoderosas del ejecutivo, primero del rey y luego del presidente (o del general en turno). En la Colonia, los súbditos pedían no sólo beneficios o favores, sino también justicia, al estar encarnado en el monarca las funciones ejecutivas y judiciales. En la República, a pesar de la división de poderes, los gobernados (ahora como ciudadanos) mantuvieron las peticiones de justicia, lo que se mantiene hasta nuestros días. A esta tradición se sumaron las ideas de la nueva gestión pública y la necesidad de conocer y escuchar a los “clientes” o “usuarios” de los servicios gubernamentales y, por tanto, la necesidad de crear sistemas de atención análogos a los servicios de satisfacción del mercado. Al mismo tiempo, hubo cambios provenientes de los procesos de profundización democrática que demandaban, entre otras cosas, mayor participación en la toma de decisiones del Estado, por medio de instrumentos más efectivos de inclusión de las voces ciudadanas, y de protección de derechos, por medio de la vigilancia ciudadana sobre la acción de gobierno. En este sentido, afirmamos que esta diversidad de orígenes impacta en el diseño y desarrollo de las formas de comunicación entre gobernantes y gobernados.

En este contexto, resulta pertinente preguntar si los sistemas de atención ciudadana pueden o no ser considerados mecanismos de participación ciudadana que aportan efectividad y legitimidad a las decisiones de gobierno (Hevia, 2009a). En términos estrictos —siguiendo la definición de Nuria Cunill sobre participación ciudadana— mientras no incluyan intereses públicos y difusos, no serán instrumentos “participativos” (Cunill, 1991). En la medida que resuelven individualmente sus problemas, fuera de la esfera pública, tampoco puede afirmarse que fomentan una “ciudadanía activa” (Houtzager, Achayra, y Gurza Lavalle, 2007).<sup>2</sup> Tampoco podrían considerarse mecanismos de “control social” puesto que, en el mejor de los casos, sólo constituyen recursos de poder indirectos que activan las instancias horizontales, pero que no son capaces de ejercer las dimensiones constitutivas de la rendición de cuentas (Cunill, 2000).<sup>3</sup>

También hay argumentos a favor de su inclusión como instrumentos de participación. En primer lugar, si se toma en cuenta sólo el volumen, es posible afirmar que son mecanismos de incidencia, puesto que permiten —por la cantidad agregada de quejas o peticiones— que se modifiquen cursos de acción, se eviten abusos de poder, se haga más eficiente la administración pública y se conviertan en instrumentos de “voz” que puedan ser tomados en cuenta para tomar decisiones,

2. Según Houtzager, Achayra y Gurza Lavalle (2007:18) la ciudadanía activa define a los ciudadanos que “emprenden actividades, individual o colectivamente, que buscan soluciones públicas a la relativa carencia de bienes necesarios para disfrutar de los derechos de ciudadanía y de derechos legales. Estas actividades incluyen no sólo las acciones para responsabilizar a las autoridades de sus obligaciones legales en la provisión de servicios públicos, sino también esfuerzos por autoproveer estos servicios sin la participación de los gobiernos. No incluye, sin embargo, actividades que constituyen soluciones privadas basadas en el mercado o en la autoprovisión”

3. Según Cunill (2000), el control social, ejercido de manera autónoma por actores colectivos que cuentan con recursos de poder efectivos, es uno de los mecanismos para hacer más responsables a los gobernantes por sus actos. En este sentido, el control social puede considerarse como un tipo vertical de rendición de cuentas, utilizando la metáfora de O'Donnell, o como plantea Isunza (2013) como una serie de dispositivos de control democrático no electoral.

tal y como se hace con las encuestas y otros instrumentos que intentan conocer la *opinión pública*. En este sentido, la literatura que analiza las quejas médicas, por ejemplo, busca evaluar y modificar las “malas prácticas” (Valle, 2000; Fernández y Grano, 2004). De igual manera, las solicitudes presentadas ante el programa Progresar/Oportunidades son indicadores que se toman en cuenta para abrir nuevos cupos en el mismo (Hevia y Gruenberg, 2010). Algo similar pasa con las denuncias en el sector ambiental, donde las demandas ciudadanas son analizadas y generan información para la toma de decisiones (de Buen Ricardi, 2012). En Brasil, las denuncias hechas ante el sistema de atención telefónica del programa Bolsa Familia activan investigaciones sobre otras prácticas irregulares en los municipios señalados (Hevia, 2009b).<sup>4</sup> Los mapas de criminalidad realizados según el número de denuncias ante la policía, son decisivos para asignar presupuestos en los territorios, etcétera.

Asimismo, puede argumentarse que al ser documentos que generan otra serie de escritos oficiales (de respuesta, seguimiento, etcétera), los sistemas de atención ciudadana se inscriben en la esfera pública y en la información gubernamental. En México, las solicitudes pueden ser consultadas en el Archivo General de la Nación, las resoluciones de los organismos ante las quejas presentadas son información pública que pueden solicitarse gracias a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, y los solicitantes o peticionarios expresan en la mayoría de los casos, sus nombres y firmas, e incluso llegan a enviar copias de las mismas a periódicos y otras oficinas para publicitar el problema en cuestión. Es decir, al utilizar un canal institucional y formal —diferente por ejemplo a acciones de movilización— como un plantón o una marcha—, las solicitudes capturadas en estos sistemas se incorporan a la larga cadena de archivos públicos. Al pedir información a una autoridad, se está apelando tanto al cargo, como a la autoridad que representa, así como a la persona en la que se encarna dicha autoridad, por lo tanto, sus medios son públicos.

Un tercer argumento a favor de la inclusión de estos mecanismos como instrumentos de participación es el proceso de elaboración y contenido mismo de las solicitudes, en el sentido que también sus fines pueden ser públicos. Aún no existe información suficiente que analice los sistemas de atención ciudadana, sin embargo, los escasos estudios existentes<sup>5</sup> permiten suponer que las peticiones son muchas veces acciones colectivas que involucran cierto grado de asociación y organización, que presentan inevitables problemas de representatividad y legitimidad de las voces que “hablan en nombre de” otras voces (Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2006b). Por otra parte, los contenidos, si bien abarcan un amplio rango de solicitudes muchas veces individuales o familiares —que van desde solicitudes de información sobre cómo o dónde hacer un trámite, hasta peticiones de trabajo o de

4. El Programa Bolsa Familia es el Programa de Transferencias Condicionadas más grande de América Latina, con más de 11 millones de familias beneficiarias. El programa consiste en entregar apoyos económicos en efectivo a aquellas familias que cumplan con ciertas condiciones, como enviar a los hijos a la escuela y recibir consultas de salud.

5. Por ejemplo, ver Nava, 1994a.

compra de medicamentos— remiten por lo general a derechos no garantizados o protegidos por el Estado, apelando a una relación personal de “favor” más que una de “derecho”, reproduciendo patrones clientelistas de relación (Schedler, 2004a). Incluso esta percepción puede cambiar cuando se piensa en solicitudes formales y transparentes para, por ejemplo, acceder a algún subsidio o programa gubernamental, donde la lógica del derecho —como en los concursos públicos para licitar proyectos con organizaciones civiles— prevalece sobre la lógica del favor y donde la igualdad de acceso a las solicitudes presupone una igualdad de oportunidades ante la autoridad.

### **a. Tipos de demanda ciudadana**

Para fortalecer los sistemas de ventanilla única, un primer paso es diferenciar el tipo de solicitud ciudadana que llega a las oficinas de gobierno. Por ejemplo, los lineamientos de la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública (SFP),<sup>6</sup> definían a las peticiones ciudadanas como las manifestaciones hechas por cualquier persona, referidas a conductas de servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones o respecto de la prestación de trámites o servicios públicos, y las clasificaba en cuatro tipos: a) atención directa; b) quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; c) quejas, sugerencias y solicitudes sobre el servicio, y d) reconocimientos (Secretaría de la Función Pública, 2003). De igual manera, el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, uno de los más vigorosos de toda la administración pública, clasifica la demanda ciudadana en tres tipos: solicitudes y consultas; quejas y denuncias, y finalmente, felicitaciones, reconocimientos y otros (Programa Oportunidades 2008). La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), por otra parte, clasifica solicitudes, sugerencias, ofertas, información, orientación, y quejas, entre otras (de Buen Ricardi 2012). En este documento, proponemos una primera clasificación que permite diferenciar, a grandes rasgos, cuatro tipos de demanda ciudadana: 1) solicitudes, 2) quejas, 3) peticiones y 4) felicitaciones.

