



COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**La participación ciudadana institucionalizada en la Delegación Iztapalapa.
La Unidad Habitacional Ce Cualli Ohtli en el marco del Presupuesto
Participativo del Distrito Federal (2010-2012)**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTAN

AIDA ARACELI BARRERA ALMARAZ

GRACIELA CRUZ MIGUEL

Directora del trabajo Recepcional

Dra. María de Lourdes Marquina Sánchez

México, D. F., marzo de 2015.

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.

A mis hijos, Paola Aidee y Pablo Emiliano,

los seres que me anclan a la vida.

A Pablo, mi esposo y compañero: insustituible.

Gracias, amores, por jamás soltar mi mano y

ser cómplices de sueños y anhelos.

Por acompañarme en el transcurso de mis estudios y

en el cierre de este ciclo de aprendizaje y logros.

Aida Araceli

Para mi hija Yatziri Aylín, a quien amo profundamente.

*Ella es el motor de mi vida; es mi inspiración y
quien me impulsa a continuar luchando
para lograr mis sueños y anhelos.*

Graciela

ÍNDICE

Capítulo I. Marco teórico

1.1 Democracia representativa y participativa	23
1.2 Ciudadanía y Participación	29
1.3 Participación Ciudadana y otros tipos de participación en las sociedades contemporáneas	31
1.4 Participación Ciudadana Institucionalizada	36
1.5 Gobernanza Urbana y Participación Ciudadana	40
1.6 Políticas públicas: marco de referencia	46
1.7 Política Social	56

Capítulo II. Marco jurídico de los órganos de representación ciudadana y del presupuesto participativo en la Ciudad de México

2.1 Contexto de la participación ciudadana en la ciudad en el Distrito Federal	69
2.2 Normatividad, participación ciudadana y su institucionalización en el Distrito Federal	71
2.3 Atribuciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	78
2.4 Presupuesto participativo	85
2.4.1 El presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil	87
2.4.2 El presupuesto participativo en Montevideo, Uruguay	89

2.4.3 El presupuesto participativo en el Distrito Federal	90
--	----

**Capítulo III. Contexto social e histórico de la Unidad Habitacional
Ce Cualli Ohtli como Sociedad Cooperativa de Vivienda en
Iztapalapa, Distrito Federal**

3.1 El entorno nacional: origen de los movimientos urbanos	96
3.2 Antecedentes del Movimiento Urbano Popular en la ciudad de México	100
3.3 <i>Ce Cualli Ohtli</i> y el Movimiento Urbano Popular	106
3.3.1 <i>Ce Cualli Ohtli</i> en El Molino, bloque tangible del Movimiento Urbano Popular	108
3.4 Iztapalapa: el entorno de <i>Ce Cualli Ohtli</i>	115
3.5 El inicio de <i>Ce Cualli Ohtli un buen camino</i> en el proceso de autoconstrucción de vivienda	119

**Capítulo IV. Implementación del presupuesto participativo en la Unidad
Habitacional Ce Cualli Ohtli**

4.1 La experiencia del presupuesto participativo en la delegación Iztapalapa antes de su institucionalización en el Distrito Federal	129
4.2 <i>Ce Cualli Ohtli</i> y el presupuesto participativo en el Distrito Federal	134
4.2.1 Sobre los resultados de la elección del Comité Ciudadano	135
4.2.2 Sobre la decisión de los recursos destinados al presupuesto participativo	136
4.3 Dinámica organizativa y de convivencia social entre los habitantes de <i>Ce Cualli Ohtli</i>	148
4.4 Los hallazgos de nuestra investigación	150

4.5 Resultados de nuestra investigación	153
4.5.1 Marco Jurídico Administrativo del presupuesto participativo	153
4.5.2 Proceso de elección	155
4.5.3 Organización y funcionamiento del Comité Ciudadano	157
4.5.4 Socioterritorial	162
4.5.5 Desarrollo de la perspectiva vecinal	166
4.5.6 Vida comunitaria y participación ciudadana	172
Conclusiones	180
Apuntes para la reflexión	191
Bibliografía	197
Anexos	205

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Conamup	Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
Fonhapo	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FPFV	Frente Popular Francisco Villa
IEDF	Instituto Electoral del Distrito Federal
LODTF	Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales
LPCDF	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
MUP	Movimiento Urbano Popular
ONG	Organismo no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UCISV-Libertad	Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda-Libertad
UCSD	Unión de Colonos de Santo Domingo
UPREZ	Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata
USCOVI	Unión de Solicitantes y Colonos de Vivienda Pueblo Unido

INTRODUCCIÓN

Este trabajo muestra la estrategia teórico-metodológica con la que hemos analizado la implementación del presupuesto participativo en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, de la delegación Iztapalapa, como un instrumento de democracia directa mediante el cual el gobierno de la ciudad busca incentivar la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones sobre el gasto público en las delegaciones.

Nuestro estudio forma parte del proyecto de investigación *Gobernanza de recursos públicos en el Distrito Federal. Experiencias de gobierno a partir de los Presupuestos Participativos en las delegaciones políticas de Milpa Alta e Iztapalapa*, convenio SECITI/060/2013, proyecto PI2011-4R, el cual se rige por la metodología propuesta por la responsable, doctora María de Lourdes Marquina Sánchez.

La pregunta directriz del proyecto es: ¿Qué factores inciden en el desempeño de los gobiernos delegacionales, los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos para el ejercicio del presupuesto participativo?, de ahí el planteamiento de la siguiente hipótesis: El marco jurídico, las características socioterritoriales, el nivel de involucramiento de los ciudadanos y servidores públicos en materia de participación ciudadana, la organización interna de los Comités Ciudadanos, las formas previas de organización ciudadana, la percepción de la ciudadanía y los mecanismos de información son factores que inciden en el desempeño del presupuesto participativo en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*.

Para responder nuestra pregunta de investigación, se identificaron seis variables principales, que fueron nuestro eje articulador: a) marco jurídico-administrativo del presupuesto participativo, b) proceso de elección del Comité Ciudadano, c) organización y funcionamiento del Comité Ciudadano, d) características socioterritoriales, e) desarrollo de la perspectiva vecinal, f) vida comunitaria y participación social.

Con dichas variables construimos los indicadores¹ que incorporamos en la encuesta aplicada a ciudadanos que habitan en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, en la delegación Iztapalapa del Distrito Federal (D. F.). La aplicación de este instrumento nos brindó la posibilidad de recabar datos como signos de aproximación al funcionamiento y desempeño en la gestión de los presupuestos participativos del Comité Ciudadano que ejerció su función durante el período 2010-2013 en la unidad habitacional que elegimos para realizar nuestra investigación. También a partir de ese marco, diseñamos las entrevistas efectuadas tanto a los integrantes del Comité Ciudadano como a las autoridades delegacionales en Iztapalapa, responsables de la implementación del presupuesto participativo. Con los datos recabados realizamos un análisis descriptivo, analítico y estadístico, del cual mostramos nuestra interpretación. Para tal propósito, aplicamos 76 encuestas a ciudadanos; así como dos entrevistas a las autoridades delegacionales, cinco a los integrantes del Comité Ciudadano y tres a los miembros del Consejo de Administración de la Cooperativa de Vivienda *Ce Cualli Ohtli*.

¹ El proyecto incorpora 35 indicadores, la estructura se presenta en el capítulo IV

El tema de esta investigación tiene su origen en el trabajo que presentamos antes de finalizar el curso en la materia Planeación con Participación en la Ciudad de México, donde pudimos conocer de la implementación del presupuesto participativo en diferentes colonias del D. F. En dicha asignatura cuya titular fue la doctora Lourdes Marquina, se nos encomendó la tarea de realizar un trabajo sobre el presupuesto participativo implementado en 2011. Nosotras elegimos presentar el caso de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*: desde que realizamos el primer acercamiento a ésta, detectamos notorias particularidades relevantes sobre la forma en que los habitantes de la unidad están organizados y cómo trabajaron para seleccionar los proyectos de inversión pública en el marco del presupuesto participativo.

Desde el inicio observamos que, entre los residentes de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, se contaba con una experiencia del trabajo comunitario que pocas veces encontramos en ciudades con tal polarización social como en la ciudad de México. Confirmamos que es un caso notable de organización social y consideramos pertinente realizar allí nuestra investigación: percibimos el potencial investigativo que el asunto brindaba y decidimos indagar más, en el marco del proyecto citado, para elaborar nuestro trabajo recepcional.

Creemos que el tema de nuestra investigación es relevante debido a que el presupuesto participativo es un instrumento de participación ciudadana, recién implementado por el Gobierno del Distrito Federal, que impulsa a la ciudadanía a desarrollar capacidades de decisión y de inclusión en los asuntos públicos, elementos fundamentales de la política social; además de que es significativo que

sean los propios ciudadanos quienes plantean sus prioridades y deciden en qué se aplicará un porcentaje del gasto público delegacional. Eso nos pareció digno de observar y analizar. Asimismo, consideramos que es importante porque abordamos un tema innovador y los estudios sobre el presupuesto participativo son incipientes.

Consideramos destacado, y así lo hemos planteado, que en las transformaciones de la democracia los gobiernos busquen implementar nuevas formas de gobernar, en las que se incluya a la ciudadanía. Mediante el presupuesto participativo, los ciudadanos ejercen el derecho para deliberar acerca de cuáles son sus prioridades y decidir en qué se deberán aplicar los recursos destinados al presupuesto participativo.

Como en la actualidad cada vez son más los ciudadanos desencantados de sus representantes políticos —porque las decisiones que éstos toman no siempre benefician a los ciudadanos— se ha propiciado una serie de insatisfacciones, demandas y cuestionamientos a los límites de la democracia representativa. Es por ello que ahora los gobiernos institucionalizan mecanismos de participación ciudadana para que los ciudadanos incidan en las decisiones públicas. Ahora se observa con mayor frecuencia a individuos que se van involucrando en los asuntos públicos; con ello también se está generando un cambio en la relación gobierno-ciudadanos y, por tanto, nuevas formas de gobernar.

En el caso de *Ce Cualli Ohtli*, observamos que en el centro de su cooperativa predominan ciudadanos conscientes, activos y propositivos que se han organizado para obtener beneficios colectivos a partir de los programas gubernamentales. Con

treinta años de existencia han logrado conciliar con la autoridad a fin de gestionar en su favor los programas sociales con los que se apoya a las unidades habitacionales; así que antes de la implementación del presupuesto participativo, los ciudadanos de *Ce Cualli Ohtli*, ya practicaban la autogestión para fines de beneficio común.

Por lo que observamos inicialmente, nos planteamos las siguientes preguntas de investigación, con el fin de generar conocimiento en torno a los elementos que inciden para la implementación del presupuesto participativo en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*: ¿Por qué es importante que los gobiernos de las ciudades incorporen como parte de su política social el fomento a la participación de la ciudadanía? ¿Cuáles son las atribuciones que otorga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal a los órganos de representación ciudadana, en particular al Comité Ciudadano, y lo que establece dicha ley para implementar el presupuesto participativo? ¿Cuál es el origen de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli* y la importancia de la organización social para fortalecer la participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal? ¿La implementación del presupuesto participativo durante el ejercicio fiscal de 2011, 2012 y 2013 favoreció la participación de la ciudadanía en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, de la delegación Iztapalapa?

Nuestros objetivos específicos son los siguientes: a) resaltar la importancia de que los gobiernos de las ciudades incorporen como parte de su política social el fomento a la participación de la ciudadanía, b) conocer las atribuciones que otorga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal a los órganos de

representación ciudadana, en particular al Comité Ciudadano, y lo que establece dicha Ley para implementar el presupuesto participativo, c) analizar la relación que existe entre organización ciudadana y participación ciudadana institucionalizada, a través de la experiencia de la Cooperativa de Vivienda *Ce Cualli Ohtli*, en el contexto de la delegación Iztapalapa, d) observar cómo influyó la implementación del presupuesto participativo en 2011, 2012 y 2013 en la participación de la ciudadanía, en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*.

Para responder a dichos objetivos y a nuestros planteamientos hemos articulado la información obtenida y lo observado en el proceso de la investigación; nuestra guía: los indicadores incorporados en las variables definidas para el proyecto de investigación.

Nuestro trabajo está estructurado por cuatro capítulos, a través de los cuales vamos abordando los diversos temas que entretienen los elementos que juzgamos pertinentes a fin de dar respuesta a nuestras interrogantes de investigación. De esta manera, los contenidos de cada capítulo son: capítulo I, marco teórico; capítulo II, marco jurídico de los órganos de representación ciudadana y del presupuesto participativo en la ciudad de México; capítulo III, contexto social e histórico de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, como Sociedad Cooperativa de Vivienda, en Iztapalapa, Distrito Federal, resaltando la organización social que caracteriza a dicha unidad y, capítulo IV, implementación del presupuesto participativo en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, en el que mostramos los resultados de nuestra investigación, documental y de campo.

En el capítulo I abordamos la problemática desde el planteamiento de la transición democrática, que paulatinamente se ha estado construyendo y de lo cual nuestro país no es excepción. Dicha transición ha hecho a los gobiernos replantear sus mecanismos institucionales en busca de otras formas de gobernar, a fin de propiciar la participación activa de la ciudadanía, e incrementarla. En la actualidad, para la toma de decisiones algunos gobiernos implementan políticas públicas que impulsan la participación ciudadana institucionalizada; los presupuestos participativos son un ejemplo de ello.

Por otro lado, debido a que nos enfocamos en la implementación del presupuesto participativo, abordamos el tema desde el enfoque de las políticas públicas, justo en su etapa de implementación, entendiendo por ésta “las acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Donald y Carl, 1993: 99). Hemos referido también a la política social que fomenta la participación ciudadana institucionalizada, entendiéndola como una política social que se enfoca hacia la capacidad de los individuos para gobernarse y dar solución a sus problemas participando de la vida pública. En torno al tema del papel que ocupa el gobierno en la implementación de las políticas públicas, centramos nuestro trabajo con planteamientos propuestos por Manuel Canto Chac, Lucía Álvarez, y bibliografía complementaria. Otros temas clave que abordaremos en el presente trabajo son los conceptos de: gobernanza, ciudadanía, participación ciudadana, participación ciudadana institucionalizada.

En el capítulo II, revisamos los órganos de representación ciudadana definidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en particular los Comités

Ciudadanos. De éstos hemos revisado las atribuciones que la ley les concede; adicionalmente describimos las características del presupuesto participativo, en general, así como en la ciudad de México y Montevideo, sólo como referentes, ya que centramos nuestra investigación en el presupuesto participativo institucionalizado por el Gobierno del Distrito Federal, en 2010.

Como ya lo referimos, nuestro trabajo se desarrolla en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, de la delegación Iztapalapa, básicamente en torno a la actuación del Comité Ciudadano y la participación de los ciudadanos en el proceso de implementación del presupuesto participativo, durante el período 2010-2012. Sin embargo, es fundamental abordar el contexto histórico y social que la originó, ya que sus integrantes se encuentran constituidos como Sociedad Cooperativa de Vivienda desde 1984, tras un significativo antecedente de participación y acción colectiva en el marco del Movimiento Urbano Popular (MUP), por lo que en el capítulo III presentamos una sucinta trayectoria de lo que este movimiento ha significado y su repercusión en el surgimiento de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*.

Consideramos relevante señalar dichos antecedentes. Al interior de la Unidad Habitacional se han construido ciertos valores que han generado identidad entre sus habitantes y representan parte del capital social de *Ce Cualli Ohtli*; a treinta años de su constitución le han legado, casi sin proponérselo, esa cohesión social que la distingue de muchos otros casos.

En el capítulo IV, nos centramos en la implementación del presupuesto participativo, observando la participación de los ciudadanos tanto en el proceso de elección de su Comité Ciudadano en 2010, como en las consultas ciudadanas sobre los ejercicios del presupuesto participativo realizadas en 2010, 2011 y 2012. Cabe aclarar que la normatividad establece que se debe decidir sobre los recursos antes de la entrada del año al que corresponda el presupuesto: noviembre del año previo al del ejercicio presupuestal en el que se aplicará el recurso.

Por último, presentamos los resultados de nuestra investigación, de campo y documental, para comprobar nuestra hipótesis. No obstante, consideramos que el estudio del tema del presupuesto participativo y la figura de representación ciudadana que significa el Comité Ciudadano requiere mayor profundidad. A partir de las experiencias, lograremos que la ciudadanía se involucre, conozca, ejerza y defienda su derecho a participar en la vida pública. Es deseable que los gobiernos proporcionen herramientas a los ciudadanos para que ahora tomen parte activa en los asuntos públicos que les conciernen; asimismo, que se dejen atrás los intereses de grupos o partidos que hasta hoy han predominado.

Con nuestro trabajo pretendemos contribuir en la construcción y difusión de conocimiento relevante —para la ciudadanía y el gobierno de la ciudad de México— en materia de gobernanza urbana, a fin de fortalecer la ciudadanía.

“En una comunidad semejante, decía Erskine, la democracia estaría a salvo, porque la democracia requiere una comunicación inteligente acerca de la solución de los problemas humanos y una participación común en ella”.

Mortimer Adler

AGRADECIMIENTOS

Los resultados de este trabajo forman parte del proyecto de investigación *Gobernanza de recursos públicos en el Distrito Federal. Experiencias de gobierno a partir de los presupuestos participativos en las delegaciones políticas de Milpa Alta e Iztapalapa* (convenio SECITI/060/2013, proyecto PI2011-4R), financiado por la UACM-SECITI y coordinado por la doctora María de Lourdes Marquina Sánchez, profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. También, hemos contado con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura: en convenio con la UACM instituyó el programa de becas *Titulación*, del cual fuimos becarías hasta la conclusión de nuestra investigación. Los apoyos institucionales son de gran valor en los procesos académicos. Toda inversión económica y de recursos humanos y materiales destinados a la educación, la investigación y la docencia reeditarán en el desarrollo de una sociedad más constructiva y propositiva. Esperamos corresponder a esta expectativa.