Las “solicitudes” incluyen todos los procedimientos administrativos, propios de cada institución. En México, por lo general, están estandarizados en reglas de operación y forman parte de las “obligaciones de transparencia” registradas en el artículo 7° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en el caso federal, pueden estar regulados por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).<sup>7</sup> Aquí se incluyen solicitudes —por ejemplo,

6. Cabe señalar que en abril de 2013 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que incluye la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, y se distribuyen sus facultades en múltiples dependencias, incluyendo la creación de un Órgano Constitucional Autónomo para combatir la corrupción (Estados Unidos Mexicanos, 2013).

7. En la Administración Pública Federal (APF), existe un Registro Federal de Trámites y Servicios que estandariza 2928 trámites (Cofemer, 2012). El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI), posee también un portal de obligaciones de transparencia donde se detallan los “trámites y servicios” que todos los órganos de la APF poseen.

para conseguir una beca en el caso de la Secretaría de Educación Pública (SEP), o para inscribirse a programas sociales como Oportunidades o Procampo—, recursos de revisión e inconformidad ante decisiones administrativas de las agencias específicas, así como recepción de quejas y sugerencias relacionadas directamente con cada organismo.<sup>8</sup> Para el programa Oportunidades, las solicitudes y consultas se definen como “peticiones de información o aclaración sobre los procedimientos y trámites relacionados con la atención y operación del Programa Oportunidades”.<sup>9</sup> Estos mecanismos poseen procedimientos claros para que los ciudadanos interesados puedan comunicarse directamente con agencias del gobierno y forman parte del quehacer cotidiano de estas dependencias.

El segundo tipo, que denominamos “quejas”, tiene que ver con instancias específicamente diseñadas para recibir quejas, denuncias y solicitudes de información específica por parte de los ciudadanos. En México pueden diferenciarse al menos tres instancias diferentes que reciben este tipo de demanda en el orden federal y que en algunos casos se reproducen en las entidades federativas. Por un lado, las instancias de procuración de justicia dependientes del Ejecutivo —como las procuradurías federales del consumidor, del medio ambiente, de protección del trabajo o de la reforma agraria— que buscan recibir, atender y, en su caso, resolver quejas y denuncias.<sup>10</sup> Por otro lado, se encuentran los órganos autónomos de protección de derechos como las comisiones de derechos humanos (la nacional y las estatales) o los institutos de transparencia y acceso a la información, que reciben e investigan solicitudes, denuncias y quejas ciudadanas.<sup>11</sup> Finalmente —y quizá los más utilizados para estos objetivos—, se encuentran los órganos de control: contralorías internas de las dependencias, las contralorías estatales, la Secretaría de la Función Pública y, en algunos casos, los órganos de fiscalización superior de los estados.

Hasta hace pocos años, en las oficinas centrales de la Secretaría de la Función Pública era donde se administraba un Sistema de Atención Ciudadana (electrónico y telefónico), incluyendo el sistema de atención telefónica a la ciudadanía. Así, por ejemplo, si una petición llegaba a la Red Federal de Servicios a la Ciudadanía, ésta se enviaba a la Dirección General de Atención Ciudadana para proceder a su análisis. Sin embargo, entre los años 2008-2009, hubo cambios importantes en la organización de la Secretaría de la Función Pública, en los que se optó porque cada uno de los órganos internos de control de las entidades y dependencias de la APF captara de manera directa las quejas y denuncias ciudadanas, desincentivándose la posibilidad de poner una queja o denuncia en su sitio de internet. A partir de septiembre de 2012, al abrir la página electrónica de “quejas” en la SFP, se ofrecen las direcciones electrónicas de los órganos internos de control, con la única excep-

8. Por ejemplo, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades llegó a recibir, entre 2003 y 2009, 654 mil 639 demandas ciudadanas (Hevia 2011, 237).

9. Para un análisis pormenorizado del sistema de atención ciudadana del programa Oportunidades, ver (Hevia y Gruenberg, 2010).

10. Así, por ejemplo, la Procuraduría de Protección Medioambiental (Profepa), entre enero y agosto de 2012 recibió un total de 4 mil 486 denuncias por medio del sistema de atención a las denuncias ambientales (Presidencia de la República 2012, 632) mientras que la Procuraduría Federal del Consumidor, en el mismo periodo, recibió un total de 64 mil 241 quejas (Presidencia de la República, 2012: 246).

11. El IFAI ha recibido un total de 681 mil 135 solicitudes de información pública, entre el 12 de junio de 2003 y el 6 de septiembre de 2012 (IFAI, 2012). De la misma manera, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibió en 2011 un total de 20 mil 799 quejas (24 por ciento más que en 2010), además de 81 quejas que inició de oficio (Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2012: 11, 12).

ción de quejas y denuncias relacionadas con el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (Secretaría de la Función Pública 2012).

Por último, al interior de las quejas es posible identificar quejas y denuncias. Según los criterios normativos de atención ciudadana de Oportunidades, por ejemplo, queja se define de la siguiente forma:

*La manifestación de hechos irregulares imputables presuntamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones y que afecten los derechos de un beneficiario y/o peticionario del Programa. Por ejemplo, emisión incompleta de apoyos, suspensión de apoyos, baja por error operativo, etc. Mientras que una denuncia es la manifestación de hechos irregulares imputables presuntamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones y que afecten los derechos de un tercero, sea beneficiario o no del Programa, aun cuando no sea éste quien presente la inconformidad. Por ejemplo, maltrato, proselitismo, solicitud de dinero, etc. (Programa Oportunidades 2008).*

Pero los ciudadanos, además de las instancias de cada programa y de las contralorías, buscan insistentemente comunicarse con un tercer interlocutor: el responsable directo del poder ejecutivo, ya sea el presidente de la República, el gobernador o el presidente municipal, por medio de lo que denominamos “peticiones”. La interlocución directa con la Presidencia se remonta a los orígenes del régimen posrevolucionario y ha sido una forma frecuente de relación que tiene que ver con el híper presidencialismo Mexicano (Adler-Lomnitz, 2001), con el reconocimiento del derecho de petición (consagrado constitucionalmente) y con una tradición cultural de “saltarse” a los intermediarios para hablar directamente con quien toma las decisiones (Nava, 1994a; Nava, 1994b; Hevia y Isunza Vera, 2010). En el orden federal, originalmente dependiente de la secretaría particular de la Presidencia, desde 1958 hasta el presente perdura un órgano específico de atención a las demandas y peticiones ciudadanas (Archivo General de la Nación, 2012). El uso intenso de estos mecanismos ha seguido presente hasta nuestros días y la unidad responsable de su atención es, desde 2003, la Red Federal de Servicios a la Ciudadanía (RFSC) (Poder Ejecutivo Federal, 2003).

Esta unidad es el área dentro de la oficina de la Presidencia de la República encargada de atender las peticiones que los ciudadanos formulan al Presidente y asegurar la debida atención de las mismas por parte de las áreas correspondientes. Su objetivo general es crear un espacio único de vinculación entre el gobierno

federal y el ciudadano. Según esta oficina, entre diciembre de 2006 y el 1 de mayo de 2011, se atendieron 423 mil 942 peticiones dirigidas al Ejecutivo Federal, siendo los temas de desarrollo administrativo, solicitudes de empleo, procesos judiciales y asistencia legal, los más frecuentes (Red Federal de Servicio a la Ciudadanía s/f; Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, 2011). De igual manera, en todos los gobiernos estatales funcionan sistemas para captar y dar seguimiento a las peticiones que los ciudadanos hacen a los Gobernadores. Por ejemplo, en el Distrito Federal, en 2011, se atendieron 161 mil 156 casos de audiencias y atención ciudadana (Gobierno del Distrito Federal 2012: 198), mientras que en Veracruz fueron 104 mil 207 casos que llegaron a la oficina del gobernador en 2010 (Gobierno del Estado de Veracruz, 2012). Cabe señalar que, dentro de las peticiones hechas a los ejecutivos, algunas investigaciones específicas para el tema ambiental muestran que cerca de un tercio de ellas son denuncias ciudadanas sobre situaciones particulares (de Buen Ricardi, 2012). Por último, se encuentran las felicitaciones y reconocimientos como un cuarto tipo de demanda ciudadana, generalmente menor en número. Por ejemplo, sólo 2.9 por ciento de la demanda ciudadana del Programa Oportunidades corresponde a felicitaciones (Hevia y Gruenberg, 2010).

Si bien no existe evidencia sistemática, suponemos que estos tipos de demanda no necesariamente se utilizan de manera secuencial y más bien tienden a ser usados de manera simultánea. Así, sería posible distinguir a un mismo demandante, utilizar los sistemas internos para solicitar el ingreso a un programa social, escribirle a la esposa del Presidente solicitando lo mismo y acercarse a la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Es en este contexto de fragmentación de esfuerzos y de impacto limitado de dichos instrumentos, que la Red por la Rendición de Cuentas propone generar un sistema de ventanilla única de denuncia y propuesta ciudadana, cuyas principales características se revisan a continuación.



## II. Definición mínima del sistema de ventanilla única de denuncia y propuesta ciudadana

Se puede definir al sistema de ventanilla única de denuncia y propuesta ciudadana (SIVU) como un “sistema institucionalizado y estandarizado a cargo del órgano de control interno responsable de: (1) la recepción, atención y respuesta a la demanda ciudadana y (2) del uso estratégico de la información generada”. A continuación se explica cada uno de los elementos de esta definición.

*Sistema.* Un conjunto ordenado de reglas o principios de relación y actores que contribuyen a determinado objetivo (Real Academia Española, 2011). En este sistema, los actores principales (o nodos), son al menos tres: 1) los demandantes/quejosos o peticionarios, que pueden ser ciudadanos o agrupaciones; 2) los demandados, que para este caso son los órganos administrativos de los poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial) en sus diversos órdenes o ámbitos (federal, estatal, municipal), y 3) los denominados agentes de rendición de cuentas (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010, p. 55), que en este caso son los Órganos Internos de Control (OIC).

Estos actores o nodos generan a su vez relaciones entre ellos: por lo general, el demandante o quejoso, en virtud del derecho de petición y del funcionamiento de la administración pública, interpone una queja/demanda/propuesta ante el demandado, siendo el OIC el responsable de recibir, investigar y, en su caso, sancionar, pero también de asegurar la certidumbre a ambas partes. Por último, como todo sistema, establece relaciones con su entorno, que en este caso es el entramado legal de la administración pública de alta complejidad organizativa (Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2000) y los “usos y costumbres” que se van generando en las interacciones cotidianas entre gobernantes y gobernados (Tejera-Gaona, 2010).

*Institucionalizado.* Instituciones, en el sentido sociológico, como reglas del juego claras para los actores participantes. Es decir, que las relaciones de los nodos del sistema y del sistema con el entorno, poseen reglas específicas de relación que tienden a favorecer a ciertos actores sobre el resto. Según la perspectiva institucionalista, las instituciones —definidas como las reglas del juego de la sociedad— establecen un complejo sistema de incentivos en los participantes que influyen

sus estrategias y preferencias (North, 1990). A pesar de los esfuerzos por generar instituciones legítimas y eficaces, debido a que en el proceso de diseño e implementación los actores sociales involucrados tratan de sacar ventajas de las reglas que crean, muchas veces las instituciones pueden ser ineficientes en sus resultados redistributivos (Tsebelis 1990; Mazmanian y Sabatier, 1983). En el caso de burocracias gubernamentales, la capacidad de generar y administrar la incertidumbre permite aumentar las brechas de poder entre los participantes (Crozier, 1969). Y por último, las instituciones imperfectas producen, sin embargo, simbiosis con los actores que juegan con esas reglas y, por lo tanto, se reproducen a lo largo del tiempo a pesar de sus malos resultados sociales y suelen ser difíciles de reformar (Eggertsson, 2005; Romero, 2010).

Para el caso analizado, varias de estas reglas están explícitamente identificadas en normas legales —leyes o acuerdos orgánicos de las contralorías—, pero también existen una serie de reglas —escritas y no escritas— que ordenan las relaciones entre los actores y que pueden generar consecuencias no intencionales o, incluso, contrarias a las buscadas de manera explícita. De ahí que se proponga dotar al SIVU de una institucionalidad oficial, es decir, incluirlo en las normas de la organización del sistema nacional de fiscalización que explicita sus funciones y atribuciones, al mismo tiempo que dote a los OIC de incentivos para construir acuerdos institucionales claros y transparentes que limiten el poder de las reglas informales.

*Estandarizado.* La estandarización se refiere a creación de patrones determinados de conducta (Real Academia Española, 2011) y es parte fundamental de cualquier sistema de gestión de calidad (Moyado, 2010). Los estándares generan confiabilidad en un proceso —puesto que los resultados basados en estándares se repetirán en el tiempo de manera consistente—; disminuyen la incertidumbre, lo que genera así un horizonte de confianza (Luhmann, 2005; Petermann, 1999); facilitan el trabajo de los actores, y permiten a los evaluadores generar indicadores de desempeño. De ahí la creciente importancia de los procesos de estandarización en la empresa privada y en la administración pública con la implementación de sistemas ISO (ISO, 2012; Heras-Saizarbitoria, 2011) y la creación de Normas Oficiales Mexicanas (Huerta, 1998; Estados Unidos Mexicanos, 1992). En este sentido, un sistema de ventanilla única de atención requiere contar con procedimientos estandarizados para la recepción, atención y respuesta a la demanda ciudadana.

*A cargo del órgano interno de control.* ¿Por qué los órganos internos de control? Porque en ellos residen las facultades para investigar y responder las denuncias y demandas ciudadanas. La Red por la Rendición de Cuentas propone fortalecer un Sistema Nacional de Fiscalización, así como modificar las funciones de evaluación

y control interno de los poderes ejecutivos federal y estatal. A cargo de ello estarían los órganos internos, pero con funciones claras de evaluación, control y coordinación, con un Sistema Nacional de Fiscalización (Merino y López Ayllón, 2012). En este sentido, el órgano responsable del sistema de ventanilla única debe ser este órgano interno de control modificado y coordinado, con un auténtico servicio civil de carrera que garantice su correcta implementación.

*Recepción, atención y respuesta a la demanda ciudadana.* Los procesos sustantivos de este sistema son tres: 1) entrada: capacidad para recibir la demanda en tiempo y forma; 2) análisis: poder procesar e investigar la demanda según estándares de tiempo y procedimientos establecidos, y 3) salida: responder al demandante y generar información agregada del procedimiento.

La ventanilla única remite a un canal fácil y expedito para que los demandantes puedan expresar su demanda (queja, petición o propuesta), y con procedimientos claros y explícitos para su protección (tanto personal en caso de potenciales represalias, como de sus datos personales). Esto implica la necesidad de contar con diferentes canales para recibir la demanda ciudadana, adecuados a diversos públicos objetivos (correo electrónico, sitios de internet, teléfono, carta postal, audiencia, etcétera). Para ello, por ejemplo, a nivel federal se ha creado la Red Federal de Servicios a la Ciudadanía que establece los procedimientos y lineamientos para la recepción de demandas ciudadanas por diversos medios (Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, 2011). Las entidades federativas y los municipios también poseen diversos instrumentos para la recepción de la demanda ciudadana como instrumentos básicos para poder relacionarse con los ciudadanos (Grindle, 2007; CPCEF, 2012).