Un especial reconocimiento a nuestra directora, doctora María de Lourdes Marquina Sánchez, destacada profesora, además de investigadora, de la UACM, tejedora de redes sociales, quien como socióloga nos ha enseñado —desde las aulas y en el proceso de esta investigación— que los individuos nos debemos a un entorno social, el cual rebasa por mucho lo estrictamente personal; que las coincidencias y los consensos se crean a partir de escucharnos unos a otros y dialogar; también, la importancia del trabajo en equipo, y la comprensión de que cada persona aporta algo, todos los días se aprende y nada es total ni absoluto. De

igual forma, aprendimos de ella un aspecto muy importante sobre los egos: hay que saber darles su justo lugar. Le agradecemos a la profesora Marquina su labor, compromiso y entusiasmo, clara evidencia del amor a su profesión. Su apoyo y acompañamiento fueron estratégicos para concretar este arduo proceso cuyos resultados presentamos en este trabajo.

Asimismo, agradecemos a las personas que nos brindaron información clave para realizar esta investigación. Nos referimos a cada uno de los habitantes de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli* que nos transmitieron su experiencia de lucha y de vida organizativa, nos regalaron la memoria que guardan celosamente de ese entorno que tanto les pertenece y nos abrieron las puertas de su hogar; incluso tenemos un grato recuerdo de quien una tarde de lluvia nos ofreció una taza del más reconfortante y delicioso café, después de nuestra larga jornada de trabajo y una buena mojada. Un reconocimiento especial a Honoria Cruz Martínez, amiga y compañera, quien nos brindó en todo momento su apoyo: invaluable *brújula* humana, eficaz como ninguna para orientarnos en nuestro andar por ese *buen camino*. Todos ellos, ahora verán una mirada externa, acaso diferente, de su entorno: la nuestra, a través de esta investigación.

De igual manera, reconocemos y agradecemos el apoyo de los profesores lectores de nuestro trabajo. Con cada uno hemos compartido el gusto por estar en las aulas de la universidad: los docentes impartiendo su saber, nosotras asumiendo la responsabilidad de ser estudiantes universitarias y tratando de estar a la altura del reto que ello implica. A la doctora Myrna Alonzo Calles, los doctores Miguel Moreno Plata y Víctor Hugo Martínez González y el maestro Jorge Fernando Camacho

Pérez, gracias por su conocimiento, tiempo y disposición para apoyarnos en esta etapa de nuestra formación académica, la cual concretamos con este trabajo realizado con el rigor científico que nuestra área de estudio exige.

A mis padres, Alejandra y Javier, sin cuya amorosa *omnipresencia* mi vida no sería lo que es.

Agradezco a todas las personas que han estado cerca de mí, por acompañarme y enseñarme que los sueños se realizan. Sin mencionar sus nombres, cada uno de ustedes sabe la clase de vínculo de cariño que tiene conmigo y el significativo lugar que ocupa en mi vida: sobrinos, hermanos, familia en general, amigos. Al escribir estas líneas, mi mente y mi corazón han sido ocupados por cada uno de ustedes. Reciban un sincero y cálido abrazo.

A mi amada tía Marta Almaraz Ayala, por su cariñoso apoyo de toda la vida y regalarme su ética y profesionalismo en largas horas de desvelo por la corrección de estilo de este trabajo.

A ti, Graciela Cruz Miguel, mi compañera en este camino, gracias por hacer equipo, por tu apoyo, tu confianza, tu amistad.

Aida Araceli

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por el apoyo otorgado para la impresión del presente trabajo, resultado de la terminación de estudios en esta institución académica.

A mi madre, quien me dio la vida y me ha enseñado a valorar lo positivo de la vida.

A mi amiga y compañera de este trabajo, por su tolerancia, comprensión y apoyo incondicional que me ha brindado siempre, por su calidad humana y por su amistad.

A mis familiares y amigos, porque sin importar la distancia hemos compartido experiencias de vida y en momentos difíciles me han extendido la mano y siempre he encontrado palabras de aliento para seguir adelante, sepan que siempre estarán en mi corazón.

Graciela

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

En este capítulo establecemos el marco teórico que contextualiza y enfoca los principales conceptos de nuestro trabajo. Asimismo, fijamos los elementos de análisis y discusión que constituyen la base de nuestra investigación. Nuestro objetivo es reflexionar sobre la importancia de generar espacios de participación ciudadana en las ciudades.

1.1 Democracia representativa y participativa

El vocablo *democracia* proviene de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o gobierno). Con base en su epistemología, *democracia* significa gobierno del pueblo por el pueblo. La democracia es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en donde lo correcto es que el pueblo sea más que objeto de gobierno, más de lo que se debe gobernar, el ciudadano es también quien gobierna.

Sin la participación activa de los ciudadanos, no podría ser concebida una vida democrática que enarbola los principios básicos de soberanía popular, el principio de mayoría y el respeto de los derechos de las minorías; así como los principios de representación política democrática y valores como la libertad, la igualdad, la fraternidad. Hoy en día, al hablar de un pueblo soberano nos referimos a los hombres y las mujeres que gozan de derechos políticos que les posibilitan participar de diferentes maneras en la constitución de la voluntad política colectiva.

Lo que ahora se observa es la acción de la sociedad, a través de diversos medios, en ámbitos relacionados con la gestión gubernamental; esto da cuenta del avance en la construcción de la vida democrática.

Debido a la complejidad de la convivencia en democracia, en los últimos años se ha suscitado un debate entre sus teóricos en torno a definir el modelo democrático que mejor se adapte a las sociedades modernas. En los debates se ha coincidido en la importancia de diferenciar entre democracia directa y democracia representativa (Sartori, 1991). La interrogante se centra en definir cuál de estas dos modalidades conviene más al mundo actual. Los teóricos, basados en la evidencia, concluyen que el modelo óptimo para que se desarrolle la vida política de nuestras sociedades es el segundo de éstos, pero en combinación con mecanismos directos de participación ciudadana.

Para Giovanni Sartori, la democracia representativa puede definirse como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna directamente pero elige representantes que lo gobiernen. El concepto de democracia representativa comprende el de democracia electoral (Sartori, 1991). Según este autor, el modelo de democracia representativa es signo de la evolución de las sociedades humanas, al establecer los mecanismos que otorguen viabilidad a la democracia en sociedades grandes, plurales y heterogéneas. No obstante, se destaca que este modelo no siempre ha estado relacionado directamente con una vida democrática auténtica, pues, como lo expresó Joseph Schumpeter (1952), los sistemas democráticos operan a través de élites que gobiernan y deciden. El aseguramiento del sistema democrático puede darse con el reciclamiento de las élites.

En un régimen de democracia representativa, los ciudadanos delegan en un ente gubernativo —que surge de entre los partidos políticos— las decisiones políticas y los representados esperan que dichas decisiones sean en beneficio de ellos y de su entorno. Sin embargo, no siempre es así. En la mayoría de los casos, los representantes populares asumen una postura que favorece más a su grupo o partido político que a la sociedad a la cual representan, lo que confirma la estructura elitista que predomina en las democracias contemporáneas.

Es importante mencionar que la representación política “significa que el gobierno no está en manos del pueblo sino de los gobernantes por él autorizado” (Rivero, 1997: 213). De acuerdo con Mauricio Cotta, la representación política es “una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales” (Cotta, 1988: 272).

Por otro lado, Adam Przeworski resume en cuatro criterios la estructura básica de las instituciones representativas: a) Se escoge a los gobernantes mediante elecciones, b) los ciudadanos son libres de discutir, criticar y reclamar en todo momento, no pueden, sin embargo, decirle al gobierno qué hacer, c) el gobierno se divide en órganos separados que pueden controlarse los unos a los otros y se

sujeta a una constitución que le limita el poder, d) los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas (Przeworski, 1999: 228).

Por su parte, Manuel Canto sostiene: “La democracia representativa, que sigue siendo la idea casi única de democracia, ha establecido como fuente de legitimidad las elecciones y en consecuencia: el principio de mayoría, la delegación del poder en representantes de la ciudadanía que toman a su nombre las decisiones” (Canto, 2005: 5-6).

En la actualidad se ha evidenciado que las formas clásicas de representación política se encuentran erosionadas y su eficacia va en decadencia. Existe una crisis de representación política en los sistemas democráticos. Derivado de esta crisis, los expertos han realizado un diagnóstico sobre problemas generales que enfrentan las democracias, entre éstos, los relacionados con la pérdida de credibilidad de los ciudadanos hacia los partidos políticos y el gobierno, situación que a su vez se expresa como un problema de legitimidad a causa de la creciente dilución de las fronteras ideológicas de los partidos y la insatisfacción de los ciudadanos respecto a las funciones reales y el desempeño de sus representantes electos (Sermeño, 2009), al momento de ejercer la función pública.

Los expertos han reflexionado en torno a la crisis de representación y la fractura entre representantes y ciudadanos, así como sobre la transformación de la democracia representativa que experimenta un proceso paulatino de desgaste, poco acompañado de una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y de gobierno. La ciudadanía reclama la ampliación y apropiación de

prácticas de participación y de corresponsabilidad con el gobierno, así como el poner en práctica el compromiso compartido —ciudadanía y gobierno— de acatar los resultados de las decisiones mutuamente convenidas, reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos (IEDF, 2012: 39). Al transcurrir el tiempo, con el proceso de consolidación de la democracia, se ha mostrado una transformación positiva en la relación de la sociedad con el Estado y los gobiernos.

Al hablar de democracia participativa se pretende ir más allá de la conceptualización de la democracia representativa. No se trata de que todo ciudadano, por el sólo hecho de serlo, tenga que participar directa y forzosamente en las acciones del gobierno. Al hablar de democracia participativa, a diferencia de la democracia representativa, se permite establecer la posibilidad del “yo no quiero” o “yo no tengo interés” por participar. Si en la democracia directa los ciudadanos participaban en la toma de decisiones generales, en la democracia participativa podrán participar en la toma de decisiones de los asuntos específicos de su interés. Un modelo democrático participativo nos permite abarcar más ámbitos de participación, que la mera toma de decisiones para elegir a los representantes políticos que estarán a cargo de la administración pública o del poder legislativo.

Así que, a partir de reconocer la crisis de democracia representativa, se han implementado nuevas formas de gobernar que buscan la incorporación de los ciudadanos. La apropiación de la ciudadanía permite al ciudadano pasar de lo privado a lo público, constituye una relación de pertenencia de la persona con su

comunidad; provoca mayor conciencia y responsabilidad sobre el ejercicio y exigencia de sus derechos, así como del cumplimiento de sus obligaciones.

El ejercicio de ciudadanía requiere una sociedad informada de sus derechos y obligaciones, para que pueda exigir a sus gobernantes el cumplimiento de sus funciones en la gestión pública, una adecuada administración de los recursos públicos, la vigilancia sobre el desempeño de sus representantes y la rendición de cuentas. En este sentido, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, apunta hacia un gobierno democrático que propicie la construcción de una ciudadanía responsable e informada, que asuma la importancia de la participación como medio para lograr una mejor calidad de vida en su comunidad, favoreciendo el desarrollo de la cultura ciudadana.

Como reflejo de la actual crisis democrática, ya que por años el gobierno ha ejercido su poder imponiendo las decisiones públicas, se observa un descontento social, una de cuyas expresiones es la pugna de los ciudadanos por su participación. En la actualidad es un sector de ciudadanos —cada vez más amplio— el que quiere participar, ser escuchado y tomado en cuenta por el gobierno en la toma de decisiones públicas.

A partir de estas ideas, podemos afirmar que la democracia representativa está siendo rebasada por un modelo más vanguardista: la democracia participativa; concepto que contempla una visión democrática con ingredientes de inclusión, consulta y participación ciudadana, apropiación de espacios de deliberación, y ejercicio pleno de los derechos y obligaciones ciudadanos. Autores, como Manuel

Canto (2005), plantean que la democracia participativa no se basa en la representación política, sino en la generación de consensos fundados en los derechos ciudadanos y usando como principal medio la deliberación y —señala Lourdes Marquina (2014)— también en la negociación. Para Manuel Canto, en la actualidad la participación de los ciudadanos es un hecho real que ha modificado sustancialmente el orden político de las democracias, reestructurando la agenda de gobierno, redefiniendo los límites de la política institucional y ampliando el repertorio de acciones de los ciudadanos. En el marco legal del presupuesto participativo del Distrito Federal, se estipulan las competencias de las instancias de gobierno y ciudadanas para implementar los mecanismos de consulta, deliberación y decisión entre los ciudadanos, permitiendo a éstos mayor injerencia en la solución de sus problemas públicos y favoreciendo con ello la construcción de ciudadanía.

1.2 Ciudadanía y participación

Como resultado de las transformaciones de la sociedad en un régimen democrático y, a partir del reconocimiento de la crisis de representación, los debates (políticos y académicos) sobre ciudadanía se han dirigido hacia la búsqueda de mayor inclusión y participación para elevar la calidad de la democracia. Estos cambios han impactado a los gobiernos, forzándolos a revisar sus procesos de toma de decisiones. Ahora la sociedad asume nuevas responsabilidades.

En la actualidad, los individuos conscientes de sus derechos ciudadanos se manifiestan participando en la vigilancia continua de los cargos públicos, en el desarrollo de la crítica; haciéndose escuchar en diversos espacios y foros,

encuentros, sondeos, consultas, hasta la exigencia de rendición de cuentas y participación directa en la toma de decisiones. Diversos especialistas como Alicia Ziccardi, Manuel Canto y Roberto Mellado sostienen que la inclusión de los ciudadanos en la elaboración de la decisión pública es necesaria para afrontar el déficit de las instituciones representativas, reconociendo con ello la necesidad de reforzar y mejorar el desempeño actual de las mismas. Hoy en día, el ejercicio de la ciudadanía ocupa un papel fundamental en dicho proceso, que hace que se rebase la simple concepción jurídica del concepto, mismo que ahora abordamos.

Para Ángel Sermeño, la ciudadanía es: “Un reconocido estatus de inclusión y pertenencia que apela a la existencia de una estructura de derechos universales. Pero también es un proceso histórico, resultado de una diversidad de prácticas y /o dinámicas que a su vez han seguido su propio patrón de interpretación nacional particular” (Sermeño, 2004: 88). Por otro lado, José Woldenberg plantea que en una democracia: “Los ciudadanos son los sujetos fundamentales del quehacer político” (Woldenberg, 2001: 17). Define que la ciudadanía hace referencia a los individuos que tienen una serie de derechos y obligaciones (civiles, políticos y sociales). Mientras que para Mario Espinosa el concepto de ciudadanía posee tres claros componentes:

- 1) La adquisición, adjudicación, posesión o conquista de un conjunto de derechos y deberes por parte del individuo en una sociedad política determinada; 2) la pertenencia a una comunidad política específica representada por el Estado-Nación; 3) la oportunidad y capacidad de participar en la definición de la vida pública (política, social y cultural) de la comunidad a la cual se pertenece (Espinosa, 2009: 96).

Añade que dichos componentes son los campos analíticos en los cuales se pueden definir y observar los elementos sustantivos de las prácticas, proyectos, estrategias o acciones sociales que —en su conjunto— se encuentran plenamente vinculadas a la connotación de *ciudadano*, por lo que tanto Sermeño como Espinosa plantean que la categoría de ciudadano no es un simple estatus jurídico-territorial, sino una diversidad de prácticas dinámicas circunscritas a temporalidades y espacios específicos.

Por tanto, encontramos que el concepto de ciudadanía se relaciona con la democracia y con la obtención de distintos tipos de derechos. La ciudadanía permite a los individuos pasar de su ámbito individual al espacio social; construye una relación de pertenencia de la persona con la comunidad, la cual deberá tener conciencia y responsabilidad del ejercicio y la exigencia de sus derechos, así como del cumplimiento de sus obligaciones. La ciudadanía debe ser ejercida por los individuos. Manuel Canto afirma que: “ciudadanía hace referencia a participar por derecho propio —que es lo específico de la ciudadanía— pero que estos derechos se instituyen y se ejercen colectivamente” (Canto, 2005: 1). Por lo tanto, no es posible hablar de ciudadanía si no hay ciudadanos activos que quieran participar en la solución de problemas específicos que les atañen, y dificultan la calidad de la democracia y del buen gobierno.

1.3 Participación ciudadana y otros tipos de participación en las sociedades contemporáneas

Para el tema que nos ocupa, es fundamental señalar la importancia de la participación ciudadana, concibiéndola como la forma de vincular a la sociedad con

aspectos de la vida pública del país. En un régimen democrático, la participación ciudadana es un derecho de los ciudadanos para incidir y participar en la toma de decisiones públicas, en beneficio de la propia ciudadanía. Para cumplir con ese fin, los gobiernos ponen en marcha acciones orientadas a fortalecer los mecanismos y acciones de inclusión y participación de la población.

Debido a la diversidad de elementos teóricos en torno a la participación, consideramos importante mencionar algunos conceptos que nos permitan delimitar el correspondiente a la participación ciudadana y su relación con la construcción y el ejercicio de la ciudadanía.

En torno a la participación y su vínculo en favor de la construcción de ciudadanía, autores como Mario Espinosa y Fernando Pintado hacen importantes aportaciones.

Para Mario Espinosa (2009) la participación nos remite a una forma de acción emprendida de manera deliberada por un individuo o un conjunto de éstos. Es una acción racional e intencional que persigue determinados objetivos, y donde el ciudadano participa en la toma de decisiones: discutiendo sobre los problemas específicos de su comunidad, para tratar de incidir en su resolución en beneficio de ésta. Por su parte, Fernando Pintado afirma que la participación es “un derecho construido por los seres humanos en su evolución hacia sociedades más justas. Así, nos aparece este derecho como la base del sistema democrático” (Pintado, 2000: 15).

Con los elementos señalados, podemos resumir que la participación es un derecho, una acción voluntaria de los individuos en una sociedad determinada que busca un objetivo específico, para mejorar sus condiciones de vida. Es un acto social y político donde no se puede participar de manera exclusiva, privada, o para los intereses de sí mismo, sino pensando en la colectividad. La participación invariablemente incidirá en lo social.

Por otro lado, y como parte sustancial de nuestro análisis, fijaremos el concepto de participación ciudadana, de acuerdo con Mario Espinosa. Este tipo de participación se acota como ciudadana porque es un proceso o acción que se define y orienta a través de una dimensión, una lógica y unos mecanismos sociales específicos, por lo que sostiene:

-Aun cuando no hay una concepción unívoca del vocablo- nos remite al despliegue de un conjunto de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios, de organización, disposición de recursos) mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o, simplemente son de su interés (...) Es una relación concreta entre el Estado y la sociedad, en la que se pone en juego y se construye el carácter de lo público (Espinosa, 2009: 74-75).

Citando a Lucía Álvarez, referimos que la participación ciudadana es “un término al que se recurre con frecuencia para aludir a fenómenos en los que los grupos de la sociedad inciden de una u otra manera en la gestión y en la toma de decisiones de asuntos de interés público” (Álvarez, 1997: 17). Y, evocando a Fernando Pintado, decimos que la participación ciudadana es: “La gestión de la cosa pública, como gobierno de los intereses colectivos, como medio de resolver los conflictos sociales.

En este caso, el -sentirse parte de- significa el ejercicio del derecho a ser miembro de la comunidad política en la que se organiza la sociedad” (Pintado, 2000: 14).

Podemos observar que, en la construcción democrática, la participación ciudadana se despliega en la intermediación de la relación Estado-sociedad y tiene como sustento la búsqueda de intervención de los individuos o los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares (Álvarez, 2008). En ese sentido se expresa Manuel Canto: sostiene que la participación ciudadana implica aspectos de mediación entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que le competen (Canto, 2010). Para nuestro trabajo, centraremos la discusión sobre este planteamiento que nos ofrece este autor. Consideramos que la participación ciudadana debe ser un medio para resolver problemáticas sociales, intervenir en la gestión pública y propiciar un gobierno de intereses colectivos que incida y fortalezca la construcción de ciudadanía.

En cuanto a participación, como tal, la teoría plantea que existen diferentes tipos: política, social, comunitaria y ciudadana.

Participación política. Es una acción que se cumple en solidaridad con otros, en el ámbito del Estado o de la sociedad, con vistas a conservar o a modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominantes. Se trata de una acción que se desarrolla dentro de las relaciones de poder; es una

participación mediada por los mecanismos de la representación política y tiene que ver con la participación de los ciudadanos en las organizaciones formales —partidos políticos, parlamentos, ayuntamientos e instituciones electorales—, en donde los ciudadanos participan principalmente a través de la emisión del voto para elegir a sus representantes. Por otra parte, la participación social se manifiesta en los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales y de grupo. En la participación social, los individuos se relacionan, sobre todo, con otras organizaciones sociales. La participación social enunciaría la pertenencia y el hecho de formar parte de un grupo o asociación. Respecto a la participación comunitaria, encontramos que hace referencia a grupos organizados de una misma comunidad que buscan resolver problemas específicos de su comunidad. Esta última puede formar parte de la participación social (Álvarez, 1997). El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado; más bien, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial, sobre todo cuando se trata de grupos vulnerables.

Para establecer las diferencias entre los cuatro tipos de participación que se indicaron arriba, citamos a Mario Espinosa:

La participación ciudadana se distingue de la llamada participación comunitaria y social porque, aun cuando éstas también nos hablen de un tipo de interacción especial entre la sociedad y el Estado, los objetivos y fines de la acción que caracterizan a estas últimas, se ubican y agotan, fundamentalmente, en el plano social, es decir, dentro de la comunidad, gremio o sector social en donde acontece. La participación ciudadana se distingue de la participación política porque el conjunto de actos y relaciones supuestas en el desarrollo de la primera no están enfocados (exclusiva ni fundamentalmente)

a influir en las decisiones y la estructura de poder del sistema político (Espinosa, 2009, 75).

Además del concepto de participación ciudadana, es necesario definir el de participación ciudadana institucionalizada y su importancia frente a la construcción de ciudadanía, lo que abordaremos en el siguiente apartado.

1.4 Participación ciudadana institucionalizada

Para Roberto Mellado (2001) la participación ciudadana institucionalizada está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local; en este sentido, el papel del gobierno es favorecer la participación ciudadana institucionalizada abriendo cauces para su organización, contribuyendo así en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones para elevar el bienestar de los individuos. Para este autor, la participación ciudadana institucionalizada es un componente indispensable y una condición que no debe faltar dentro de una cultura política democrática. Por su parte, Alicia Ziccardi concibe la participación ciudadana como: “La inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses de un grupo en particular sin llegar a lo individual” (Ziccardi, 2004: 247). Para que eso sea posible —señala— se deben abrir espacios de participación con reglas claras, las cuales deben regir las relaciones de los actores involucrados en estos procesos. Afirma que la participación ciudadana genera compromisos institucionales y exige crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia.

Asimismo, Lucía Álvarez (2008) estima —desde el punto de vista del gobierno democrático— que la participación ciudadana institucionalizada se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre gobierno, instituciones políticas y los diversos actores sociales, mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos. Ello debe traducirse en la creación de una nueva institucionalidad, orientada a convertir la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad y, de este modo, despojar al Estado del monopolio de la definición de la agenda pública.

La participación ciudadana institucionalizada infiere la interacción entre gobierno y ciudadanos y se encuentra ceñida a espacios y mecanismos reglamentados, traduciéndose en un elemento fundamental en la construcción de ciudadanía.

Un gobierno que —a través de sus acciones y estrategias, concretadas en normatividad— promueve la participación de los ciudadanos, posibilita el surgimiento de la participación ciudadana institucionalizada. Tal como lo hemos señalado, en la actualidad y considerando la transformación democrática de los gobiernos y la sociedad, el concepto de participación ciudadana no se reduce a la elección de los representantes a través del voto. En un sentido más amplio, según dice Joan Font, la participación ciudadana implica el protagonismo ciudadano en las decisiones políticas. Así, resulta fundamental la forma en que el gobierno actúa frente a sus gobernados a fin de fomentar la participación de toda la sociedad (Font, 2001).

Hoy en día, y cada vez con más frecuencia, son los propios gobiernos quienes implementan las acciones y estrategias enfocadas hacia la participación ciudadana. Una participación promovida por el gobierno y diseñada dentro de un marco jurídico que incluye los mecanismos propicios para que la ciudadanía pueda y deba participar, se reconoce como participación ciudadana institucionalizada.

Con estos elementos resumir que la participación ciudadana es un componente estratégico para un buen gobierno y para la vida en democracia. Es un espacio social de expresión y organización, de ejercicio del conjunto de derechos y obligaciones que nos definen como ciudadanos y miembros de una determinada comunidad. Participar fortalece la construcción de ciudadanía; en consecuencia, un *buen gobierno* no puede ser considerado como tal si no propicia la participación ciudadana en favor del ejercicio de ciudadanía. En ese sentido, Lucía Álvarez refiere en esa acción a “individuos y actores sociales que toman parte en los asuntos públicos, ya sea a través de la convocatoria estatal y la participación en los espacios institucionales o ya mediante el desarrollo de una política que emana de la sociedad civil y crea mecanismos de interlocución e intervención y espacios de intermediación con las instancias del sistema político” (Álvarez, 2008: 109).

De acuerdo con esta autora, la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en la construcción de ciudadanía. Sostiene que esto ocurre al menos en tres dimensiones:

En primer lugar en la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones; en segundo lugar, en la posibilidad de trascender el ejercicio de los derechos políticos, como requisito mínimo de la condición ciudadana, y

propiciar, a través de la injerencia en los procesos decisorios, la promoción y vigencia de otros derechos cívicos, económicos, sociales y culturales mediante la intervención de los ciudadanos en la formulación de dispositivos legales y políticas que hagan efectivos tales derechos. Finalmente, la participación demanda la existencia de individuos y sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, con capacidad de demandar acciones, reformular políticas y configurar propuestas, pero también, dispuestos a aceptar responsabilidades y hacerse cargo de las exigencias que conlleva la regulación de la vida pública (Álvarez, 2008: 109).

La participación ciudadana, entonces, es un componente esencial de la democracia como forma de organización social y de gobierno. En el párrafo anterior, señalamos que hablar de participación ciudadana institucionalizada implica la interacción entre el gobierno y los ciudadanos para la solución de problemas públicos; así como la intervención directa del gobierno para promoverla y definirla en un marco jurídico que le dé cobertura.

Con base en los elementos señalados, afirmamos que la participación ciudadana institucionalizada —impulsada por un buen gobierno y enmarcada en una norma jurídica— surge a partir de la transformación de las sociedades hacia la consolidación de sus sistemas democráticos, mediante la incidencia de los ciudadanos en las decisiones públicas. Esta participación rebasa otros tipos de participación, como la comunitaria, la social o la política. La participación ciudadana institucionalizada se orienta más hacia prácticas de apropiación y ejercicio de los derechos y obligaciones ciudadanos, que promueven y fortalecen la democracia en tiempos en que esta forma de organización política del Estado se encuentra en

crisis, porque los ciudadanos no se sienten representados, al no ver reflejada la respuesta a sus necesidades en las decisiones de gobierno.

Una ciudadanía que participa en la toma de decisiones públicas habla del fortalecimiento de la gobernanza como nuevo modelo de gobierno, en donde éste y la sociedad crean alianzas en beneficio de la población. Manuel Canto afirma que “la institucionalización de los procesos participativos contribuye a una mayor capacidad de exigibilidad por parte de la población al hacer justiciable sus demandas de intervención en las decisiones públicas” (Canto, 2010: 96).

1.5 Gobernanza urbana y participación ciudadana

Los cambios surgidos, a partir de la transformación democrática de la sociedad y la incursión de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, ponen en el centro de las definiciones el concepto de gobernanza. De acuerdo con Lourdes Marquina (2012) y Agustín Cerrillo (2005), este concepto implica una nueva forma de gobernar, más cooperativa, en la que las instituciones públicas, así como los actores sociales y privados participan y cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

La gobernanza supone un cambio en la manera tradicional de proceder por parte de los poderes públicos. Cerrillo sostiene que: “La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante los cuales los responsables públicos tratan de

movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados” (Cerrillo, 2005: 12).

Para Bertha Lerner, gobernanza significa en gran medida “la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transaccionales. Para Lerner, la gobernanza representa la cuestión de cómo mantener el papel directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos del Estado” (Lerner, 2012: 229).

En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos, sociales y privados participan, y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas. Esta nueva estructura de la gobernanza moderna ya no se caracteriza por la jerarquía, sino por la convivencia entre actores corporativos autónomos y la formación de redes entre organizaciones.

La gobernanza moderna no es la pérdida del control del Estado: éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de políticas desempeñan un papel esencial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a instituciones de autorregulación social, si ésta demuestra ser ineficaz, el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas. En materia de gobernanza, el aparato gubernamental cumple una tarea esencial, por ser el único actor al que legítimamente le corresponde validar el contenido de los acuerdos emitidos en una negociación

(Bassols, 2011). Mario Bassols cita a Aguilar (2008), quien afirma que no está en cuestión la soberanía del Estado, ya que en el proceso decisorio de la gobernanza cumple la función de “dar forma de autoridad al contenido que resulte de la deliberación asociada con actores de la sociedad económica y civil” (Bassols, 2011: 17). El autor sostiene que la gobernanza se hace con sujetos portadores de intereses, valores culturales y subjetividades concretas (imaginarios políticos) que van a aflorar a lo largo del proceso.

La gobernanza suele definirse como un nuevo modelo de relaciones entre el gobierno y la sociedad que tiene ciertos atributos que lo hacen deseable, como la mayor transparencia en los procesos de política pública, la capacidad de adaptarse y satisfacer las necesidades de los gobernados y la efectividad en la prestación de servicios públicos. (Lerner, 2012).

Por tanto, podemos afirmar que la gobernanza no sólo es hacer referencia a las buenas prácticas administrativas, sino que conlleva un giro en la concepción misma del Estado y de las políticas públicas. Implica ciudadanos activos y una sociedad participativa (Canto, 2008).

Hablar de gobernabilidad nos remonta a los setenta, cuando las sociedades en el mundo enfrentaban una fuerte crisis y la falta de capacidad de gestión de la administración pública para el procesamiento y atención de las demandas ciudadanas. Marquina y Alonzo identifican esa falta de capacidad como una situación de ingobernabilidad, al sostener que, “la carencia organizativa de los gobiernos también afecta el crecimiento económico de las naciones”. En esa

década había una crisis de la democracia y una crisis de la economía, razón por la cual afirman que “la noción de gobernabilidad quedó relacionada con la capacidad de las instituciones de los sistemas democráticos para atender y resolver las demandas de la ciudadanía” (Marquina, 2012)

En muchos espacios de debate académico la democracia es considerada como parte fundamental de la gobernabilidad. Para Marquina y Alonzo (2014: 8) “la gobernabilidad se construye en un ambiente democrático a partir de la negociación de los intereses y del establecimiento de una serie de acuerdos básicos entre los actores involucrados en resolver un asunto público” Por su parte,

...la gobernanza se construye en el flujo de las interacciones y los mecanismos de colaboración y de cooperación que se establecen entre los actores públicos y privados que tienen intereses comunes. De este modo, mientras la gobernabilidad está referida a la capacidad de las instituciones gubernamentales para atender las demandas sociales en forma democrática y buscando el desarrollo y la integración social, la gobernanza está relacionada con los mecanismos de colaboración y de cooperación que establecen los actores sociales que están involucrados en una problemática determinada y cuyos acuerdos influyen y determinan las políticas públicas relacionadas con la problemática en cuestión (Marquina y Alonzo, 2014: 8).

Tras la participación más activa de los ciudadanos se han propiciado cambios en la acción gubernamental, transformando la relación Estado-sociedad, por lo que con más frecuencia los gobiernos buscan practicar la gobernanza. Manuel Canto plantea que la acción de gobernanza implica “al desarrollo social y a la participación democrática de todos los concernidos en las decisiones, requiere la inclusión de los principios de democracia, del respeto de los derechos humanos y a las culturas

locales, de la participación de los actores de la sociedad civil de descentralización del poder y descentralización en la gestión (todas ellas) como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática” (Canto, 2008).

Estas nuevas formas de hacer gobierno abarcan la búsqueda de bienestar social. La diversidad de las sociedades implica una gran pluralidad de ideas y acciones políticas; dicha heterogeneidad también ocupa un lugar importante en el cambio del actuar de algunos gobiernos frente a la exigencia de la sociedad. Las transformaciones han generado que se unifiquen puntos de vista y líneas de acción, propiciando la apertura de un espacio de discusión y participación de la sociedad con su gobierno, hecho que redundará en que la democracia tenga un lugar dentro de las instituciones y en que los límites de la vida política valuada en las urnas se hayan visto rebasados.

Por otra parte, Marquina y Alonzo (2014) abordan el tema de la gobernanza urbana, misma que:

involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos sociales negocian y articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y concilian sus diferencias para llegar a acuerdos mínimos (PNUD, 1997) que constituyen el marco de referencia para elaborar las políticas urbanas, prestar los servicios públicos y decidir sobre los proyectos estratégicos de inversión, cruciales para el funcionamiento de las ciudades (Marquina y Alonzo, 2014).

Y a la cual estas autoras entienden como:

la acción conjunta entre el gobierno de la ciudad con las empresas o bien, con los ciudadanos. Esta asociatividad público-privada se manifiesta en acciones

que reflejan las prácticas de co-regulación de la vida urbana, la co-gestión de los servicios públicos urbanos y la colaboración para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas urbanas, esto es, la corresponsabilidad entre el gobierno de la ciudad y los distintos grupos de interés al abordar los asuntos públicos relacionados con la ciudad (Marquina y Alonzo, 2014).

“La noción de gobernanza reconoce a la ciudadanía como un actor importante en los procesos de toma de decisiones así como el diseño y ejecución de las políticas públicas en sociedades democráticas” (Marquina, 2012).

Los planteamientos expuestos evidencian que la participación de los ciudadanos es un ingrediente fundamental en la práctica de gobernanza. Cuando un gobierno busca el ejercicio de la gobernabilidad, debe incorporar en su toma de decisiones públicas a los ciudadanos, para lo cual es indispensable proporcionarles información clara e impulsar el establecimiento de un diálogo abierto con ellos, para que se atiendan de la mejor forma posible las necesidades de los ciudadanos en el contexto de su comunidad. Es importante destacar que un gobierno participativo con poder de decisión fortalece la interacción con sus ciudadanos y las instituciones, posibilita la instrumentación eficiente de mejores políticas sociales y favorece la construcción de una ciudadanía —entendida, como ya se mencionó, en ejercicio cabal de los derechos y obligaciones de los ciudadanos—.

La construcción de ciudadanía implica también un creciente número de ciudadanos autónomos, críticos y reflexivos, capaces de proponer, discutir y definir proyectos tendientes a resolver democráticamente asuntos públicos y problemas de la comunidad. El empoderamiento ciudadano eleva, en principio, la calidad de la

democracia. En los asuntos de gobierno, la participación ciudadana es crucial para enriquecer el avance democrático; para ello se requiere reglas precisas, orientadas a favorecer la interacción eficiente de todos los actores involucrados en una sociedad, y así transitar de una democracia representativa a una democracia participativa, encaminada a la ciudadanización de las formas de gobierno.

1.6 Políticas públicas: marco de referencia

Podemos afirmar que, así como la participación activa de la sociedad ha propiciado cambios importantes en el ejercicio de las prácticas democráticas, también es resultado de la participación ciudadana la actual concepción de las políticas públicas y de la obligación del gobierno para incluir a la ciudadanía, no sólo como la receptora pasiva de esas políticas, sino como generadora de las mismas, a partir de sus propias necesidades.

Manuel Canto afirma que en nuestros días se observa una mayor participación e involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, por lo que se ha rebasado la idea tradicional de política pública centrada en la función del gobierno para el ordenamiento de los intereses de la sociedad y las propuestas de solución, así como la del típico actor político que sólo exige una tajada de poder; sostiene que paulatinamente se va traspasando la aplicación y socialización de políticas que sólo pretenden justificar las formas de administración de los funcionarios en turno (Canto, 2005).

Como campo de análisis teórico, las políticas públicas surgen después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de que se empieza a estudiar el proceso de toma

de decisiones del gobierno. La idea de las políticas públicas implica un ámbito colectivo de la vida, que incluye elementos que requieren la regulación e intervención gubernamental. Una política es una acción de gobierno, una decisión pública y política.