Los procesos de análisis de la demanda ciudadana implican clasificación; procedimientos estandarizados para la atención de quejas, peticiones y propuestas; determinar los tiempos, responsables y acciones que cada proceso implica; las relaciones entre el OIC y la unidad administrativa demandada; la documentación, seguimiento y auditorías a los procesos de análisis de las demandas; los procedimientos de impugnación y aclaración de las partes, y el seguimiento de cada uno de los casos. Para ello, existen lineamientos, manuales y flujogramas diversos que explican los procedimientos para la recepción y atención de las demandas ciudadanas.<sup>12</sup> Por último, los procesos de respuesta implican la comunicación con el demandante, procedimientos de impugnación de las partes interesadas. Sin embargo, como veremos en el siguiente punto, se requiere también la transformación de los casos específicos en información estratégica para la toma de decisiones.

*Uso estratégico de la información generada.* A la par de dar respuesta puntual al quejoso o demandante, la segunda gran función de este sistema es transformar la

12. Por ejemplo, a nivel federal, la Red Federal de Servicios a la Ciudadanía posee lineamientos comunes para toda la APF (Poder Ejecutivo Federal, 2008); pero también cada dependencia puede generar sus propios documentos normativos para atender la demanda, como es el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Hevia y Gruenberg, 2010). En las entidades federativas, también existen dichos manuales, por ejemplo (Contraloría General del Estado de Veracruz, 2011; Gobierno del Distrito Federal, 2011). Y en los municipios, instituciones como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) han generado lineamientos operativos para atender las demandas ciudadanas (INAP, 2008).

demanda ciudadana en información estratégica para la toma de decisiones. Como mecanismo privilegiado de comunicación con la ciudadanía, los sistemas de atención ciudadana tienen el potencial para convertirse en instrumentos poderosos para conocer y analizar la demanda social, identificar puntos críticos en procesos administrativos y conocer de primera mano los problemas más sentidos por la población. Sin embargo, para que este potencial se concrete, es necesario transformar la información agregada en información para la planeación estratégica, en el sentido que le da Aguilar Villanueva (2010): como una forma de planeación que implica, entre otras cosas, la proyección de futuros deseados, la redefinición de objetivos, el análisis de la situación de las realidades interna y externa de la organización, esquemas de seguimiento y evaluación del desempeño y previsión de acciones de contingencia (Aguilar Villanueva, 2010, p. 135).

Esto entraña también que, dentro de sus funciones básicas, el sistema de ventanilla única tiene que hacer esta transformación y difundir la información estratégica, tanto a los tomadores de decisiones como al público en general. De ahí que la propuesta de la RRC incluya de manera explícita *“rendir un informe público sobre sus actuaciones ante los consejos sociales de gestión pública, y de incorporar sus conclusiones a los mecanismos de control democrático de la gestión pública”*. Como veremos en el siguiente apartado, ello requiere trascender los actuales análisis que se limitan a dar información sobre la cantidad de demanda que el sistema puede captar —sin importar la respuesta que el sistema fue capaz de dar—, así como regularizar la entrega de información a los actores que toman las decisiones y a la sociedad en general.

Una vez definido el SIVU, se procederá a presentar de manera somera las consecuencias negativas para la organización estatal que ocasiona la ausencia de un sistema de ventanilla única.

### III. ¿Qué ocasiona la ausencia de esta propuesta?

No contar con un sistema de ventanilla única que cumpla con la definición arriba expuesta tiene al menos cuatro consecuencias negativas para el fortalecimiento de un sistema gubernamental capaz y transparente.

#### *a. Dispersión, desconocimiento y lentitud en la gestión de las demandas*

La primera es la enorme dispersión en la gestión de las demandas ciudadanas. Al no contar con un sistema estandarizado en la práctica, cada oficina de gobierno (de los tres niveles) debe responder demandas que provienen de diversas fuentes y orígenes, con capacidades reactivas (responder la mayor cantidad de asuntos posibles) pero sin transformar esa acción en información estratégica.

La dispersión también afecta los tiempos de respuesta, tanto por la prevalencia de sistemas de control documental que implican enviar y recibir oficios y copias de oficios, entrar a sistemas de recepción de partes, donde pasa un tiempo considerable entre la recepción de la demanda y el turnarla a la oficina adecuada como el primero de una serie indefinida de pasos para que dicha demanda sea atendida. Son, literalmente, miles de oficios los que a diario se generan para recibir o responder demandas que tienen que pasar por más de una oficina, aumentando considerablemente el tiempo y la capacidad de respuesta. A pesar que, en la mayoría de procedimientos, se establecen tiempos de atención —por ejemplo, la RFSC plantea en sus lineamientos un máximo de 30 días naturales para dar una respuesta—, en la práctica estos tiempos de espera pueden variar, tal como los análisis de las quejas del programa Oportunidades lo muestran (Hevia, 2011).

De la misma manera, existe un desconocimiento real sobre el número de demandas ciudadanas existentes y el subregistro de las mismas por parte de estos mecanismos de atención ciudadana (Hevia y Gruenberg, 2010). Tal y como sucede en el sistema de justicia que tiene una tasa alta de delitos que no son denunciados y, por lo tanto, no son atendidos, los sistemas de recepción de quejas tienen

“...Al no contar con un sistema estandarizado en la práctica, cada oficina de gobierno (de los tres niveles) debe responder demandas que provienen de diversas fuentes y orígenes, con capacidades reactivas pero sin transformar esa acción en información estratégica.”

altos subregistros, ya sea por limitaciones en los sistemas de entrada —buzones de quejas que no se revisan regularmente, sistemas telefónicos que no cuentan con las capacidades técnicas para responder a la demanda y suenan ocupados todo el tiempo, etcétera— o por limitaciones en el análisis y/o la respuesta que se traducen en una frase recurrente: “para qué me quejo, si no sirve de nada”.

### **b. Falta de atención y protección a denuncias anónimas**

En segundo lugar, la falta de un sistema estandarizado genera una suerte de atención diferenciada a las denuncias y, en particular, falta de atención y protección a las denuncias anónimas. El caso de la Contraloría de Veracruz es un buen ejemplo. Hasta hace unos años se recibían, pero se desechaban automáticamente, las denuncias anónimas por considerar que no había un ciudadano responsable detrás, lo que hoy no sucede. Sin embargo, un elemento fundamental para que la denuncia prosiga en la investigación, según sus manuales de procedimientos, es que el ciudadano ratifique la denuncia, por tanto, tenga que dejar el anonimato (Contraloría General del Estado de Veracruz, 2011). Así como ocurre con otros datos oficiales sobre criminalidad y victimización, las cifras oficiales producidas por estos sistemas de atención ciudadana sólo reflejarán el “nivel de denunciabilidad”, sin poder dar cuenta de la dimensión real del fenómeno (Gruenberg y Pereyra, 2009).

La garantía de confidencialidad es una regla tan básica en la teoría y práctica de las políticas para el control de la corrupción y el clientelismo, que la Convención Interamericana contra la Corrupción, a pesar de su amplitud y generalidad, en el artículo 13, inciso dos, establece:

*Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención. (Organización de los Estados Americanos 1996) énfasis añadido.*

En este sentido, muchos de los sistemas de recepción de quejas no poseen instrumentos adecuados para proteger la confidencialidad de los denunciantes, en particular de aquellas quejas que tengan que ver con denuncias sobre corrupción y/o abusos de poder que, por el hecho de ser denunciantes, pueden tener consecuencias

directas (Gruenberg y Pereyra, 2009) y también como un mecanismo afirmativo para disminuir la enorme brecha de poder que existe entre los ciudadanos y los responsables de proveer servicios básicos para la población (Hevia, 2011).