De acuerdo con Wayne Parsons, la idea de políticas públicas presupone un ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la intervención o regulación gubernamental o social o, por lo menos, la adopción de medidas comunes. Este autor presenta una aproximación al aporte de los pensadores clásicos que participaron en la construcción histórica del enfoque de las políticas públicas, y define que:

Las políticas públicas se refieren a aquello que alguna vez Dewey (1927) expresara como 'lo público y sus problemas'. Se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian 'cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan' (Heidenheimer et al., 1990: 3) o, en las palabras de Dye, estudian 'qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto' (Dye, 1976: 1). Este estudio sobre 'la naturaleza, las causas y los efectos de las políticas pública' (Nagel, 1990: 440) exige evitar una perspectiva 'cuadrada' y echar mano a una variedad de enfoques y disciplinas. El análisis de políticas públicas constituye un enfoque de aproximación a las propias políticas públicas reales que busca integrar y contextualizar modelos e investigaciones desde aquellas disciplinas que tienen una orientación hacia la problematización y las políticas públicas. Así, siguiendo la definición de Wildavsky "El análisis de las políticas públicas es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser definido a partir de límites entre disciplinas, sino con base en aquello que

parece adecuado a las circunstancias del momento y a la naturaleza del problema” (Parsons, 2007: 31-37, cita a Wildavsky, 1979).

A partir de lo anterior se deduce la pertinencia de vincular de manera adecuada la actual relación entre política pública y participación ciudadana, las cuales constituyen el centro de las transformaciones de la relación entre el gobierno y la sociedad, según Manuel Canto. Asimismo, sostiene que en las sociedades donde se ha desarrollado un desempeño democrático de los ciudadanos y sus organizaciones la política pública tiende a concebirse más como acción que involucra activamente a los actores sociales que como mera intervención gubernamental (Canto, 2005).

Mario Bassols sustenta que en la actualidad surge la intervención de nuevos agentes y actores sociales en los procesos de gobierno, que ponen en evidencia la insuficiencia del gobierno por sí mismo, a éste se suman esfuerzos de una colectividad de individuos diversos con los que se deben tomar acuerdos de forma coordinada para implementar acciones de incidencia gubernamental (Bassols, 2011). Asimismo, afirma que la gobernanza se concibe como un “nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación” (Bassols, 2011: 9), en donde tiene lugar una interacción entre el Estado y los actores no estatales.

Desde el enfoque de las políticas públicas, la teoría define un proceso que parte de la detección de un problema o necesidad, cuya atención es prioritaria para una comunidad o estado, a partir del cual el gobierno se traza como objetivo contrarrestar, atender, disminuir o eliminar tal situación. Así, se procede a realizar

un diseño específico de acciones, tomando en cuenta los recursos, los actores involucrados, los medios a emplear y las reglas a seguir. Posteriormente, se realiza un puntual seguimiento para implementar las acciones. Finalmente, se toma en cuenta el curso que toma la acción y los hechos reales que la acción colectiva produce.

En este sentido, Luis F. Aguilar sostiene que: “no todas las cuestiones deben ser objeto de la acción gubernamental” (Aguilar, 1993: 24). Centra su planteamiento en la importancia de definir la agenda, pues en un estado puede surgir un sinfín de problemas de naturaleza y orígenes diversos que afectan a un número mayor o menor de personas. Para el autor, la composición y causas de cada problema son determinantes para decidir si son incluidos o no en la agenda del gobierno.

En nuestro país, por más de siete décadas, tuvimos un gobierno hegemónico que a través de supuestas estructuras democráticas imponía las decisiones y políticas de gobierno. Esta cultura política ha limitado el desarrollo de una democracia participativa; los ciudadanos se acostumbraron a tener un gobierno proteccionista y corporativista que implementaba políticas sociales a ciertos sectores y según su influencia política. La sociedad en México no estableció en el imaginario colectivo la posibilidad de incidir en su gobierno y en las decisiones públicas que le concernían. Es a partir de la actual crisis de la democracia representativa cuando algunos ciudadanos comienzan a cuestionar las decisiones de sus gobernantes y recurren a distintos medios para tomar parte en los problemas públicos.

En nuestro país, de acuerdo con Manuel Canto (2008), la participación ciudadana ha tenido que abrirse espacio por los intersticios de las rígidas puertas del autoritarismo, añadiendo a las demandas de democracia y desarrollo la de derechos para la ciudadanía; no sólo en una lógica de racionalización de las políticas públicas, sino de obligaciones del Estado.

En materia de políticas públicas, el gobierno de la ciudad de México ha mostrado —a través de la implementación del presupuesto participativo— que puede y debe incluirse a la ciudadanía en el diagnóstico de sus problemas públicos y las vías de solución. La participación ciudadana institucionalizada se convierte en el elemento generador del ejercicio pleno de la ciudadanía y en un ingrediente importante de la política social, que busca no sólo atender el problema de la pobreza urbana, sino remediar la exclusión social que vive buena parte de los habitantes del Distrito Federal.

Para centrarnos en la senda de las políticas públicas, citamos a Luis F. Aguilar, quien nos dice que la política pública es un proceso, una serie compleja de decisiones en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las instancias gubernamentales. Por su parte, Manuel Canto (2008) señala que hablar de un proceso político de construcción de políticas implica hablar de actores sociales cuya intervención no debe ser vista como simple estrategia política del gobierno, sino como ciudadanos portadores de derechos.

Estos elementos nos llevan a concluir que, si bien el proceso de elaboración de una política pública es materia fundamental del gobierno, implica de manera estratégica la participación de la ciudadanía.

Con esta idea, acotamos término: una política pública es una acción pública, y no sólo de gobierno, dirigida a un sector específico de la población con la finalidad de atender un problema o necesidad específico, el cual es considerado de mayor preponderancia y de especial atención frente a una diversa gama de necesidades sociales; que debe atender el gobierno y que se acompaña de la ciudadanía organizada, en función de ejercer sus derechos y ser considerada en la toma de decisiones en la solución de problemas públicos que los aquejan de manera preponderante.

Luis Aguilar Villanueva nos dice que el proceso o ciclo de las políticas es, más que un proceso efectivamente seguido por los gobiernos, una herramienta heurística que contribuye a examinar el decurso de las acciones gubernamentales (Aguilar, 1992, 10). En este sentido, propone las siguientes fases para la elaboración de políticas públicas:

Definición de la agenda. Es la inclusión de los problemas en la agenda gubernamental, de acuerdo con sus prioridades de solución. Se trata entonces del compromiso del gobierno para actuar: utilizar toda su maquinaria institucional de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación.

Diseño o hechura de la política. Integra la elección y decisión gubernamentales de una serie de acciones con las que se propone intervenir ante un problema público.

Implementación de la política. Es la ejecución y puesta en práctica de la política decidida.

Evaluación. Es el análisis de los resultados de las acciones elegidas e implementadas (Aguilar, 1993, 27).

En el tema de implementación de las políticas, encontramos que paulatinamente la ciudadanía se incorpora a los procesos, mecanismos e instituciones propios de las democracias, con una creciente organización y participación. Se destaca de la ciudadanía, la búsqueda de estrategias adecuadas para el logro de un ejercicio de la ciudadanía plena, pero que a la vez permita incidir en la agenda pública asentando formas particulares al quehacer político, con la pretensión de garantizar ciertos intereses de la ciudadanía.

Para resaltar la importancia de la participación ciudadana en la implementación de las políticas públicas, citamos lo que encontramos en un trabajo coordinado por Cristina Sánchez Mejorada y Lucía Álvarez donde se afirma que “Para que los actores sociales y civiles incidan en las políticas públicas existen diferentes mecanismos, que van desde la presión hasta la deliberación y construcción (diseño, ejecución, evaluación y control) conjunta de políticas públicas, lo que implica necesariamente su relación con el gobierno y, por lo general no necesariamente, hacer uso de los mecanismos e instrumentos que el propio gobierno establece” (Álvarez, 2011: 8-9).

Esto cobra sentido a partir de que se generan las condiciones para que los individuos participen en la vida política de su localidad, trascendiendo la emisión del voto y ejerciendo un derecho ciudadano que se transforma en poder de decisión

para incidir en la solución de problemas públicos y en la implementación de las políticas públicas.

Manuel Canto demanda un replanteamiento a fondo del Estado en América Latina; en esa nueva visión:

El Estado reaparece en un nuevo contexto político como actor imprescindible para promover e impulsar cambios. Se espera un Estado activo, pero asociado estrechamente con la sociedad civil y potenciador de la acción productiva de las empresas, fuertemente centrado en lo social, descentralizado con gran parte de su acción desarrollada a escalas regional y local, totalmente transparente, rendidor de cuentas y sujeto al control social, de alta eficiencia gerencial, y apoyado en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito. Asimismo, se aspira a que sea un Estado abierto a canales continuos de participación ciudadana (Canto, 2010: 83-84).

De acuerdo con este autor, el trabajo del Estado debe centrarse en la inclusión de la ciudadanía, como el componente estratégico en políticas públicas, con un enfoque basado en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, que les confieren el poder de participar y ser tomados en cuenta en la toma de decisiones, en asuntos de orden público que competen a su comunidad. De esta manera, los procesos de diseño e implementación de políticas públicas deben cambiar, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades a ser atendidas por el gobierno, sino sujetos con derecho a demandar acciones de los gobiernos.

Con los señalamientos antes citados, podemos observar la participación ciudadana como un derecho de la ciudadanía a incidir en la toma de decisiones públicas para el mejoramiento de su calidad de vida, así como un medio a través del cual los

gobiernos pueden enriquecer el diagnóstico de los problemas públicos y el diseño de las políticas públicas, ya que es la ciudadanía quien vive y conoce a fondo las problemáticas de su localidad.

En ese sentido, citamos a Manuel Canto (2010), quien afirma que cuando vinculamos los diversos niveles de participación con las etapas de las políticas públicas se despliega una variedad de formas posibles de participación.

Hoy la participación ciudadana es un asunto amplio que incorpora diversas prácticas y que se pueden ubicar en diversos niveles, en el primero la información: tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes proyectos del sector gubernamental; el segundo nivel es la consulta a los ciudadanos, que se da cuando a través de diversos medios se les pide emitir su opinión sobre una decisión gubernamental; se participa en la decisión cuando las consultas no son sólo para emitir una opinión, sino que esta se vuelve obligatoria para quienes realizan la consulta; la delegación se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con a atención de problemas públicos; la asociación es un nivel superior respecto de la delegación, implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan y contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus responsabilidades; finalmente, se plantea el control de las acciones de gobierno por la ciudadanía, cuando esta se encarga de supervisar el desempeño gubernamental, reclamando información y emitiendo juicios sobre los resultados de las acciones, a través de diversas formas de escrutinio sobre el gobierno (Canto, 2010: 29).

En torno a la implementación de las políticas, esta etapa abarca aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos (públicos lo mismo que privados), con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto

los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas (Donald y Carl, 1993: 99-100).

Parsons plantea que:

...la implementación es un “proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas”, en esencia, se trata de una habilidad para “forjar eslabones” en una cadena causal y así poner las políticas públicas en práctica. Afirma que la implementación perderá efectividad a medida que los eslabones que unen a las diversas agencias implicadas en la aplicación de las políticas públicas forman un “déficit de implementación”. Las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente, los recursos deben estar disponibles, la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas (Parsons, 2007, 484).

Por su parte, Luis F. Aguilar refiere que la administración pública debe acercarse al proceso decisorio de las políticas y rescatar su sentido clásico de “buen gobierno” (Aguilar, 1993: 9), para abandonar su imagen burocrática de empleo subordinado, simplemente operativo de ventanilla y papeleo para entender, definir y explicar el proceso decisorio de las políticas, así como prescribir mejores acercamientos a su diseño y desarrollo. Esto lo señala como una tarea básica y tan complicada que sólo se ha hecho cargo de ella la teoría (Aguilar, 1993).

En el estudio de las políticas públicas, se ha resaltado la importancia de observar cada fase de la etapa de implementación para identificar si se está frente a un

diseño adecuado, lo cual resulta estratégico: en la implementación es precisamente donde se nos brindan elementos para decidir entre mantener o mejorar nuestro diseño implementado.

1.7 *Política social*

Si bien hemos decidido dirigir nuestro estudio y analizar el comportamiento ciudadano en torno al proceso de implementación de una estrategia de gobierno, también queremos subrayar que en el presente trabajo nos referimos a la política pública que fomenta la participación ciudadana institucionalizada, entendiéndola como un ingrediente significativo de la política social que se enfoca hacia la capacidad de los individuos para gobernarse y dar solución a sus problemas participando de la vida pública (Marquina 2013, *Proyecto de Investigación Gobernanza de Recursos Públicos en el Distrito Federal. Experiencias de Gobierno a partir de los presupuestos participativos en las delegaciones políticas de Milpa Alta e Iztapalapa*). La política social que trata de construir ciudadanía se orienta a que los individuos sepan reconocer y ejercer sus derechos y, por supuesto, también cumplir con sus obligaciones.

Haciendo un recorrido por el proceso de construcción de la política social, encontramos que ésta nació y se desarrolló en el marco de las sociedades capitalistas, que asumieron características diferentes según cada país, y que fueron el mecanismo del Estado de bienestar cuyos rasgos fueron la desmercantilización del trabajo, la generación y la reducción de la estratificación social (Satriano, 2006).

En las formas modernas del Estado de bienestar la intervención en materia de políticas sociales ofreció un lugar al ciudadano, pero también obligó al Estado a proveer asistencia y ser el soporte de todo aquel que tuviese necesidades, por las transformaciones económicas que se avizoraban desde el siglo XVII y dejaban atrás un orden sociopolítico basado en la esclavitud. Los esclavos se hicieron libres, pero carecían de las capacidades para proveerse su propio bienestar: su esclavitud nunca les permitió reconocerse como individuos, sino como objetos de trabajo; por tanto, desconocían la condición de ciudadanía.

Cristina Satriano reflexiona sobre la intención que más tarde vino, con la política neoliberal, de reducir las responsabilidades y acciones del Estado, al igual que depositar en la sociedad civil la responsabilidad del desarrollo social. La consecuencia fue la diversificación de las políticas públicas en acciones puntuales y focalizadas (Satriano, 2006).

La autora retoma los principales puntos a observar propuestos por Maignon:

- 1) Entender la política social en tanto política pública, donde “política” sería un espacio de decisión sociopolítica que involucra un tipo determinado de racionalidad, a través de la cual se asignan valores a la población o a grupos de ella.
- 2) La política pública se entiende como el proceso mediante el cual el Estado diseña y ejecuta una política dirigida a un sector mayoritario de la población; esa política puede involucrar no sólo acciones, sino también omisiones respecto de asuntos de interés para determinados actores.
- 3) La política social como política pública es un término que tiene límites muy vagos y contenidos muy amplios porque está complejamente relacionada con todos los aspectos de la vida social.

4) Como política pública, la especificidad de la política social depende de los objetivos y [el] significado de su acción (Satriano, 2006, cita a Maingon, 1990).

Para Cristina Satriano, la política social —entendida como política pública— se gesta en el entramado de relaciones que influyen sobre la agenda pública, que atiende la “cuestión social”. Esto permite entender la *política social* como un proceso en el que los distintos actores que la protagonizan desarrollan prácticas cuyos contenidos obedecen a una pluralidad tanto de valores como de fines. Ella comparte el planteamiento de que “las políticas sociales precisan de la participación efectiva de los sectores populares, ya sea de manera directa o indirecta, través de intermediaciones capaces de expresar sus demandas y necesidades” (Satriano, 2006, cita a Repetto, 2000).

Por otro lado, Cristina Sánchez (2003) postula que actualmente una política social está orientada a mejorar la calidad de vida de la población, igualar oportunidades, reducir inequidades y reconstruir el dañado tejido social, atendiendo de manera preferente a los grupos sociales más marginados.

En sus orígenes, las políticas sociales se concebían como una herramienta para la atención de servicios sociales como la educación, la salud, la seguridad social. Sin embargo, en nuestros días una política social incluye mucho más, como la distribución del ingreso y los recursos, la protección y la justicia social (Canto, 2010). Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU): “La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no

mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores” (ONU, 2007: 6).

Otro elemento que debemos considerar sobre la construcción de políticas sociales es que las sociedades son diversas y complejas; resulta difícil para los gobiernos atender de manera cabal todas las demandas y necesidades. Por ello, frente a dichas demandas, es necesario que los gobiernos prioricen sobre los temas de mayor urgencia social, tomando en cuenta a la ciudadanía, y así, poder establecer la agenda gubernamental de la habla Luis F. Aguilar. Sin embargo, no debe soslayarse que el Estado es la estructura de gobierno encargada de preservar el orden y el desarrollo para el bienestar de la población.

Para el caso del Distrito Federal, el gobierno ha incorporado en su agenda el tema de la participación ciudadana; muestra de ello es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada en 2010, que por su importancia y trascendencia ha sido modificada en años subsecuentes. Es deseable que en un mediano plazo se cree una ley semejante a escala nacional. Es importante, pues la normatividad ya existente incluye instrumentos y mecanismos tanto de consulta como de participación ciudadana, lo cual favorece la construcción de ciudadanía y el mejoramiento de la calidad democrática. El presupuesto participativo es un ejemplo de ello.

Por otro lado, en la ciudad de México la participación ciudadana, hoy por hoy, ha cobrado importancia para el gobierno: un primer paso para involucrar a la sociedad en la solución de los problemas públicos. Fomentar la construcción de ciudadanía a

través de la participación ciudadana es un tema importante y prioritario, por lo que el gobierno debe difundir con mayor eficacia los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

No obstante, si revisamos el entorno mexicano, encontramos que por casi setenta años la política social equivalió a la concentración de recursos e instituciones para la atención de los grupos vinculados a las organizaciones políticas hegemónicas (Ruiz, 2000), en una forma corporativa de arreglo político y espacio de negociación entre trabajadores y sus líderes, el gobierno priista y el Estado. Dicha forma de política social propició la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos y mantuvo el proceso de pauperización de la población, lo cual la alejó cada vez más del bienestar social que tanto requiere.

Sin embargo la sociedad se ha transformado y, por su diversidad, se han generado una gran pluralidad de ideas y acciones políticas, lo que ha propiciado un importante cambio del papel de algunos gobiernos frente a la exigencia de la sociedad que, a diferencia del pasado, cada vez se organiza más. Estas acciones han generado cambios y la unificación de algunos puntos de vista y líneas de acción en beneficio de la sociedad, propiciando la apertura de un espacio de discusión y participación de los ciudadanos y la sociedad frente a su gobierno. Este hecho favorece que la democracia tenga un lugar dentro de las instituciones y rebase los límites de la vida política ceñida a las urnas.

Con dicha transformación, actualmente encontramos con mayor frecuencia una adecuada organización de la sociedad y la generación de consensos con su gobierno, aunado al trabajo y las acciones en favor de la sociedad, a través de nuevas políticas sociales que “fomentan la implementación de un proyecto social más participativo, democrático y corresponsable [lo cual postula] una política social orientada a mejorar la calidad de vida de la población, igualar oportunidades de decisión, reducir inequidades y reconstruir el dañado tejido social, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más marginados” (Sánchez, 2003: 155).

También, por las mismas transformaciones, existe la necesidad de que las instituciones realicen esfuerzos sistemáticos para reducir las profundas brechas sociales, se garanticen los derechos de la población, se respete la diversidad, y se genere sentido de pertenencia en un proyecto social colectivo de cohesión social, la cual se ha perfilado como un tema nuevo en el debate académico y de las políticas públicas. La cohesión social implica seis dimensiones básicas: inclusión, igualdad, legitimidad, participación, reconocimiento y pertenencia (CEPAL, 2007).

Política social y cohesión social

Como se mencionó en el párrafo anterior, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2007), la cohesión social tiene seis dimensiones: inclusión, igualdad, legitimidad, participación, reconocimiento y pertenencia. Las relaciones entre estas dimensiones básicas son complejas. En la esfera económica la cohesión social descarta de manera evidente la exclusión: supone la prosecución de dinámicas de igualdad (justicia social y equidad). Según

un reporte de este organismo dependiente de la ONU, en la perspectiva de la cohesión social la igualdad debería implicar —como mínimo— igualdad de oportunidades; también señala que alcanzar la cohesión social requiere algo más que medidas económicas.

Por otro lado, desde la esfera política supone por sí misma un reconocimiento amplio de legitimidad de las instituciones, pero también la existencia de condiciones para que se dé una mayor participación de los ciudadanos y se propicie una intervención más activa de éstos en los asuntos públicos.

Desde la esfera sociocultural, la cohesión social se edifica sobre la base del reconocimiento y, por tanto, de la tolerancia de las diferencias, condición indispensable para el desarrollo de un sentido de pertenencia de los individuos, equivalente a un compromiso con la construcción de la comunidad y a compartir valores; no en aras de la unanimidad, sino del diálogo activo y de su interacción (CEPAL, 2007).

Por otra parte, la CEPAL señala que la cohesión social es —a la vez— un fin y un medio. Como fin, es objetivo de las políticas públicas en la medida que apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ésta, en su calidad de coadyuvantes del progreso y de beneficiarios del mismo. Como medio, la cohesión social lo es en más de un sentido: las sociedades con una cohesión social más sólida brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones, al ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras. Por otra parte, las políticas de largo plazo, que aspiran a

igualar oportunidades, requieren un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad; un contrato de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos (CEPAL, 2007).

Una sociedad de iguales supone una sociedad justa. La cohesión social llama a fortalecer la disposición de los actores, a ceder beneficios en interés de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de los grupos en peores condiciones. En un estudio de la CEPAL, Marie Garnier plantea que, desde la perspectiva de la cohesión social, el espacio público es uno de los componentes fundamentales y, por lo tanto, una condición necesaria para que una sociedad muestre un alto grado de cohesión social. “El espacio público es el lugar por excelencia de la interacción, más allá del núcleo familiar y los contactos laborales inmediatos” (Garnier, 2007).

Lo que Marie Garnier refiere como cohesión social es la misma definición de la CEPAL: “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007). Y afirma que “la cohesión social tiene tanto un componente objetivo –los mecanismos de inclusión y exclusión– como un mecanismo subjetivo –las percepciones de la ciudadanía frente a los mismos–” (Garnier, 2007).

Es evidente que en el entramado de la cohesión social juegan un papel fundamental los individuos que integran una comunidad y participan en ésta. Como apunta Alicia Ziccardi, la ciudadanía debe ser responsable al actuar a través de las instancias de participación, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones,

contribuyendo a crear condiciones para que prevalezcan relaciones de respeto y cercanía con la autoridad. En el caso mexicano, estamos alejados de una cultura política caracterizada por el trabajo conjunto ciudadanía-gobierno, en la que ambas partes compartan la responsabilidad de la toma de decisiones colectivas en un marco de participación ciudadana institucionalizada, con una estrecha, sana y transparente comunicación.

“En las ciudades del nuevo milenio, la organización y la participación de la ciudadanía son consideradas un recurso muy importante, un capital social para que todos contribuyamos corresponsablemente a mejorar la calidad de vida y demostrar que con democracia se puede vivir mejor” (Ziccardi, s/f: 9).

Capital social y ciudadanía

Por capital social se puede entender una sociedad determinada que posee un conjunto de recursos, reales o potenciales, puestos a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas (Bourdieu, 1985). Asimismo, de acuerdo con Bernardo Cuevas y Alma Rincón (2010), quienes citan a James Coleman, capital social son “los recursos socioculturales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman esa estructura” (Cuevas y Rincón, 2010: 170 citan a Coleman, 1988). También refieren a Robert Putnam (1993), quien enfoca el estudio del capital social en relación con la cultura política (campo de investigación del que es considerado por estos autores como un pionero), desde cuya perspectiva considera el beneficio del capital social desde los aspectos tanto económico como político: “el capital

social a diferencia del capital convencional es un bien “público”, no es propiedad privada de quienes se benefician de él. El capital sociales, consiste en lazos sociales, normas y confianza transferibles de un marco social a otro” (Cuevas y Rincón, 2010: 174, citan a Putnam, 1993).

En este tema José Javier de la Rosa (2009) menciona a Flores y Rello (2002), en la idea de que para ellos el capital social es la capacidad colectiva de tomar decisiones y actuar en conjunto para lograr objetivos comunes. Por esa razón, para los autores citados el grupo o comunidad ocupa un plano superior respecto al individuo aislado. De la Rosa afirma que quien se beneficia de esa capacidad no es una persona sino el conjunto. Y señala que tal capacidad se manifiesta a través de normas, redes y asociaciones. Destaca que hay formas de ayuda mutua y relaciones de confianza que permiten realizar tareas con menos capital físico y monetario que el que tendría que utilizarse en caso de no existir tales relaciones de confianza, expresadas en el capital social (De la Rosa, 2009).

Lograr asociaciones de confianza y ayuda mutua se traduce en una buena inversión que reeditúa al capital social en una determinada sociedad, aun frente a las distintas modalidades de acción colectiva, pues ésta es la base para desarrollar el capital social fundamentado en la confianza y la solidaridad de las relaciones. Javier de la Rosa (2009: 418), citando a Flores y Rello, afirma que “las luchas y movilizaciones sociales son fuente de nuevo capital social”, formadas por organizaciones sociales que hacen posible que el sector gubernamental se ponga en relación con la ciudadanía, fomentando el capital social en una región o espacio determinado (De la Rosa, 2009).

Sin embargo, es preciso destacar que no es el solo hecho de que exista la organización social lo que necesariamente producirá resultados positivos, pues el capital social de cada organización, así como sus objetivos y la forma de relacionar y accionar ambos, es lo que puede hacer la diferencia en la obtención de resultados. En cuanto a la reciprocidad en las comunidades pequeñas, De la Rosa sostiene que las relaciones tienden a darse entre las mismas personas, y familias, en todos los ámbitos y en todas las instituciones de la vida humana: religiosa, jurídica, política, económica. Afirma que la reciprocidad es la base de las relaciones e instituciones del capital social.

En este capítulo plasmamos nuestra mirada sobre una sociedad que cohabita bajo un régimen de democracia representativa, a fin de contextualizar los cambios en los gobiernos y en la sociedad, a causa de la actual crisis de los esquemas tradicionales de representación política, y por ello ahora se observa a una ciudadanía que participa buscando incidir en las decisiones públicas de su gobierno, así como también a más gobernantes implementar formas de gobernar más incluyentes.

En la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, se observa una alta capacidad cooperativa, que proviene de las características particulares de su estructura organizativa y de sus antecedentes de lucha como parte del movimiento urbano al que desde su origen se sumaron. Si una sociedad cuenta con ciudadanos bien informados, capaces de movilizarse, de apropiarse de sus derechos, de atender a

sus obligaciones —instituidas en la normatividad que los rige—, se favorece el desempeño y el trabajo del gobierno, logrando entre ambas partes un mayor bienestar de la sociedad. Cuando el gobierno institucionaliza y regula la participación de los ciudadanos, y las acciones se enfocan hacia el bien colectivo, se generan beneficios para la comunidad y, al mismo tiempo, se produce capital social.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA Y DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Como pudimos observar en el capítulo precedente, considerando las transformaciones de la sociedad, hoy en día los gobiernos buscan ejercer la gobernanza, que requiere la participación activa de los ciudadanos. Para lograr este fin, algunos gobiernos han impulsado e institucionalizado la participación ciudadana; asimismo, han aplicado políticas públicas que favorecen la participación activa, la cual fomenta la construcción de ciudadanía y abona a la cohesión social. Reiteramos lo que referimos en el marco teórico: en una sociedad se fomenta la construcción de ciudadanía cuando el gobierno establece en su marco legal las reglas claras, los instrumentos y los mecanismos para que los ciudadanos participen, den su opinión y formen parte de la toma de decisiones públicas orientadas a la atención de las necesidades de su comunidad. Para aportar elementos que sustenten esta afirmación, en el presente capítulo haremos un recorrido por la transformación e institucionalización de la participación ciudadana en el caso de la ciudad de México, así como en el proceso de implementación del presupuesto participativo como política social que el gobierno actual del Distrito Federal ha instrumentado. Nuestro objetivo es revisar las atribuciones que otorga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010) a los órganos de representación ciudadana, principalmente al Comité Ciudadano, y lo que establece para la implementación del presupuesto participativo.

2.1 Contexto de la participación ciudadana en el Distrito Federal

Manuel Canto sostiene que en México la discusión y los análisis sobre participación ciudadana han caminado con retraso en relación con lo ocurrido en América Latina; asume que esa situación tiene como ingrediente, entre otros, el antiguo régimen militar, en particular por la intención de controlar toda manifestación surgida de la sociedad. También afirma que el tema de la participación ciudadana en la conducción de la vida pública no es nuevo, pues hace ya varios años que está presente en la discusión de las ciencias de la política y, prácticamente desde sus orígenes, en las políticas públicas (Canto, 2010).

De acuerdo con este autor, en América Latina se ha legislado en materia de participación ciudadana desde 1988, cuando en la Constitución de Brasil se introdujo como uno de sus elementos fundamentales la participación; en 1991, en la Constitución de Colombia fue incluido también el tema de la participación en los distintos niveles de gobierno; en 1994 Bolivia aprobó la Ley de Participación Popular; en 2003, teniendo como antecedentes legislaciones locales para el Distrito Federal, México aprobó las Leyes de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles y de Desarrollo Social. En todas éstas se institucionalizan principios, mecanismos de concertación y deliberación e instrumentos de relación de la sociedad con el gobierno (Canto 2010: 32).

Una política de participación ciudadana cobra sentido cuando el gobierno genera las condiciones para que los individuos participen en la vida pública y no sólo al emitir su voto en las urnas. Para el caso de México ha resultado un duro reto evitar

la concentración del poder de decisión en los funcionarios públicos y los representantes de los partidos políticos, y ha sido mediante un proceso paulatino como se ha logrado tender vínculos entre representantes y representados, entre la estructura de gobierno y los ciudadanos, para que éstos puedan involucrarse en algunos procesos del ejercicio de gobierno. La participación ciudadana es considerada como un medio de influencia social, sobre todo porque la ciudadanía se beneficia, además de que contribuye a democratizar la gestión pública.

En materia de construcción de ciudadanía, la participación ciudadana tiene una misión sustantiva, debido a que implica el desarrollo de un sentido de pertenencia en los individuos y grupos de una sociedad; asimismo, el reconocimiento de ciertos derechos y obligaciones, la existencia de reglas y la igualdad de los individuos ante las leyes y las instituciones. No obstante, es fundamental la inclusión, pues la capacidad integradora que les ofrece la comunidad, así como el Estado y el régimen político (cuando éstos tienen la habilidad para integrar lo diverso, distribuir equitativamente los beneficios, compartir atribuciones, atender los asuntos comunitarios y construir en común), se refleja en las aptitudes de los individuos para tomar parte en las exigencias de la vida pública.

El caso de la ciudad es digno de abordar, ya que es en la capital, el Distrito Federal, donde surgen los primeros instrumentos de inclusión ciudadana que incorpora a los ciudadanos en la toma de decisiones para atender los problemas públicos que le conciernen. Es en esta ciudad donde surge la primera Ley de Participación Ciudadana que incluye instrumentos y mecanismos para la consulta y la participación ciudadana.

La historia de la participación ciudadana institucionalizada puede interpretarse como una conspiración sistemática y silenciosa del sistema político contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la ciudad de México, o como el resultado de un dilatado aletargamiento ciudadano que, durante mucho tiempo, pasó por alto la necesidad de involucrarse en la toma de decisiones y en el ejercicio de la política aplicada en su ciudad (Espinosa 2004: 10).

A continuación haremos un recorrido a través de los cambios en el D. F. en materia de reforma política, para observar cómo consolida el gobierno actual la normatividad para institucionalizar la participación ciudadana.

2.2 Normatividad, Participación Ciudadana y su Institucionalización en el Distrito Federal

Dentro de la federación se integran los 31 estados que componen los Estados Unidos Mexicanos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define que la ciudad de México es el Distrito Federal, y que éste se divide en demarcaciones territoriales. En 1987 se decretaron reformas al Artículo 73 constitucional, lo que dio origen al primer órgano de representación ciudadana de la capital de la república: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual fue facultada para la emisión de disposiciones con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. En ese momento, comenzaba una nueva vida democrática para la ciudad (Reyes, 2010).

Con reformas posteriores, concretadas en 1993 y 1996, la ciudad recuperó algunos de sus derechos políticos, en particular, la transformación del órgano legislativo: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se convirtió en la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Dichas reformas también brindaron a los ciudadanos la posibilidad de elegir a sus jefes de Gobierno —lo cual ocurrió por primera vez en 1997— y a los jefes delegacionales, en 2000. La ALDF es el órgano del Gobierno del Distrito Federal encargado de establecer una Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el número de delegaciones, su ámbito territorial y su identificación normativa.

En la actualidad el Distrito Federal cuenta con 16 delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco. De acuerdo con la Ley Orgánica (de la Administración Pública del Distrito Federal), en cada demarcación la ciudadanía elige a su jefe delegacional, mediante el voto libre y secreto, a fin de que éste ocupe el cargo por un período de tres años, sin posibilidad de reelección.

Con las reformas que en 1996 se introdujeron al Artículo 122 de la Constitución, en el D. F. contamos con un gobierno electo democráticamente, a través del voto universal, directo y secreto de los ciudadanos. A partir de la elección efectuada en 1997, se remplaza la figura de regente de la ciudad, funcionario de gobierno que era designado directamente por el presidente de la república en turno. Era oficialmente reconocido como jefe del Departamento del Distrito Federal, cuya oficina fue creada en 1929 bajo la responsabilidad directa del presidente de la república, quien designaba al funcionario para dicho cargo. La elección del jefe de gobierno en el D. F., es resultado de una evolución paulatina de nuestra

democracia, la cual —de igual manera, poco a poco— ha incorporado e institucionalizando la participación ciudadana.

Las transformaciones en la normatividad del D. F. se han dado a través de varios procesos. En un trabajo presentado por Lourdes Marquina y Myrna Alonzo (2012) se expone un recuento de los cambios institucionales y su influencia en la participación de la sociedad en la ciudad.

En 1928 el presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos, Emilio Portes Gil, promovió una ley que modificaba el régimen político administrativo que a la sazón prevalecía. Desde entonces, el territorio del D. F. se dividió en un Departamento Central y 13 delegaciones; el gobierno estaría a cargo del presidente de la república, quien designaría al jefe del Departamento del Distrito Federal y éste, a su vez, nombraría a los delegados.

Años más tarde, para subsanar la eliminación del ayuntamiento y del derecho ciudadano elemental para elegir a sus gobernantes, en la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (LODTF) se estipuló la creación del Consejo Consultivo del Departamento Central, y los Consejos Consultivos en cada una de las delegaciones. Según el Artículo 85 de la ley, el Consejo Consultivo quedaba integrado por los representantes de las cámaras y asociaciones de comercio, de industriales, dueños de bienes raíces, inquilinos, campesinos, profesionistas, empleados públicos y particulares, trabajadores y madres de familia; y serían los propios delegados quienes los escogerían, dentro de las agrupaciones más importantes de cada localidad.

Según el reporte de Lourdes Marquina y Myrna Alonso (2012), en nuestra ciudad la participación ciudadana institucionalizada, desde su origen, tuvo un tinte “elitista, corporativista, antidemocrático y asimétrico”, como reflejo de la cultura política que cultivó el Partido Revolucionario Institucional, partido hegemónico que gobernó nuestro país por siete décadas.

En 1941 —con Manuel Ávila Camacho como presidente— se reforma la LODTF, para limitar aún más algunas atribuciones de los Consejos Consultivos, tanto del Departamento Central como de las delegaciones. Se elimina el derecho de los consejeros a supervisar la cuenta pública de la ciudad de México, lo cual implicó una menor injerencia de la ciudadanía para exigir transparencia y control sobre el gasto público. En 1970, por iniciativa del entonces presidente Luis Echeverría, se promulgó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; con ella se emitieron disposiciones tendientes a la descentralización y desconcentración. En ese año desapareció el Departamento Central, al quedar dividido su territorio en cuatro delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

Dichas autoras señalan que, derivado de los conflictos políticos del movimiento estudiantil de 1968, se da una nueva ley; se crearon novedosas instancias de organización ciudadana, pero controladas desde el propio gobierno. Además del Consejo Consultivo, surgen los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y las Juntas de Vecinos. Esta nueva estructura de participación ciudadana sólo permitía la colaboración de los jefes de manzana de las colonias de las 16 delegaciones; ellos integraban las asociaciones de residentes constituidas en

cada colonia, pueblo o unidad habitacional y, a su vez, los presidentes de las Asociaciones de Residentes conformaban una Junta de Vecinos por cada delegación, y serían los únicos que podrían participar en el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Lourdes Marquina y Myrna Alonzo (2012), afirman que esta forma de organización dio al gobierno hegemónico un importante control sobre la participación ciudadana en la ciudad de México. Durante el gobierno de José López Portillo, en el marco de la reforma política tendiente a la democratización del país, fueron incorporados nuevos mecanismos de democracia directa, como el referéndum y la iniciativa popular, mismos que quedaron comprendidos en la reforma a la LODTF de 1978, aunque nunca fueron utilizados e incluso desaparecieron del texto constitucional, sin mayor crítica ni reclamo de la ciudadanía.