### **c. Fortalecimiento del personalismo en la respuesta**

Una tercera consecuencia negativa es que estos sistemas participan en la reproducción de patrones personalistas y asimétricos entre la autoridad y el ciudadano, que caracteriza buena parte del tipo de relación entre gobernantes y gobernados en México (Foster, 1962; Hevia, 2013). La atención a los votantes y los grupos es una actividad regular de las autoridades gubernamentales, incluyendo a las municipales (Grindle, 2007), sin embargo, el tener que recurrir a las peticiones y audiencias para resolver problemas, genera un efecto de atención diferenciada, donde el gobernante mantiene para sí la capacidad de ejercer altas dosis de discrecionalidad y lesiona la posibilidad de generar sistemas estandarizados e impersonales de atención, disminuyendo así la incertidumbre en el gobernado y aumentando, en lugar de disminuir, las fuentes de poder en el sistema burocrático (Crozier, 1969).

En otras palabras, un sistema poco regulado y estandarizado de atención ciudadana basado en la capacidad discrecional y diferencial de respuesta del gobernante, dificulta la atención impersonal y homogénea de los casos, mientras refuerza la importancia de las “palancas”, los amigos, las influencias y otros elementos clave para activar los sistemas personales de atención. Esta situación le conviene al gobernante, quien puede administrar la respuesta para castigar o premiar a potenciales grupos de votantes, mostrarse eficiente o sensible cuando se necesita y reproducir incertidumbre para que los gobernados terminen buscándolo a él para recibir justicia o respuesta. Los gobernados, por su parte, renuncian en mayor o menor medida a su capacidad de gobernar a cambio de resolver problemas particulares y demandas puntuales, que pueden resultar más efectivas que otros sistemas de “participación ciudadana” (Chatterjee, 2008). Cabe señalar, que estas relaciones también permiten y premian la creación de intermediarios y de relaciones clientelares (Gómez, 2009) y reproducen la relación de favor-agradecimiento como la base del contrato entre gobernantes y gobernados (Schedler, 2004a; Fox, 2007).

### **d. Desconocimiento de la respuesta ciudadana**

Una última consecuencia negativa tiene que ver con el desconocimiento de la respuesta ciudadana. Como vimos arriba, estos sistemas se componen de al menos

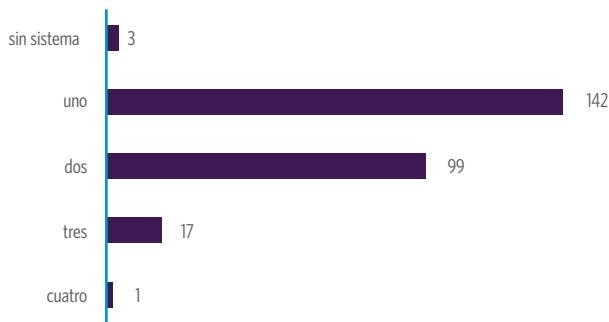
“...un sistema poco regulado y estandarizado de atención ciudadana basado en la capacidad discrecional y diferencial de respuesta del gobernante, dificulta la atención impersonal y homogénea de los casos, mientras refuerza la importancia de las *palancas*, los amigos, las influencias y otros elementos clave para activar los sistemas personales de atención...”

tres procesos: entrada, atención y respuesta. Sin embargo, hasta ahora los sistemas de atención ciudadana se concentran en el primer proceso: ser capaces de captar la demanda ciudadana. Para ello, a los procedimientos tradicionales de audiencia y buzones de recepción escrita de demandas (vía postal o por buzones de atención colocados en las oficinas), se sumó la vía telefónica (sactel y similares) y la vía electrónica (correo electrónico y despliegue de formularios en los sitios de internet).

La información generada también se concentra en este nivel: cuánta demanda ciudadana se ha recibido en un lapso de tiempo determinado. Sin embargo, los otros dos procesos (análisis y salida) muestran menor interés para los actuales OIC y para la academia. Con algunas excepciones del análisis para quejas médicas (Valle, 2000) y de respuesta en sistemas de atención ciudadana (Hevia, 2011; Hevia y Gruenberg, 2010) hay poco conocimiento sobre los procesos de análisis y respuesta.

Esta situación se hace evidente cuando se revisan los portales para presentar quejas y denuncias de la Administración Pública Federal. En septiembre de 2012, se revisaron las 262 unidades y dependencias federales donde, según el sitio oficial de la SFP, se podían presentar quejas.<sup>13</sup> Los resultados fueron los siguientes: en 259 unidades, es decir 98.9 por ciento de estos sitios, se podían efectuar denuncias por internet.<sup>14</sup> También resultó relativamente fácil acceder a estos mecanismos desde internet. La siguiente gráfica muestra la cantidad de “clics” necesarios para llegar a un formulario y entablar una demanda específica, en la mayoría de los casos, 54.2 por ciento, la información está en la página de inicio y en el 37.8 por ciento restante, se necesita ingresar a otra página más.

GRÁFICA 1. Número de clics para llegar a un formulario de demanda ciudadana. Sitios internet de 262 unidades Administración Pública Federal.



Fuente: Elaboración propia.

13. Agradezco la sistematización que al respecto hizo Frida García Pérez.

14. Las únicas unidades administrativas donde no fue posible hacer estas denuncias fueron la Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, SA de CV; el Fideicomiso de formación y capacitación para personal de la marina mercante nacional y el Instituto Nacional de Cancerología.

Sin embargo, de las 259 unidades donde es posible entablar una queja o demanda, solo en cuatro de ellas (1.5 por ciento) se daba alguna información sobre los procedimientos o plazos de la demanda, y solo cinco tenían algún tipo de seguimiento a la demanda específica, sin que ninguna suba o publique sus manuales de procedimientos respectivos. De igual forma, las presentaciones públicas de la RFSC muestran con mucho detalle “lo que le piden al Presidente”, analizando las fechas, tipos de demanda y tipo de puerta de entrada, pero no hay información sobre “lo que el Presidente responde”. En este sentido, la información generada no se traduce en información estratégica para la administración ni para la sociedad.

## IV. Los obstáculos a vencer

En este apartado se identifican cinco grandes obstáculos a vencer para que esta propuesta funcione.

### ***a. Capacidades insuficientes en los OIC para la atención y respuesta de la demanda***

Un elemento central para poder establecer sistemas efectivos de atención y respuesta ciudadana tiene que ver con las capacidades que tengan los OIC y las entidades encargadas de procesar la demanda ciudadana. En este sentido, muchas OIC tienen menos recursos humanos para procesar el volumen de demanda ciudadana de los que requieren, incluso quienes han podido aumentar el personal específico para atender la demanda, como es el caso de Oportunidades (Hevia y Gruenberg, 2010). Algunos OIC de gobiernos estatales son, literalmente, una sola persona que se encarga de todo lo relacionado con el control, incluyendo la resolución de denuncias que llegan por las centrales de la contraloría estatal. Aunque también hay OIC con varias personas a cargo (Gómez, 2012).

La falta de capacidad tiene que ver con la especialización y capacitación para los funcionarios que se desempeñan en estas actividades. Como en el resto de la administración pública municipal, estatal y muchas veces federal, la ausencia de servicios civiles de carrera limita de manera importante la continuidad y especialización de los servidores públicos y genera una alta rotación de personal que dificulta el fortalecimiento de las capacidades técnicas necesarias para desarrollar sistemas fuertes. Al contrario, los casos donde se ha logrado establecer sistemas de carrera, como son los organismos autónomos federales, parecen tener mayor capacidad para atender las demandas ciudadanas.

### ***b. Ausencia de sistemas y normas estandarizadas de atención y respuesta***

Un segundo elemento es la ausencia de sistemas y normas estandarizadas de atención y respuesta, que vayan más allá de ser una oficina de partes. Tal como la RFSC apunta, falta, en primer lugar, una institucionalización de las áreas de recepción de peticiones, puesto que la mayoría de ellas no cuentan con sustento jurídico a nivel reglamentario, ni con normatividad al interior que regule su funcionamiento, aumentando la incertidumbre y limitando sus capacidades. Esto también genera la necesidad de homologar y difundir los medios de recepción de demanda ciudadana, de tal forma que aumente la accesibilidad de los ciudadanos al derecho de petición (Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, 2003).