Por su parte, Carlos Salinas impulsó más reformas tendientes a la democratización de la ciudad, como vía para compensar por el descontento social derivado de su imposición como presidente electo y ante el riesgo de ingobernabilidad en el país. Como señalan en su trabajo Lourdes Marquina y Myrna Alonzo (2012), en 1994 el D. F. pasó a ser una entidad federativa y se expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; además, la Asamblea de Representantes se convirtió en Asamblea Legislativa, con mayores atribuciones legislativas, aunque el control de las finanzas públicas quedó en manos del Congreso de la Unión. Esto fue de suma importancia: la facultad legislativa de la ALDF hizo posible la aprobación, el 10 de junio de 1995, de la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Actualmente, de acuerdo con la Constitución, el Distrito Federal está constituido por sus autoridades locales que son: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia, órganos que deberían ser autónomos para mantener el equilibrio de poder. Respecto a su estructura institucional, cuenta con una Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y 17 Secretarías, así como cuatro instancias de gobierno (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficialía Mayor, Contraloría General del Distrito Federal, Consejería Jurídica y de Servicios Legales) y 16 delegaciones políticas.

A continuación haremos un breve recorrido por la historia de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. La primera fue revocada en 1996, a sólo un año de su creación; en ésta se constituyeron los Consejos Ciudadanos, como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana, elegidos mediante sufragio directo en cada una de las delegaciones políticas. Dichos órganos fueron dotados de facultades para intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación de programas de política pública en el D. F. (Marquina y Alonzo, 2012).

Una segunda versión de esa ley se creó en diciembre de 1998. En ésta se incluyeron por primera vez: el referéndum, la iniciativa, el plebiscito, la audiencia pública, la colaboración vecinal y la consulta popular, como instrumentos de participación social. En este marco se planteó también la creación de comités vecinales que servirían para gestionar, evaluar y supervisar las demandas ciudadanas en temas sobre servicios públicos, seguridad pública y modificaciones

al uso del suelo. Se crea entonces una nueva figura organizativa: los Comités Vecinales, constituidos por ciudadanos electos de forma directa (en colonias, barrios, pueblos, y unidades habitacionales) y cuya función primordial fue mantener un diálogo directo entre ciudadanos y autoridades delegacionales. Democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia y sustentabilidad eran algunos de sus principios rectores.

Años más tarde (abril de 2004) se creó una tercera versión de esta ley, en donde la figura de los Comités Vecinales se sustituyó por la de los Comités Ciudadanos. La ley establecía que éstos serían electos en abril del año siguiente; esto no sucedió. En julio de 2005 la ley fue modificada nuevamente y se decidió que el proceso electoral debería llevarse a cabo en los entonces próximos septiembre y octubre. También se incumplió con tal disposición.

Fue hasta el 27 de mayo del 2010 cuando el Gobierno del Distrito Federal emitió una nueva publicación sobre la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), la cual presentó algunas modificaciones, entre éstas la institucionalización del presupuesto participativo para su aplicación en las delegaciones (Marquina y Alonzo, 2012). Dicha ley —aún vigente— constituye un primer paso hacia la consolidación de un modelo democrático que privilegia la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas. A través de la consulta ciudadana, se incluye a los ciudadanos para decidir sobre la aplicación de recursos económicos designados al presupuesto participativo, con el fin de atender problemas públicos que aquejan su colonia.

Como resultado de la evolución de las leyes de la ciudad, en nuestros días se percibe un avance importante en el tema de la participación ciudadana institucionalizada; por medio de la ley que define los instrumentos de consulta y los órganos de representación, los ciudadanos tienen el derecho y la oportunidad de incidir en asuntos públicos para mejorar su comunidad, a partir de su intervención en los recursos públicos destinados al presupuesto participativo.

2.3 Atribuciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Sabemos que la ley vigente sobre participación ciudadana tiene como fin el fomento del involucramiento activo de los ciudadanos; por ello la normatividad incluye a todos los actores implicados y define el rumbo de la construcción de una cultura de corresponsabilidad, con el fin de forjar una democracia participativa que fomente la construcción de ciudadanía y abone a la cohesión social. Así lo establece la Ley de Participación Ciudadana que a la letra dice:

El presente ordenamiento tiene por objeto instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana (LPCDF, 2010:1).

Un dispositivo fundamental para cumplir con dicho propósito es el Comité Ciudadano por colonia o pueblo originario, el cual se ubica dentro de los órganos de representación ciudadana definidos por la ley. Ese órgano tiene como una de sus tareas primordiales dar seguimiento a la implementación del presupuesto participativo en su colonia, así se establece en la ley, que en cuatro apartados

articula los lineamientos para el establecimiento, funcionamiento y las atribuciones para cada Comité Ciudadano, así como el mecanismo para la decisión sobre la implementación del presupuesto participativo:

En el Título Quinto de la ley se establece todo lo concerniente al tema de la representación ciudadana: define a los órgano de representación por colonia, es decir, al Comité Ciudadano, así como su integración, organización y coordinación, los derechos y obligaciones de sus integrantes, el procedimiento para su elección, y las instancias a recurrir en caso de impugnación y nulidades.

Por ley, al Comité Ciudadano se le define como: “el órgano de representación directa de la colonia”. Se establece que en cada colonia se elegirá un Comité Ciudadano, el cual quedará conformado por nueve integrantes, la representación es honorífica y el tiempo de duración en el cargos será de tres años, sin posibilidad de reelección.

La elección de los Comités Ciudadanos se realiza a través del voto universal libre, secreto y directo de los ciudadanos. El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) es la autoridad electoral encargada de emitir la convocatoria e instrumentar el proceso de elección, así como de hacer públicos los resultados en cada colonia. Los aspirantes a conformar el Comité Ciudadano deberán registrarse por fórmulas integradas por cinco ciudadanos, en el siguiente orden: a) un presidente, b) un secretario y c) tres vocales. Un elemento a destacar es que la normatividad prevé el principio de equidad de género y establece que ninguna fórmula podrá exceder de más de tres integrantes de un mismo género además, entre las adecuaciones

realizadas a la ley, en 2013 se determinó que cada fórmula deberá contar con al menos una persona joven (de entre 18 y 29 años).

Una vez registradas las planillas, se procederá a la fase de elección. En la jornada electoral el ciudadano decidirá sobre la fórmula de su preferencia; concluida la votación el IEDF validará los resultados y entregará la respectiva acreditación al Comité Ciudadano, que será integrado por cinco miembros de la fórmula que obtenga la mayoría de los votos. El presidente de ésta coordinará los trabajos del Comité Ciudadano. Los otros cuatro integrantes surgirán de las otras fórmulas registradas, de acuerdo con el orden de elección ciudadana: se integrará a dos miembros de la fórmula que obtenga el segundo lugar y uno más por cada una de las fórmulas que logren el tercero y cuarto lugares; ocupará el cargo quien haya sido registrado como presidente en su fórmula.

Hablaremos ahora de las atribuciones que otorga la ley a los Comités Ciudadanos, dado que éstas son fundamentales para organizar y sistematizar en cada colonia la participación democrática de los ciudadanos para la resolución de los problemas colectivos. De acuerdo con la ley, el Comité Ciudadano tiene atribuciones para identificar las demandas de los ciudadanos y solicitar su atención y solución ante la autoridad correspondiente. La ley faculta al Comité Ciudadano para representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia; así como para conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos; también, para instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana.

Por otra parte, la ley faculta al Comité Ciudadano para emitir opinión y supervisar los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de Desarrollo Comunitario, en su ámbito territorial, así como para recibir información por parte de las autoridades de la administración pública del Distrito Federal, en los términos de las leyes aplicables; de la misma manera, la autoridad (delegacional o de alguna otra dependencia del Gobierno del Distrito Federal) le proporcionará los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo. Otra de sus atribuciones es la de establecer acuerdos con otros Comités Ciudadanos, para tratar temas de su demarcación. Como se observa, la normatividad brinda a los ciudadanos la posibilidad de formar parte activa en la atención, seguimiento y solución de los problemas públicos en su comunidad.

Sobre el tema de la capacitación, de acuerdo con la ley, corresponde al IEDF establecer un programa permanente y continuo de capacitación dirigido a los Comités Ciudadanos. Respecto a los requisitos que establece la ley a los representantes al Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo y a los Representantes de Manzana, el Artículo 95 enlista los siguientes: I) Ser ciudadanos del Distrito Federal en pleno ejercicio de sus derechos; II) contar con credencial para votar con fotografía, con domicilio en la colonia correspondiente; III) estar inscrito en la lista nominal de electores; IV) residir en la colonia, cuando menos, seis meses antes de la elección; V) no haber sido condenado por delito doloso; VI) no desempeñar ni haber desempeñado, al menos un mes antes a la emisión de la convocatoria, algún cargo dentro de la administración pública federal, local o delegacional.

Para la organización interna y el cumplimiento de su trabajo, la ley estipula: el Comité Ciudadano asignará una coordinación o área de trabajo específica a cada integrante, todos los integrantes del Comité Ciudadano son jerárquicamente iguales, la coordinación interna recaerá en la fórmula que obtenga la mayoría relativa en la votación. En las reuniones de trabajo y, frente a los diversos temas y propuestas que pueden abordar, se privilegiará el consenso como método de decisión. Por ley, las reuniones del pleno del Comité Ciudadano se efectuarán por lo menos una vez al mes, y serán convocadas por la mayoría simple de sus integrantes o por la coordinación interna. Respecto a las controversias que se susciten al interior y entre los Comités Ciudadanos, serán atendidas y resueltas en primera instancia por sus integrantes y, en segundo lugar, por el IEDF.

En cuanto a la organización interna, la ley dispone diez coordinaciones distintas, que deberán establecerse y presidirá cada uno de los integrantes del Comité Ciudadano, las cuales son: Coordinación interna; de seguridad ciudadana y prevención del delito; de desarrollo social, educación y prevención de las adicciones; de desarrollo sustentable y medio ambiente; de presupuesto y planeación participativa y de desarrollo económico y empleo; de desarrollo movilidad y servicios urbanos (incorporada en 2013); de capacitación y formación ciudadana y de comunicación y cultura cívica; de fomento a los derechos humanos; de fomento a la transparencia y acceso a la información, y de equidad y género. Es importante que los Comités Ciudadanos implementen estas coordinaciones ya que se traducirán en un espacio de intercambio, colaboración y participación directa con los ciudadanos habitantes de su comunidad.

Una figura más que contempla la ley es la del Consejo Ciudadano Delegacional, cuyo carácter es consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas con cada una de las 16 delegaciones. De acuerdo con la ley, éste se integra por cada uno de los coordinadores internos del Comité Ciudadano, se instalará en enero del año inmediato posterior al de la elección, la convocatoria para dicha instalación quedará a cargo del IEDF; el pleno del Consejo tendrá atribuciones para: I) Emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el D. F. y en la demarcación territorial; II) informar a las autoridades del D. F. y de la demarcación territorial sobre los problemas que afecten a sus representados; III) proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios; IV) informar a cada uno de los Comités Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos; V) conocer y opinar sobre los anteproyectos de presupuesto de egresos de las delegaciones; VI) participar en las consultas ciudadanas que establecen los artículos 83 y 84 de la ley; VII) conocer y opinar sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las delegaciones; VIII) conocer y opinar sobre los informes trimestrales que acerca del ejercicio de sus atribuciones les presenten los jefes delegacionales en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre; IX) solicitar información a las autoridades delegacionales para el mejor desempeño de sus atribuciones; X) solicitar la presencia de servidores públicos delegacionales; XI) recibir cada tres meses la visita del jefe delegacional para que exponga los informes trimestrales a que se refiere la fracción VIII anterior, y XII) las demás que establezca la ley. Como se observa, los Consejos Ciudadanos Delegacionales

también ocupan un papel fundamental en el este proceso de construcción de democracia participativa en nuestra ciudad.

Otra forma de organizar la participación democrática de los ciudadanos es la figura de Representante de Manzana. Conforme a la ley, se elegirá a un ciudadano por cada una de las manzanas que integran la colonia. Éste representante coadyuvará con el Comité Ciudadano para supervisar el desarrollo, ejecución de obras sociales, servicios o actividades proporcionadas por el gobierno; también podrá opinar sobre la orientación del presupuesto participativo y canalizar las demandas de los vecinos al Comité Ciudadano.

Con esta información podemos distinguir la importancia que tiene el que la normatividad faculte a los ciudadanos para tomar parte en el proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, así como lo favorable que es la LPCDF para empoderar a los ciudadanos de sus derechos y los espacios de participación, haciendo también que sean consientes y responsables de sus obligaciones a fin de mejorar el entorno, la convivencia y la integración en su comunidad. La ley referida permite a los ciudadanos ser actores y vigilantes tanto de los representantes como de los funcionarios de gobierno, con el fin de que sean tomados en cuenta y se respeten las decisiones de los ciudadanos. El gobierno del Distrito Federal, a través de su Ley de Participación Ciudadana, reconoce plenamente el derecho de los ciudadanos a tomar parte en los asuntos públicos, a través de varios instrumentos, entre los que destaca la consulta ciudadana, con la posibilidad real de decidir sobre la mejor aplicación en su colonia de los recursos asignados para el presupuesto participativo.

2.4 Presupuesto participativo

Para hablar sobre presupuesto participativo, precisamos que no existe una definición única de tal herramienta de democracia: varía mucho de un lugar a otro. No obstante, presentamos algunas referencias. De forma general, el presupuesto participativo es "un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos" (Vásconez, 2004: 20). Ahora bien, en una nota de la CEPAL, Cristina Bloj refiere que el presupuesto participativo es un dispositivo asentado en una práctica de democracia participativa, de cogestión de iniciativas entre actores públicos y privados, por el cual una parte del presupuesto global (se trate de regiones o ciudades) se reserva para la decisión de la ciudadanía que, en asambleas, decide sobre las prioridades de obra e inversión pública para su distrito o barrio. Este canal de participación es promovido por los Estados fundamentalmente y en él interactúan gobiernos y sociedad en función de identificar, elaborar y ejecutar proyectos que serán financiados por los gobiernos; aunque, en algunos casos, también se cuenta con apoyo de las mismas comunidades y de algunas ONG.

Ubiratan de Souza, uno de los primeros responsables del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, propone una definición más precisa y teórica, que se puede aplicar en el caso de la ciudad de México:

El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un

coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada (Jaime Vásconez, 2004: 20).

Más allá de los resultados concretos que se pueden consignar en cada caso, exitoso o no, el presupuesto participativo inaugura una práctica inclusiva de la ciudadanía en la definición de un tramo, acotado, de la agenda gubernamental local, en el camino de la construcción de una nueva cultura política. Un numeroso conjunto de actores coincide en que una de las mayores riquezas del presupuesto participativo es la profundización del ejercicio de la democracia, mediante el diálogo del poder público con los ciudadanos. Otro beneficio es el de responsabilizar al Estado respecto a los ciudadanos y favorecer la modernización de la gestión pública (Jaime Vásconez, 2004). El presupuesto participativo aporta varios beneficios para la gestión local; de acuerdo con Jaime Vásconez (2004: 23), dichos beneficios son:

- Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público.
- Impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos.
- Exige más responsabilidad a los funcionarios y dirigentes políticos.
- Posibilita la práctica de la cogestión y la definición de prioridades en el espacio público.
- Genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno.
- Crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social.

Como lo expresamos en el capítulo anterior, ante las transformaciones de la sociedad, actualmente los gobiernos buscan aplicar nuevas formas de gobierno, entre las que destaca el presupuesto participativo, que en menos de 15 años se ha vuelto un tema de debate central y un amplio campo de innovación para todas y todos los involucrados en democracia y desarrollo local. Esta política pública ha sido adaptada y adoptada por varios gobiernos de América Latina, entre los que destaca Brasil: inició hacia finales de los ochenta la implementación del presupuesto participativo como política de gobierno (Yves Cabannes, 2004).

Si bien, de acuerdo con Jaime Vásconez, anteriormente se presentaron algunas experiencias parciales, el presupuesto participativo nace formalmente en 1989 en algunas ciudades brasileñas, particularmente en Porto Alegre. Ya fuera de Brasil, en 1990, en Montevideo, capital de Uruguay, la población fue invitada a orientar el uso de los recursos quinquenales del municipio (Jaime Vásconez, 2004: 20). En virtud de que son las primeras experiencias significativas, hablaremos brevemente de éstas antes de entrar al caso del Distrito Federal.

2.4.1 El presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil

Para el caso de Brasil, consideramos pertinente hacer una breve referencia sobre el contexto en que se originó el presupuesto participativo, siendo éste país el pionero y principal ejemplo para que los gobiernos de otras naciones de América Latina, también lo hayan implementado.

Durante los años 80, en pleno proceso de transición hacia la democracia y aprovechando la escasa autonomía de que disponían los municipios brasileños

bajo el régimen militar, algunos gobiernos locales como Diadema (SP) o Vila Velha (ES) impulsaron las primeras experiencias de participación popular directa en la elaboración de los presupuestos municipales. El principal impulso al [presupuesto participativo], no obstante, se produjo ya en el marco del nuevo régimen democrático a partir de las elecciones municipales de 1988. Fue de la mano de los nuevos gobiernos del Frente Popular, coaliciones locales de partidos de izquierda lideradas por el (PT).² Entre las experiencias más significativas impulsadas en la legislatura de 1988 cabe destacar las de Ipatinga (MG), Icapuí (CE), Janduís (RN) y, sobre todo, la propia experiencia de Porto Alegre (RS), que se ha convertido en el máximo referente de los procesos de [presupuesto participativo] a nivel nacional e internacional (Blanco, 2002: 1-2).