La falta de estándares generalizados dificulta normativizar los criterios de improcedencia y el razonamiento de demandas no satisfechas e impide determinar los medios de seguimiento de peticiones que podrán tener los ciudadanos, desaprovechándose así las nuevas tecnologías (Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, 2003).

### ***c. Opacidad sobre la respuesta***

Un tercer obstáculo a vencer es la opacidad sobre la respuesta ciudadana en términos agregados. Como hemos repetido, se sabe lo que “entra” al sistema, pero no lo que “sale”, es decir, se desconocen las respuestas que entrega la administración. Esta opacidad no sólo afecta la capacidad de transformar la demanda en información estratégica, sino que también dificulta la realización de respuestas frecuentes por dependencia que pudiera agilizar las respuestas y que pudiera mejorar los sistemas de información a la ciudadanía.

Esta opacidad permite cierta discrecionalidad en la tramitación de la demanda ciudadana; el desconocimiento de la veracidad de la motivación y fundamentación en caso que esta sea negativa; y la poca claridad en los tiempos de respuestas, al ser determinados por la Constitución (artículo 8º) como en plazo de “breve término” (Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, 2003).

### ***d. Posición privilegiada de poder para manejar tiempos y respuestas diferenciadas***

El punto anterior se relaciona de manera directa con lo que considero el principal obstáculo y que tiene que ver con los patrones de relación personalistas y discrecionales. Generar un sistema estandarizado como el que propone la Red, implica transparentar los procesos y procedimientos, eliminar —o al menos disminuir— la

discrecionalidad de los ejecutivos para resolver los asuntos de manera particular y parcial, y, por lo tanto, generar certidumbre institucional de que la demanda ciudadana será atendida de forma imparcial e independiente de quién esté a cargo.

Enfrentarse a esta posición de privilegio, que obliga por otro lado a los ciudadanos a reproducir los patrones de ayuda/favor con los que se nutre el clientelismo político (Schedler, 2004a; Fox, 1994), implica romper además una de las fuentes más importantes del poder burocrático moderno, que tiene que ver con la generación de incertidumbre (Crozier, 1969). El no saber si la queja será atendida o el tener que hacer un *plantón* para que el gobernador reciba un oficio solicitando se haga justicia hace que los que tienen que decidir acrecienten su poder y que sus razones de por qué procedió o no un asunto se hagan ininteligibles. Esto obliga a los quejosos o demandantes a abandonar su posición de ciudadanos, para suplicar el favor de las autoridades y pedir que estén de buen humor para ser atendidos, ello disminuye las posibilidades reales de poder reclamar derechos, por temor a quedar como “malagradecidos”, perder sus apoyos o no ser atendidos en el futuro (Hevia, 2007).

#### **e. Usos del derecho de petición limitado al saber escuchar, pero no a tener que responder**

Otro elemento cultural a vencer es el uso limitado que se hace del derecho de petición. Tal como afirma Cienfuegos, el derecho de petición es el derecho a ser escuchado por la autoridad y el derecho a obtener una respuesta (Cienfuegos, 2004, p- 12).

Este derecho viene acompañando la vida pública desde hace varios siglos (Van Voss, 2002) y se incorporó desde muy tempranas épocas a la administración de la Nueva España (Gayol, 2007). Como la soberanía residía en el rey, las peticiones solicitando justicia, favores y cargos eran comunes no sólo en España, sino en otros países monárquicos (Contamin, 2005, p. 87). Así, cientos de cartas pidiendo —es decir, “rogando o demandando a alguien que dé o haga algo, de gracia o de justicia”, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española— fueron enviadas a España y a las Audiencias Reales para resolver asuntos limítrofes, solicitar tierras, concesiones, cargos y remoción de autoridades (Ramos y Lohman, 1984).

Con la Independencia y la implementación de gobiernos y administraciones nacionales, la lógica de las peticiones a las autoridades al parecer no se detuvo, al punto que sólo 25 años después de consumada la independencia, la petición se sumó a los derechos constitucionales de los ciudadanos, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847,<sup>15</sup> en el mismo artículo que se protegían el derecho de voto, expresión y reunión. En la Constitución Liberal de 1857<sup>16</sup> y en la Constitución de 1917, que

15. Artículo 2°. Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.

16. Artículo 8°. Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la república. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad á quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario (se respeta ortografía original).

rige hasta nuestros días, la petición se mantuvo como uno de los derechos civiles, obligando a la autoridad a dar respuesta a las mismas. Es decir, la petición se convirtió desde muy temprano en uno de los derechos civiles que, además, menos cambios ha sufrido en el tiempo.<sup>17</sup>

En la época posrevolucionaria, el Presidente de la República pasó a detentar gran parte del poder (de la soberanía) y a él fueron dirigidas las peticiones y solicitudes más diversas, así como también muestras de apoyo y solidaridad. Nava (1994a) muestra, por ejemplo, cómo durante la presidencia de Lázaro Cárdenas llegaron peticiones de tierras y de reparto agrario, pero también muchas cartas de felicitación y apoyo por la nacionalización del petróleo del 18 de marzo de 1938.

La asimetría de poder entre el gobernante y el gobernado, así como la trayectoria histórica del derecho de petición, fortalecieron la importancia de la escucha, no así de la respuesta que, al ser individualizada y no ser estandarizada, era más difícil de sistematizar. Esta situación, como hemos revisado, se mantiene en el tiempo, invirtiendo la mayoría de los esfuerzos y la difusión en mostrar la apertura de los canales de comunicación, más que en convertirlos en instrumentos eficientes para el acceso o protección de derechos.

17. Sólo para fines comparativos, piénsense en la enorme cantidad de cambios que han sufrido otros derechos civiles como información y expresión, y políticos como los de voto.

## V. Horizonte de ventajas y su vinculación con otras propuestas de la RRC

Implementar sistemas de ventanilla única en el sentido que propone la RRC traería una serie de beneficios para la administración pública, para la ciudadanía y para la construcción de un régimen democrático de rendición de cuentas. Algunos de los beneficios más evidentes son los siguientes:

### *a. Comunicación con la sociedad y fuente privilegiada de información para la toma de decisiones*

En primer lugar, no debemos olvidar que en la actualidad los sistemas de atención ciudadana son los principales mecanismos de interlocución entre los ciudadanos y el gobierno y, por tanto, son una fuente insustituible de información y de comunicación entre ciudadanos y gobiernos. Desde el lado de los gobiernos, aprovechar esa fuente de información y transformar la demanda en información estratégica implicaría poder planear, diseñar e implementar las políticas públicas de mejor manera, así como identificar “focos amarillos” y “focos rojos” en la implementación de servicios. Pero también puede ser una excelente manera de mostrar eficiencia y capacidades de gobierno. La relación personal entre gobernantes y gobernados que implica este canal de participación no dejará de existir y, más bien en la atención y la demanda de este tipo de instrumentos, los gobiernos tienen inmejorables espacios para demostrar sus capacidades e interés por la ciudadanía —y los votantes. La gestión eficiente del sistema de ventanilla única serviría a los OIC para incrementar su importancia y asegurar su reproducción organizativa, y permitiría complementar los sistemas horizontales de rendición de cuentas.