Actualmente, la del presupuesto participativo es la política local mejor aceptada en Brasil. Nació en Porto Alegre en 1990 y fue expandiéndose de manera paulatina hasta que hoy se practica en más de 180 ciudades brasileñas; destacan São Paulo, Belo Horizonte y Recife. El resultado del presupuesto participativo en este país ha demostrado que la gestión compartida entre gobernantes y gobernados, así como la transparencia en el manejo de los recursos, son la mejor forma de evitar el mal uso del dinero público, así como también de garantizar que se invierta en obras y en acciones prioritarias y de gran importancia para la población. De igual manera, la creación de mecanismos prácticos de participación, aunado al compromiso del gobierno en hacer aquello que la población decide, son fundamentales para romper las barreras burocráticas que separan a la sociedad civil del Estado y para la formación y consolidación de una ciudadanía activa y movilizadora. En Porto Alegre,

² Partido de los Trabajadores.

hoy, los ciudadanos conocen y deciden sobre los recursos públicos, transformándose así en sujetos de su propio futuro (Mancuso, 2004).

2.4.2 El presupuesto participativo en Montevideo, Uruguay

En este segundo caso, el contexto en que se originó el presupuesto participativo fue diferente, aunque muestra similitud en los resultados derivados de su implementación. Willian T. Masdeu (2004) señala que el presupuesto participativo de Montevideo se inició con el proceso de Descentralización con Participación Social de 1990, cuando el Frente Amplio conquistó con 35% de los votos el gobierno municipal. Posteriormente, triunfó en las elecciones de 1994 y en las de 2000, con 44% y 58% de los sufragios. El presupuesto participativo ha cohabitado con gobiernos nacionales orientados a la reestructuración neoliberal del aparato productivo y a una reforma del Estado con fuerte acento privatizador (Masdeu 2004:19).

El resultado de su implementación es que el gasto ha sido dirigido a: mejorar la infraestructura, cuidar el ambiente, generar políticas sociales y culturales de inclusión, invertir en las zonas con mayores índices de pobreza; con ello, se ha beneficiado a un número importante de ciudadanos que se interesan en participar decidiendo en que usarán dicho recurso del presupuesto participativo para mejorar su calidad de vida.

En muchas experiencias latinoamericanas, el presupuesto participativo es un instrumento para invertir en las prioridades sociales y favorecer la justicia social. Los ciudadanos dejan de ser simples observadores para convertirse en

protagonistas de la gestión pública, es decir, ciudadanos plenos, activos, críticos, exigentes. En esta región, sobre todo, la ciudadanía tiene una mayor opción de acceso a obras y servicios: saneamiento básico, pavimentación de calles, mejora del transporte, vías de acceso o los centros de salud y educación. A través de su participación, los ciudadanos definen sus prioridades, gracias a lo cual pueden mejorar de manera significativa sus condiciones de vida en un tiempo relativamente corto. Además tienen la posibilidad de controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto. Por otro lado, el presupuesto participativo estimula los procesos de modernización administrativa y alimenta la planificación estratégica (Vásquez, 2004).

2.4.3 El presupuesto participativo en el Distrito Federal

Respecto al presupuesto participativo en el caso del D. F., el IEDF define que este concepto se refiere a los recursos destinados con el fin de que los ciudadanos, en cada colonia, decidan sobre su aplicación. Según la normatividad, corresponde a la ALDF otorgar cada año el recurso para ese fin. Por su parte, tanto el Gobierno del Distrito Federal como los jefes delegacionales deben incluir en sus proyectos anuales de presupuesto de egresos las propuestas sobre los montos de recursos y los rubros de aplicación por decisión ciudadana.

La primera experiencia del presupuesto participativo en el Distrito Federal fue en 2001, en la delegación Tlalpan, ya que en 2000 Gilberto López, en su plataforma electoral como candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a jefe delegacional de esta demarcación, se comprometió a propiciar que los ciudadanos

tuvieran poder de decisión para proponer, fiscalizar y compartir la acción de gobernar (Marquina y Alonzo, 2012).

El gobierno delegacional estableció, en varios puntos, mesas de difusión e información del programa y dio capacitación y asesoría técnica a los ciudadanos interesados en participar en el programa, a fin de que pudieran presentar sus propuestas y familiarizarse con las distintas formas de participación ciudadana. Para su implementación, el gobierno de Tlalpan se apoyó en un grupo de ciudadanos para integrar equipos de monitoreo ciudadano; una vez establecidos, ya fuera a título personal o bien como organizaciones sociales o Comités Vecinales, presentaron sus propuestas, mismas que fueron revisadas por el gobierno delegacional para determinar si cumplían con los requerimientos técnico-administrativos. Lo siguiente fue la votación de las propuestas entre los propios vecinos; después, se organizaron asambleas informativas para difundir el resultado de la votación (Marquina y Alonzo, 2012).

La segunda experiencia del presupuesto participativo en esta ciudad tuvo lugar en la delegación Cuauhtémoc, en la cual —y es importante mencionarlo— el programa sólo se ejecutó durante el primer año de gestión del gobierno electo. Para la operación del mismo, se aplicó un cuestionario y se llevó a cabo un proceso de votación en las 43 Unidades Territoriales (UT) en que se encuentra dividida esta demarcación. En las consultas ciudadanas se les pedía a los participantes opinar sobre problemas o necesidades de su colonia o del territorio delegacional en su conjunto e incluso en todo el Distrito Federal. Este programa tuvo varias

modificaciones y fue sustituido por un proceso de planeación participativa para el desarrollo territorial denominado *agentes territoriales* (Marquina y Alonzo, 2012).

Finalmente, la tercera experiencia de presupuesto participativo fue en la delegación Miguel Hidalgo, donde comenzó en el 2001 y estuvo caracterizado por un alto grado de discrecionalidad, ya que el jefe delegacional decidía de manera unilateral en qué colonias se aplicaría. El criterio se establecía con base a las solicitudes presentadas y a los puntos abordados en las audiencias públicas que se organizaban. En dichas audiencias se debatieron temas relacionados con las obras de infraestructura y equipamiento urbano, seguridad, vivienda, regulación de la tenencia de la tierra, etc.; a diferencia de las otras delegaciones políticas, el nivel de participación ciudadana fue disminuyendo año con año (Marquina y Alonzo, 2012).

En las tres primeras experiencias del presupuesto participativo, se observa la falta de procedimientos homologados entre las tres administraciones locales. Además, no existía una plataforma conceptual común y cada uno de los gobiernos delegacionales interpretó a su manera la implementación de esta política pública. Si bien podríamos decir que su etapa de experimentación aportó beneficios a algunas comunidades, no todos los ciudadanos se vieron inmersos en ese proceso.

El presupuesto participativo incluye a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre la aplicación de los recursos públicos que asigna la ALDF, a través de los instrumentos de participación ciudadana establecidos en la ley correspondiente; tienen la posibilidad de deliberar, proponer, opinar y decidir sobre las obras o acciones que deben llevarse a cabo en sus colonias o pueblos originarios, para que

el presupuesto participativo asignado a su colonia se ejerza en beneficio de los individuos, sus familias, la comunidad y la propia ciudad. La Ley de Participación Ciudadana del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) define que:

El presupuesto participativo es aquél sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del D F los recursos del presupuesto participativo corresponderán a 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito (LPCDF, 2010: 19).

El presupuesto participativo tiene otras dos ventajas: da respaldo jurídico y promueve la capacidad participativa de los ciudadanos (al establecer sus mecanismos en la Ley de Participación Ciudadana); promueve el diálogo entre el gobierno y los ciudadanos. Con estos elementos se abona en favor de la cultura de corresponsabilidad, que, de acuerdo con el IEDF, “en materia de participación ciudadana se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos compartan con la autoridad y el Gobierno del Distrito Federal los compromisos que derivan de la toma de decisiones públicas. Parte de una idea fundamental: quien tiene derecho a decidir, tiene también que responder por las consecuencias que dichas decisiones tuvieron” (IEDF, 2010:29). Según se establece en la ley, los ciudadanos pueden decidir qué hacer con el presupuesto participativo asignado a los rubros: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, y prevención del delito.

Al reflexionar sobre la participación ciudadana institucionalizada y el presupuesto participativo, podemos afirmar que México ha seguido el ejemplo de otros países de América Latina respecto a legislar sobre estos temas. El contar con un modelo político de democracia representativa —actualmente en crisis— ha impulsado a los gobiernos a optar por nuevas formas de gobernar y así poder incluir a la ciudadanía en procesos de democracia participativa. Resultado de la institucionalización de estos mecanismos es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual trata de fomentar la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos para que puedan incidir de manera directa en cuestiones que les competen, en beneficio de su comunidad.

La nueva experiencia en el D. F. en materia de presupuesto participativo supone una política social que fomenta la participación ciudadana institucionalizada; de igual manera, propicia un espacio social de expresión y de ejercicio del conjunto de derechos y obligaciones —que definen al ciudadano como miembro de una comunidad generadora de cambios benéficos para su entorno, así como el actuar del gobierno—; todo lo cual redundará en el establecimiento de una nueva relación Estado-sociedad. El presupuesto participativo es un instrumento de política social que propicia el interés de la ciudadanía para participar —mediante la opinión y la toma de decisiones— en la utilización de recursos financieros, que por ley se asignan a su delegación para atender las necesidades más urgentes de la población en su colonia. En esta investigación observamos la implementación del presupuesto participativo 2010 y el funcionamiento del Comité Ciudadano 2010-2013, así como el impacto de dicho mecanismo en la participación ciudadana de los

vecinos de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, situada en la delegación Iztapalapa, del Distrito Federal.

Los elementos contenidos en el marco jurídico de los órganos de representación ciudadana y del presupuesto participativo para el D.F. revisados en este apartado serán de utilidad para analizar si el presupuesto participativo implementado en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli* se dio con base en la normatividad establecida en la ley y el impacto de los resultados entre los habitantes de la unidad.

Por otra parte, consideramos que es fundamental reflexionar sobre las características, el origen y el entorno de la unidad habitacional de estudio, ya que todas las colonias tienen antecedentes y condiciones que los distinguen y que sin duda van haciendo la vida cotidiana en su comunidad. En estos entornos, la exigencia hacia el gobierno, la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, así como las formas de participar también son determinadas por su origen, sus necesidades y, entre otros elementos, por un sentido de pertenencia e identidad, es por ello que en el siguiente apartado abordaremos con detalle aspectos del origen de *Ce Cualli Ohtli* como Sociedad Cooperativa de Vivienda y su entorno como unidad habitacional.

CAPÍTULO III

CONTEXTO SOCIAL E HISTÓRICO DE LA UNIDAD HABITACIONAL CE CUALLI OHTLI, COMO SOCIEDAD COOPERATIVA DE VIVIENDA EN IZTAPALAPA, DISTRITO FEDERAL

Una vez abordado el entramado teórico y legal de nuestra investigación, nos enfocaremos hacia el contexto que dio origen a la Sociedad Cooperativa de Vivienda, de donde emergió la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, que desde principios de los ochenta encuentra lugar en el predio El Molino, ubicado al sudeste de la delegación Iztapalapa, Distrito Federal. En este capítulo mostramos al lector el contexto social e histórico de la lucha social de los habitantes de *Ce Cualli Ohtli* por la obtención de vivienda, así como su trabajo orientado al logro de sus demandas vinculadas a este proyecto, realizado junto con otras organizaciones y grupos de la sociedad con los cuales coincidieron en su objetivo y encabezaron un movimiento social urbano.

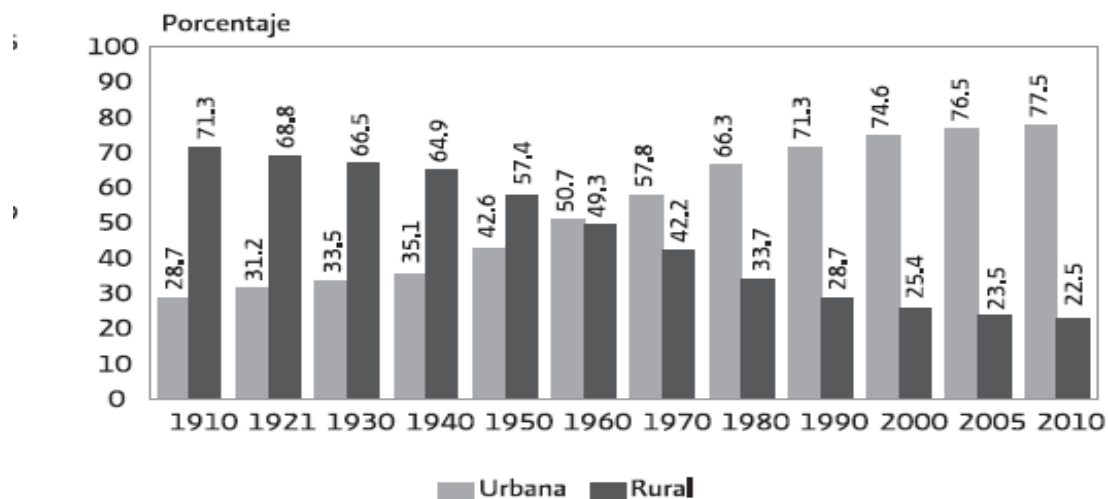
El motivo por el cual consideramos significativo indagar en *Ce Cualli Ohtli* es que dicha unidad habitacional tiene una forma de vida organizada previa a los Comités Ciudadanos. Decidimos, entonces, observar las características de la Sociedad Cooperativa de Vivienda y el actuar de sus habitantes con relación a las acciones del gobierno.

3.1 El entorno nacional: origen de los movimientos urbanos

En un trabajo presentado por María Eugenia Mendoza y Graciela Tapia (2010), se muestra el panorama demográfico que predominó en México entre 1910 y 1950. En

1910 más de 70% de la población habitaba en zonas rurales; ya en los treinta se muestra que la población rural comenzó a perder terreno frente a la urbana; posteriormente, en los cuarenta, el país experimentó una intensa fase de industrialización, lo cual detonó el crecimiento económico e, igualmente, estimuló la generación y desarrollo de centros urbanos. Veinte años después (1950), el incremento de la población —tan buscado a principios del siglo XX, debido a la disminución de la fuerza laboral ocasionada por las pérdidas humanas durante la Revolución Mexicana— comenzaba a materializarse de la mano de un intenso proceso de urbanización. Para entonces, 57.4% de la población era rural y 42.6% urbana. Al inicio de la segunda mitad del siglo XX, el Distrito Federal ocupaba ya el primer lugar en número de habitantes (3 millones). En la actualidad siete de cada 10 habitantes del país reside en una localidad urbana.

México: Porcentaje de población según lugar de residencia, 1910-2010



Fuente: Mendoza y Tapia, 2010: 17

Por su parte, Marta Almaraz señala que “la intensidad de los flujos migratorios entre 1940 y 1980 generó un incremento acelerado de los procesos de urbanización nacional... [y que es en ese marco cuando] ...el Distrito Federal empieza a ser considerado como una de las ciudades más grandes del mundo” (Almaraz, 2002, 46). La inercia del alto crecimiento demográfico ocasionó un considerable aumento de la población, que se reflejó en la expansión del área urbana y en presiones para atender el mínimo de bienestar de la población, en materia de: infraestructura, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo.

En nuestro país, los setenta y los ochenta fueron protagonistas de cambios políticos y sociales que se reflejan, entre otras cosas, en la migración de los campesinos a las ciudades. La ciudad de México sufrió el incremento de la población, y la población sufrió —al llegar a la ciudad— la falta de vivienda, de empleos y de servicios básicos.

Particularmente a finales de los sesenta, en el país se dio un desplazamiento masivo de la población rural a las grandes ciudades, sobre todo, a la zona metropolitana de la ciudad de México. De forma paralela, surgieron brotes de descontento y movilización en distintas ciudades del país, protagonizados por grupos de pobladores que presentaban características comunes: padecían altos índices de pobreza y eran marginados; tal situación propició la migración de población rural a los grandes centros urbanos, donde la magnitud de las urbes y el solventar carencias de todo tipo (empleo, vivienda, servicios públicos urbanos...) representó un enorme reto para los migrantes de la época, a quienes tocó

enfrentarse a una ciudad poco afable y, al paso del tiempo, tuvieron que luchar por mejorar sus condiciones de vida, principalmente por acceso a trabajo y a vivienda en la ciudad.

En nuestros días se puede identificar lo que una ciudad debe ser para sus habitantes, por ejemplo, citamos a Jordi Borja, quien define la ciudad como “una realidad histórico-geográfica, sociocultural, incluso política, una concentración humana y diversa [...], dotada de identidad o de pautas comunes y con vocación de autogobierno...” (Borja, 2003: 21.). Asimismo, y de manera también importante, el autor señala que a la ciudad le atañen valores como: la libertad, la cohesión social, la protección; y el desarrollo de los derechos individuales, de expresión, de construcción de identidades colectivas, de democracia participativa y de igualdad, básica entre sus habitantes (Borja, 2003). Estos valores, por la complejidad de las ciudades y el tamaño de su respectiva población, están en riesgo de perderse, sobre todo, cuando en la ciudad se presenta una gran polarización social.

Como se deduce, la realidad en los setenta fue distinta al quehacer actual de la ciudad; los habitantes de las urbes lidiaron con un gobierno ineficaz y se enfrentaron a la ausencia de valores. Dicha situación alcanzó un punto de quiebre tal, que comenzaron a germinar distintos brotes sociales; a finales de la década mencionada, México fue testigo de movimientos reivindicativos urbanos que repuntaron en varias de sus ciudades.

3.2 Antecedentes del Movimiento Urbano Popular en la ciudad de México

El fenómeno geográfico y demográfico que se manifestó en México propició una aglomeración de habitantes, concentrados particularmente en el D. F. Tal situación puso al descubierto la incapacidad de los gobiernos de la ciudad para brindar a sus residentes las condiciones mínimas de habitabilidad. Así, a finales de los setenta, inició todo un movimiento social como parte de una serie de planteamientos que generó la ciudadanía en torno a la cuestión urbana (Sevilla, 1998): se gestó en el país el movimiento urbano. Pero, ¿qué se entiende por movimiento urbano? De acuerdo con Jordi Borja (1975), los movimientos reivindicativos urbanos se consideran como:

...las acciones colectivas de la población en tanto que es usuaria de la ciudad, es decir, de viviendas y servicios. Acciones destinadas a evitar la degradación de sus condiciones de vida, a obtener la adecuación de éstas a las nuevas necesidades o a perseguir un mayor nivel de equipamiento. Estas acciones enfrentan a la población, en tanto que consumidora, con los agentes actuantes sobre el territorio y en especial con el Estado y dan lugar a efectos urbanos específicos, que pueden llegar a modificar la lógica del desarrollo urbano (Borja, 1975: 12).