En este sentido, el sistema de ventanilla única cumpliría con una doble función: por un lado, promover el conocimiento de los ciudadanos y sus demandas, elemento básico para el desarrollo de un sistema de gestión eficiente y, por otro, constituir mecanismos de participación ciudadana, pero ampliando la participación de la fase de “información” a la fase, al menos de “consulta”: es decir, abriendo un espacio para la voz de

los ciudadanos interesados que servirá sólo como insumo o *input* para la posterior toma de decisiones (OCDE, 2008). Así, se desarrollarían especialmente sistemas telefónicos de “atención al cliente”, se normalizarían trámites y servicios, y se crearían sistemas de comunicación con “clientes internos y externos” de las organizaciones.<sup>18</sup>

Desde el lado de los ciudadanos, tener sistemas claros de queja y propuesta ciudadana tendría múltiples ventajas. Contar con un sistema estandarizado reduciría la discrecionalidad e incertidumbre, generando así sistemas alternativos de justicia administrativa para evitar irregularidades y ayudaría también a balancear la enorme asimetría de poder entre gobernantes y gobernados que rige en la actualidad. El acceso a estos mecanismos es más barato y económico —en términos de tiempo, dinero y esfuerzo— y permite también en ciertos contextos el anonimato necesario para denunciar ciertos ilícitos. Complementarlos con sistemas estandarizados y más efectivos en la atención y respuesta, aumentaría la confianza ciudadana en la gestión gubernamental. Además, conocer de manera pública la información generada contribuiría a fortalecer la dimensión de “responsabilidad” de la rendición de cuentas (Schedler, 2004b), es decir, el derecho a recibir respuesta.

### ***b. Demandas como forma de participación ciudadana: derecho a voz y opinión***

Un segundo beneficio para ciudadanos y gobiernos sería el fortalecimiento de la dimensión “de opinión” de la participación. La participación de opinión tiene que ver con los actos de externar puntos de vista o creencias sobre servicios, programas, instituciones, personas, etcétera, en el espacio público (Hevia y Vergara-Lope, 2011). Poseer un sistema de ventanilla única, basado en criterios y estándares claros, permitirá fortalecer este tipo de participación que, si bien en México es relativamente frecuente, a nivel internacional sigue siendo muy poco utilizada como medio de ampliación de los derechos ciudadanos (LAPOP, 2010).

El ejercicio del derecho de petición, pero ya no sólo limitado a ser escuchado, sino también a recibir respuesta permitiría la activación de instrumentos horizontales de control gubernamental y fomentaría la complementación con otros controles democráticos, como el fortalecimiento de los consejos ciudadanos de política pública al dotarlos de información estratégica para orientar sus funciones de control y vigilancia.

### ***c. Fortalecer las capacidades de los OIC para analizar y responder las demandas y para generar información estratégica***

Un sistema efectivo de recepción, atención y respuesta ciudadana podría incorporar a sus acciones cotidianas la generación de información estratégica para la toma

18. La nueva gestión pública, además de influir en el desarrollo de los sistemas de atención ciudadana, ha guiado procesos administrativos tan importantes como la descentralización, reformas a la estructura organizativa de los aparatos estatales y racionalización normativa. Ver Christensen y Laegreid, 2001.

de decisiones, convirtiéndose así en un actor valorado al interior de la administración pública y con capacidad de incrementar el capital político de los responsables de dicha estructura.

#### **d. Fortalecer el Estado de derecho y sus controles democráticos**

Por último, el establecimiento de un sistema único de recepción, atención y respuesta de las demandas ciudadanas bajo los parámetros definidos aquí —institucionalizado, estandarizado y capaz de responder y generar información estratégica— fortalecería el desarrollo de una relación entre los ciudadanos y sus gobiernos basado en la norma, no en la amistad o enemistad, lo que contribuiría a la construcción ciudadana, al combate a la corrupción y al fortalecimiento de los controles democráticos en el Estado de derecho al que aspiramos y que merecemos.

#### **Bibliografía:**

*Acuerdo por el que se establecen las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, y se establece la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía. Diario Oficial de la Federación.* México, 11 de agosto de 2003.

*Acuerdo por el que se establecen los lineamientos técnicos y operativos para el proceso de atención ciudadana.* SFP: México.

Adler-Lomnitz, Larissa. *Redes sociales, cultura, y poder: ensayos de antropología latinoamericana.* 2ª ed. FLACSO, Porrúa: México, 2001.

Aguilar Villanueva, Luis F. “Gerencia pública, gestión estratégica”. *Gestión estratégica*, ed. Ernesto Velasco. Biblioteca básica de administración pública 8. Siglo XXI, Gobierno del Distrito Federal: México, 2010, pp. 122–152.

Archivo General de la Nación. “Guía General del Archivo General de la Nación”. <http://www.agn.gob.mx/guiageneral>. 2012.

Arellano, David, Enrique Cabrero, y Arturo del Castillo, eds. *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental.* CIDE, Porrúa: México, 2000.

De Buen Ricardi, Berta Helena. *Potencial de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana para la incidencia en políticas públicas ambientales en México.* Tesis Maestría, El Colegio de México: México, 2012.

Centro Centroamericano de Población (LAPOP). <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/cgi-bin/LapopDummiesFile.pl>.

Chatterjee, Partha. *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos.* CLACSO, Siglo XXI: Buenos Aires, 2008.

Christensen, Tom, y Per Laegreid. «La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa». *Gestión y Política Pública.* 2001, pp. 55–100.

Cienfuegos, David. *El derecho de petición en México.* IJ-UNAM: México, 2004.

COFEMER. “Búsqueda de Trámites”. <http://207.248.177.30/BuscadorTramites/BuscadorGeneralHomoclave.asp>. 2012.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. *Informes de Actividades 2011.* [http://www.cndh.org.mx/Informes\\_Actividades](http://www.cndh.org.mx/Informes_Actividades). 2012.

- Contamin, Jean Gabriel. “La petición en Francia en el siglo XVIII y las peticiones modernas: aprendiendo de una conexión histórica incongruente”. *Política* 44, 2005, 87–109.
- Contraloría General del Estado de Veracruz. *Manual de procedimientos de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial*. Contraloría General del Estado de Veracruz: Xalapa, 2011.
- Convención Interamericana contra la Corrupción*. Organización de los Estados Americanos. Washington. Ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el 27 de mayo de 1997.
- CPCEF. “Comisión Permanente de Contralores Estados - Federación”. <http://www.comisioncontralores.gob.mx/>.
- Criterios Normativos para la demanda de Atención Ciudadana del programa Oportunidades v3.1*. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: México, 2008.
- Crozier, Michel. *El fenómeno burocrático 2. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Vol. 2. Buenos Aires: Amorrortu, 1969.
- Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD: Caracas, 1991.
- . “Responsabilización por el control social”. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. CLAD BID, EUDEBA: Buenos Aires, 2012, pp. 128:297–327.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera, y Aldo Panfichi, eds. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Universidad Veracruzana, CIESAS: México, 2006.
- Diccionario de la lengua española*. 22ª edición. <http://buscon.rae.es/drae/>.
- Eggertsson, Thráinn. *Imperfect Institutions. Possibilities and Limits of Reform*. University of Michigan Press: Ann Arbor, 2005.
- Ley Federal sobre metrotología y normalización*. Diario Oficial de la Federación. México, 1º de julio de 1992; última reforma, 9 de abril de 2012.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación. México; última modificación, 2 de abril de 2013
- Fernández Sola, Cayetano, y José Granero Molina. “Reclamaciones del usuario: Un instrumento evaluador de los cuidados enfermeros”. *Index de Enfermería* 13 (47), marzo 2004, pp. 21–25. doi:10.4321/S1132-12962004000300005.
- Foster, George McClelland. *Cultura y conquista: la herencia española de América*, Carlo Antonio Castro, trad. Universidad Veracruzana: Xalapa, 1962.
- Fox, Jonathan. “The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico”. *World Politics* 46 (2), 1994, pp. 151–184.
- . *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*. Oxford University Press: Nueva York, 2007.
- Gayol, Víctor. *Laberintos de Justicia: Procuradores, Escribanos y Oficiales de la Real Audiencia de México (1750-1812)*. El Colegio de Michoacán, A.C: Zamora, 2007.
- Gómez Álvarez, David, ed. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. PNUD, ITESO: Guadalajara, 2009.
- Gómez, Miguel Ángel. “Entrevista del Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Contraloría General del Estado de Veracruz”, 2012.
- Grindle, Merilee S. *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton Univer-

sity Press: Princeton, 2007.

Gruenberg, Christian y Victoria Pereyra. “Sistemas de rendición de cuentas. De la teoría promisorio a la práctica concreta: los casos de México y Argentina”. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. David Gómez Álvarez, ed. PNUD, ITESO: Guadalajara, 2009, pp. 169-194.

Gurza Lavalle, Adrián, Peter P. Houtzager y Graziela Castello. “Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil”. *Lua Nova* 67, 2006, pp. 49-103.

———. “Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade”. *Rev. Bras.Cien.Soc* 21 (60), 2006, pp. 43-66.

Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”. *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle, eds. CIESAS; Universidad Veracruzana: México, 2010, pp. 19-82.

Heras-Saizarbitoria, Iñaki. “¿Qué fue de la isomanía? ISO 9000, ISO 14000 y otros metaestándares en perspectiva”. *Universia Business Review* (29), 2011, pp. 66-79.

Hevia, Felipe. “Los ‘sacrificados comprometidos’: un sistema cultural al interior de los centros de salud antes de la reforma”. *Cuadernos médico-sociales* 47 (4), 2007, p. 239.

———. “Participación de la sociedad no organizada. Sistemas de atención ciudadana y sus consecuencias en las relaciones sociedad-estado” presentado Meeting of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, 2009.

———. “Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado”. *Nómadas* 22, 2009.

———. “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina”. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, eds. 2a. ed. Fondo de Cultura Económica, Universidad Veracruzana, CIESAS: México, 2010, pp. 367-395.

———. *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progreso/Oportunidades de México*. PIE Peter Lang: Bruselas, 2011.

———. *Peticiones, protestas y participación. Prácticas de relación sociedad-gobierno, formación cotidiana del estado, y la educación pública en Veracruz*. México, 2013. En dictaminación.

Hevia, Felipe y Christian Gruenberg. *Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Mexican Rural Development Research Reports. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars. [http://wilsoncenter.org/news/docs/Monograf%C3%ADa\\_Hevia\\_Gruenberg.pdf](http://wilsoncenter.org/news/docs/Monograf%C3%ADa_Hevia_Gruenberg.pdf).

Hevia, Felipe y Ernesto Isunza Vera. “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”. *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. Alberto Olvera, ed. CIESAS; Universidad Veracruzana: México, 2010, pp. 59-127.

Hevia, Felipe, y Samana Vergara-Lope. *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del Cuestionario Conductas de Participación*. CIESAS, Indesol: México, 2011.

Houtzager, Peter P., Arnab Achayra, y Adrián Gurza Lavalle. *Associations and the Exercise of Citizenship in New Democracies Evidence from São Paulo and Mexico City*. IDS Working Paper. Brighton: IDS. <http://www.ntd.co.uk/idsbookshop/details>.

asp?id=978.

Huerta, Carla. "Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 92, 1998, pp. 367-398.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). <http://www.ifai.org.mx/>.

ISO 9000 Quality management - ISO 9000 essentials [http://www.iso.org/iso/iso\\_9000\\_essentials](http://www.iso.org/iso/iso_9000_essentials).

Isonza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle, eds. *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. CIESAS, Universidad Veracruzana: México, 2010.

*Lineamientos para la atención de quejas, denuncias y la promoción de fincamiento de responsabilidad administrativa derivado de auditorías*. *Gaceta Oficial*. Gobierno del Distrito Federal: México, 17 octubre 2011.

*Lineamientos que regulan la atención de peticiones que turna la red federal de servicio a la ciudadanía a las entidades y dependencias de la administración pública federal*. *Diario Oficial de la Federación*. México, 11 de agosto de 2003.

Luhmann, Niklas. *Confianza*. 2a ed. UIA, Anthropos Editorial: Barcelona, 2005.

*Manual de procedimientos unidad de atención ciudadana municipal*. México: INAP. [http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1889/2/manualprocedimientostipo2\\_uacm.pdf](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1889/2/manualprocedimientostipo2_uacm.pdf).

Mazmanian, Daniel A. y Paul A. Sabatier. *Implementation and Public Policy*. Scott, Foresman, 1983.

"Mecanismos e instrumentos para la participación y atención ciudadana". Encuentro nacional sociedad y cambio climático. Presentación MS Power Point.

Merino, Mauricio y Sergio López Ayllón. *Hacia una Política de Rendición de Cuentas (Notas para una deliberación en curso)*. Red Rendición de Cuentas, CIDE: México, 2012.

Moyado, Francisco, ed. *Gestión de calidad*. Siglo XXI Ediciones, Escuela Administración Pública DF: México, 2010.

Nava, Carmen Nava, ed. *Los abajo firmantes I. Cartas a los presidentes 1934-1946*. SEP, AGN, Editorial Patria: México, 1994.

———. *Los abajo firmantes II. Cartas a los presidentes 1920-1928*. SEP, AGN, Editorial Patria: México, 1994.

North, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press: Cambridge, 1990.

OCDE. *Evaluación de la participación pública en la elaboración de políticas públicas*. INAP, OCDE: Madrid, 2008.

Petermann, Franz. *Psicología de la confianza*. Herder: Barcelona, 1999.

*Primer informe de Gobierno*. Javier Duarte. Gobierno del Estado de Veracruz: Xalapa, 2012.

Ramos, Demetrio y Guillermo Lohman. "América en el siglo XVII: Evolución de los reinos indios". *Historia general de España y América*. Vol. IX-II. RIALP: Madrid, 1984.

Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, S/F. "Derecho de petición". Presentación MS Power Point.

"Quejas y Denuncias". SFP: México. <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/contacto/denuncia.html>.

Romero, Jorge Javier. *Las instituciones políticas*. Para entender. Nostra editores: México, 2010.

Schedler, Andreas. "'El voto es nuestro'. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral". *Revista Mexicana de Sociología* 66 (1), 2004, pp. 57-97. doi:10.2307/3541531.

———. *¿Qué es la rendición de cuentas?* IFAI: México, 2004.

*Sexto informe de Gobierno*. Felipe Calderón. Poder Ejecutivo Federal: México.

*Sexto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*. Gobierno del Distrito Federal: México, 2012.

Tejera-Gaona, Héctor. "Participación ciudadana, relaciones clientelares y sistema político en México: un enfoque

cultural". *Participación y ciudadanía en México*. Pablo Castro Domingo y Héctor Tejera-Gaona, eds. UAM-I, Juan Pablos Editores: México, 2010, pp. 47-71.

Tsebelis, George. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press: Berkley, 1990.

Valle González, Armando. "Resolución de quejas medicas por arbitraje Análisis de 140 casos." *Gaceta Médica de México* 136 (4), 2000, pp. 405-414.

Van Voss, Lex Heerma. *Petitions in Social History*. Cambridge University Press: Nueva York, 2002.

Welp, Yanina, y Uwe Serduilt, eds. *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*. Prometeo Libros: Buenos Aires, 2009.

*Sistema de ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana (SIVU)*,  
se terminó de imprimir en abril del 2014, en México, D.F.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.



## **Felipe Hevia de la Jara**

Antropólogo por la Universidad de Chile y doctor en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF) donde también obtuvo una maestría en la especialidad de estudios del lenguaje. Investigador invitado del Centro de Estudios da Metrópole (CEM) del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), Brasil y socio fundador y Presidente de Réddere, Red Social pro Rendición de Cuentas A.C., organización dedicada a promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

ISBN: 978-607-7843-47-4



**Centro de Investigación y Docencia  
Económicas, A. C.**  
Carretera México-Toluca No. 3655,  
Col. Lomas de Santa Fe, C. P. 01210, México, D. F.



RED POR  
LA RENDICIÓN  
DE CUENTAS

[www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx)

f RRC Red por la Rendición de Cuentas  
@RindanCuentas