Por otra parte, para Manuel Castells, el movimiento urbano es una acción consciente colectiva, orientada a la transformación del significado urbano institucionalizado contra la lógica, el interés y los valores de la clase dominante. Según su afirmación, se trata de movilizaciones orientadas hacia lo urbano que inducen el cambio social estructural y transforman los significados urbanos (Castells, 1986).

Para Amparo Sevilla (1998), los movimientos sociales urbanos son producto de las contradicciones del desarrollo capitalista. Sostiene que el proceso migratorio, campo-ciudad, surge como una contradicción entre el desplazamiento de grandes masas despojadas de sus medios de producción y la fuerza de trabajo realmente necesaria para el desarrollo industrial. También distingue que el MUP aparece a consecuencia de las contradicciones de la ciudad capitalista y forma parte de dichos movimientos, que responden a la falta de empleo, al debilitamiento del sindicalismo, a la represión, entre otros aspectos. El MUP se caracteriza por la naturaleza de sus demandas: suelo, vivienda, servicios urbanos, contra la carestía; y tiene como elementos aglutinantes la solidaridad y las libertades democráticas.

Al respecto, Marta Almaraz afirma que “no se puede hablar de movimiento urbano sin tomar en cuenta el contexto en que emerge y se desarrolla, así como su naturaleza multidimensional, en tanto que no se trata de un fenómeno aislado, ni generado por un solo factor”. Destaca que las luchas en que cristalizan éstos emergieron de entre diversos sectores sociales, como rechazo a las formas de poder y dominio (Almaraz, 2002: 58).

Por su parte, Pedro Moctezuma afirma que el MUP en México “engloba a colonos, inquilinos, posesionarios, solicitantes de vivienda y trabajadores no asalariados en lucha por mejores condiciones de vida” (Moctezuma, 1984: 63); todos ellos, parte fundamental de un movimiento que poco a poco cobró relevancia. Al pasar de los días, profundizaron relaciones también con profesionistas, periodistas, y técnicos democráticos, dispuestos a poner sus conocimientos y recursos al servicio de la población. Así, en un entorno de organización más consolidado, en mayo de 1980

se realizó el Primer Encuentro Nacional de Colonias Populares, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León; evento en el cual —reporta Pedro Moctezuma— “se contó con la presencia de más de 700 pobladores representantes de más de una veintena de organizaciones urbano populares” (Moctezuma, 1984: 73). En dicha reunión se dio inicio a la coordinación a escala nacional del Movimiento Urbano Popular (MUP) en nuestro país. De ese primer encuentro se destaca la discusión para definir las características del movimiento urbano y la política del Estado. Amparo Sevilla (1998) afirma que en dicho encuentro las organizaciones citadas concluyeron en la siguiente definición:

...un movimiento que se conforma en las ciudades y poblados por mejores condiciones de vida, en donde participa una amplia gama de organizaciones de colonos, inquilinos y solicitantes de tierra urbana en lucha por la vivienda y servicios públicos, así como grupos de pequeños comerciantes y trabajadores no asalariados que enfrentan problemas de servicios y demandan su derecho al trabajo... (Sevilla, 1989, 33).

Con los elementos sobre el movimiento social urbano vertidos, ahora podemos referir que en nuestro país presenciarnos un modelo de acciones colectivas de la población, destinadas a modificar la lógica del desarrollo urbano y propiciar un cambio social estructural, transformando los significados urbanos. En México el movimiento urbano surge a partir de un contexto de conflicto de la sociedad con el gobierno por ser éste incapaz de brindar a los habitantes las condiciones adecuadas para la vida urbana. El MUP tuvo su origen en diversos factores: la crisis estructural de la economía en México, carencias que enfrentaba la población, falta de empleo, el debilitamiento de las instituciones, y la represión. Por ello, los hombres y las mujeres se organizaron y lucharon por revertir dichas carencias y

cumplir con la demanda de suelo, de vivienda y de servicios urbanos, con el fin de conseguir mayor equipamiento y mejorar sus condiciones de vida en la ciudad que ya habitaban.

Hablar del MUP en México implica muchos elementos más; sin embargo, nuestra intención para el presente trabajo es solamente contextualizar el entorno social y político que dio origen a las Sociedad Cooperativa de Vivienda *Ce Cualli Ohtli*, que surge como parte de ese significativo movimiento nacional que logró la integración de organizaciones regionales de lucha por vivienda popular de varios estados de la república, como: Comité de Defensa Popular de Chihuahua, Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey, Comité de Defensa Popular “Francisco Villa” de Durango, y Unión de Colonias Populares del Valle de México. Más tarde surgieron el Consejo General de Colonias Populares de Acapulco y el Frente Independiente de Colonias de Sinaloa (Moctezuma, 2012).

Pedro Moctezuma afirma que todos estos referentes son el cimiento de un nuevo proceso de las organizaciones que seguían en pie de lucha, dadas las carencias urbanas. El movimiento urbano fue creciendo y se ubicó en un contexto más generalizado y se reagruparon con otros frentes de lucha, como el de los vecinos comuneros de Milpa Alta y los campesinos de la Unión de Pueblos de Morelos, quienes, después del Primer Encuentro Nacional de Colonias Populares, realizado en Monterrey, Nuevo León, junto con varias organizaciones más crearon la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) (Moctezuma, 2012).

Ya entrados los ochenta, aunado al descontento de la sociedad por la falta de servicios, empleo y espacios para la vivienda, el gobierno de nuestro país inició con una serie de cambios estructurales e implementó políticas que llevaron al adelgazamiento del Estado. El presidente en turno, Miguel de la Madrid, ordenó recortes que fueron ejecutados por Carlos Salinas de Gortari —entonces secretario de Programación y Presupuesto—, y desaparecieron decenas de dependencias gubernamentales. Cada una de estas transformaciones —derivadas de la oferta de las zonas de libre comercio, la liberación de precios, la imposición de los topes salariales, la liberación de los bancos, y los recortes a las dependencias— fueron parte de los motivos de consolidación de los movimientos urbanos en el país.

Un dato más respecto al surgimiento del MUP es la experiencia fatídica de los sismos de septiembre de 1985; el fenómeno natural, que devastó el D. F. y colapsó al país entero, paralizó al gobierno (rápidamente rebasado por la sociedad). Además de que la serie de acontecimientos puso a la luz la fragilidad y corrupción de los sistemas de construcción y de los aparatos políticos, en torno al otorgamiento de licencias de uso de suelo urbano, la sociedad salió a las calles y aglutinó todo su capital social, su solidaridad y su fuerza para enfrentar la tragedia. Al lado de muchas otras organizaciones, así como de millares de seres humanos, el MUP, que ya se concentraba en Iztapalapa, participó en las tareas de rescate y reconstrucción de los barrios. Por su parte, las luchas inquilinarias del centro de la ciudad que estaban previamente organizadas sufrieron también la afectación por los miles de damnificados integrantes de la Coordinadora Inquilinaria. Este tejido organizativo fue uno de los factores clave para el surgimiento de la Coordinadora

Única de Damnificados, en 1985 (Moctezuma, 2012). La participación de las organizaciones fue decisiva para el momento: la organización previa aportó experiencia y el adecuado actuar de los dirigentes frente a la tragedia.

Como podemos observar, el MUP enfrentó una fase de cambios y pérdidas importantes en nuestro país; la estructura de las distintas organizaciones, que a la sazón luchaban por espacio urbano y una vivienda digna, muestran en los momentos más álgidos lo valioso de estar organizados, ser solidarios y actuar por el bien común. La acción colectiva emprendida tras la catástrofe del terremoto de 1985 pone en el centro el capital social que impulsa la creación de dichas organizaciones y las permea. En un trabajo de Ablanedo, Layton y Moreno (2008), en el cual citan a Robert Putnam (2000), señalan que capital social “se refiere a las conexiones entre individuos-redes sociales y normas de reciprocidad y de confianza que se desprenden de ellas” (Ablanedo, Layton y Moreno 2008:1 cita a Putnam, 2000). Así, a la luz del análisis de la desafortunada experiencia que enfrentaron las organizaciones sociales de México en 1985, podemos observar lo cierto del planteamiento de estos autores, quienes afirman que en una sociedad poseedora de capital social se facilita la vida en común, se fortalece la identidad al interior del grupo, se genera solidaridad entre los miembros, y en paralelo, se crean redes con grupos o personas hacia el exterior de su círculo, lo que hace más sencillo enfrentar los problemas comunes; además, si se socializa la información se fomenta la cordialidad, el diálogo y el entendimiento (Ablanedo, Layton y Moreno, 2008).

3.3 *Ce Cualli Ohtli y el Movimiento Urbano Popular*

La organización de solicitantes de vivienda que hoy integran la sociedad cooperativa *Ce Cualli Ohtli* tiene sus orígenes en un grupo de colonos establecidos de forma irregular en la zona de los pedregales de Santo Domingo Coyoacán, denominada Unión de Colonos de Santo Domingo (UCSD), la cual era encabezada por el profesor Fernando Díaz Enciso. Se trataba de un grupo enfocado principalmente al trabajo comunitario en la colonia (Moctezuma, 2012). El grupo de Santo Domingo formó parte del Movimiento Urbano Popular que, como ya lo mencionamos, en México consolidó la organización regional en varios estados de la república.

El ambiente que prevalecía en la capital de la ciudad propició que se acentuara el movimiento, pues en 1981 el entonces regente del Distrito Federal, Carlos Hank González, ordenó una serie de desalojos en varias colonias de las delegaciones Coyoacán, Tlalpan, Iztacalco e Iztapalapa, mismos que se realizaron de forma violenta, lo que propició que los ciudadanos confluyeran en una concentración masiva en el zócalo de la ciudad para protestar contra dichas medidas. Los habitantes de la capital señalaron públicamente su rechazo a estos actos y se unificaron las protestas ciudadanas de las distintas colonias (Moctezuma 2012).

Derivado de esta reorganización, a inicios de los ochenta, el grupo de Santo Domingo tuvo la intención de regularizar las condiciones de su asentamiento, pues contaban con un predio en San Luis Xochimilco; sin embargo, no se les permitió construir: el lugar se consideraba zona de reserva forestal. En el proceso de

gestión, emergieron fuertes conflictos y desavenencias entre los integrantes de la agrupación, debido a malos manejos por parte de los dirigentes de la Unión de Colonos. Éstos se habían hecho cargo de la negociación con el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y habían llevado adelante el proceso, suscribiendo acuerdos y tomando decisiones sin mantener debidamente informado al conjunto de los miembros de la organización (Álvarez 2014).

Debido a las disputas y los desacuerdos internos, un grupo se separó de la Unión de Colonos de Santo Domingo y decidió reiniciar el proceso de gestión de vivienda por una vía propia; ya como grupo independiente, continuaron con su lucha y lograron ser reubicados en el predio Desarrollo Urbano Quetzalcóatl, en Iztapalapa. A partir de ese momento, el grupo formó parte muy activa en la gestión de servicios en la zona oriente del D. F. Es cuando nace la Sociedad Cooperativa de Vivienda *Ce Cualli Ohtli* (registrada como tal en la Secretaría de Relaciones Exteriores el 6 de noviembre de 1984), nombre de origen náhuatl cuya traducción al español es *un buen camino* que, de igual manera, asignaron a la Unidad Habitacional producto de su trabajo como organización.

Las acciones del movimiento urbano se extendieron en Iztapalapa; en la Sierra de Santa Catarina y en la colonia Xalpa se formó el campamento Francisco Villa, también se unió la colonia Palmitas. En ese contexto surgió, al sur de Iztapalapa, un proyecto nuevo de organización denominado El Molino. *Ce Cualli Ohtli* es de las primeras organizaciones que se instalaron en el predio El Molino, lugar en el que confluían grupos que centraron su actividad en la búsqueda de un predio con capacidad suficiente para albergar a más de un millar de familias. Una vez que

entre las organizaciones adquirieron el terreno, el reto se tornó en la construcción autogestiva de una nueva comunidad (Moctezuma, 2012).

Los miembros que integran la cooperativa *Ce Cualli Ohtli* han tenido que enfrentar un entorno político y social de alta demanda, han formado parte del MUP (movimiento social que sin duda ha dejado huella en materia de organización y acción colectiva en esta ciudad). La historia de los movimientos sociales, en busca de espacios urbanos para la vivienda, que recorrieron las calles y las instituciones del D. F. son el eje que hoy articula una ciudadanía participativa.

3.3.1 *Ce Cualli Ohtli* en El Molino, bloque tangible del Movimiento Urbano Popular

Al crecer el movimiento urbano en Iztapalapa surge, a finales de 1984, El Molino, como un nuevo proyecto de organización, y se crea “La Coordinadora de El Molino como un espacio indispensable para la discusión de las diferencias y el logro consensuado de acuerdos” (Ferniza 2007, 5). Cuatro organizaciones, pertenecientes al MUP, iniciaron en 1983 un proceso de solicitud de terrenos para la construcción de sus viviendas, en el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), dependencia del gobierno que entonces era la encargada de atender ese tipo de solicitudes. El FONHAPO solicitó a los cuatro grupos que se constituyeran en organizaciones civiles formales; además, les impuso la tarea de articularse entre sí, para llevar a cabo de manera coordinada la construcción de sus viviendas, así como la gestión de un terreno que se les asignó en común a las cuatro agrupaciones (Álvarez, 2014). Las cuatro organizaciones que dieron origen a esta experiencia son: Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda-

Libertad (ICISV-Libertad), Unión de Solicitantes y Colonos de Vivienda Pueblo Unido (USCOVI), Sociedad Cooperativa de Vivienda y Servicios Habitacionales Ayepetlalli y Sociedad Cooperativa Ce Cualli Ohtli.

Plantón en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda



Foto: Honoria Cruz Martínez

El Molino es un predio de 93.74 hectáreas, es una extensión territorial destinada por el gobierno capitalino a satisfacer, en el marco de su Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztapalapa, algunas demandas de vivienda de grupos organizados procedentes del MUP (Almaraz, 2002). Por su parte, Lucía Álvarez afirma que hasta los setenta estuvo poblado por un conjunto de asentamientos humanos irregulares, los cuales carecieron en general de los servicios urbanos más elementales; la ex hacienda El Molino (de la cual todavía encontramos el casco) estuvo dedicada a la producción lechera, los ejidos que la circundaban aún no habían sido fraccionados; esta hacienda fue adquirida, hasta inicios de los ochenta,

por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares como parte de la reserva territorial en el Distrito Federal (Álvarez, 2014: 68-69).

Ex hacienda El Molino



Foto: Honoria Cruz Martínez

Entre los principios rectores de El Molino —para la organización y coordinación de las distintas agrupaciones— se encuentra el trabajo colectivo y la solidaridad; tanto al interior como al exterior del predio se propiciaba la colaboración con otras organizaciones sociales, que compartían objetivos similares. Un ejemplo de solidaridad es el actuar de las organizaciones frente a los sismos de 1985; el Molino tuvo un papel estratégico: en el predio recién adquirido se improvisaron casas para dar albergue a los damnificados de Tlatelolco y se convocó a la constitución del Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción, que se fundó con 67 organizaciones (Moctezuma, 2012). Magdalena Ferniza afirma:

La alianza de las organizaciones en la Coordinadora el Molino, ha logrado mediante un proceso colectivo de auto producción de vivienda y hábitat, la construcción de más de 4,550 viviendas para familias de bajos recursos, la introducción de los servicios urbanos básicos y de equipamiento; así como la planeación y el desarrollo ordenado del territorio a partir de las decisiones de sus pobladores demostrando al gobierno la capacidad de la sociedad civil en el manejo y control de sus propios recursos (Ferniza, 2007: 6).

Predio El Molino, delegación Iztapalapa			
ORGANIZACIONES SOCIALES QUE INTEGRAN	Pioneras		
	Nombre de la organización	Filiación política	Surgimiento
	Unión de Colonos Inquilinos Solicitantes de Vivienda-Libertad (UCISV-Libertad), conocido como "Cananea"	Pertenecía a la Conamup, en la corriente Organización de Izquierda Revolucionaria (OIR), con orientación política maoísta. Identificada con la UPREZ	En marzo de 1984 adquiere reconocimiento legal como Asociación Civil
	Unión de Solicitantes y Colonos de la Vivienda, Pueblo Unido (USCOVI)	Pertenecía a la Conamup, en la corriente Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), con orientación política de la Línea de Masas. Identificada con la CUT	Surge en 1979 como Sociedad Cooperativa de Vivienda
	Sociedad Cooperativa de Vivienda <i>Ce Cualli Ohtli</i>	Tiene su origen en la Unión de Colonos de Santo Domingo (UCSD), identificada con la CUT	Surge como Sociedad Cooperativa de Vivienda en 1984
	Sociedad Cooperativa de Vivienda y Servicios Habitacionales <i>Ayepetlalli</i>	Funcionaba de forma paralela a la Conamup, no formó parte de ella. El trabajo colectivo y la solidaridad fueron sus principios rectores. Constituyeron, junto con otros grupos estudiantiles, sindicales y de colonos, identificados con la Corriente de Lucha No Electoral, la Comunidad Emiliano Zapata, identificada con el FPFV	Surge como Sociedad Cooperativa en 1985, en función de la gestión con el Fonhapo
	Incorporaron en etapas posteriores		
	<i>Huasipungo</i>	Ocupa el predio en 1988-1989	Unidad Habitacional
	<i>Tlaltenco</i>	Ocupa el predio en 1988-1989	Unidad Habitacional
	Nueva Generación	Ocupa el predio en 1988-1989	Asociación Civil
Solidaridad Patrimonial	Ocupa el predio en 1988-1989	Asociación Civil	
Frente Popular "Francisco Villa"	Ocupa el predio en 1988-1989	Unidad Habitacional	
Nueva Generación 103	Ocupa el predio en 1998-1999	Asociación Civil	
<i>Tlanezi Calli</i>	Ocupa el predio en 2002-2007	Asociación Civil	

Elaboración propia

Lucía Álvarez señala que, desde los inicios del proceso de gestión del predio, se articuló una instancia coordinadora, integrada por la representación de cada una de las cuatro organizaciones pioneras; esa instancia es un espacio común, donde se tratan y discuten los asuntos de interés colectivo. La Coordinadora de *El Molino* simboliza el reconocimiento y la defensa del interés y el bienestar comunes, principalmente sobre la gestión del territorio, y es también el espacio donde las organizaciones ejercen su derecho a tomar parte sobre las decisiones del desarrollo del predio (Álvarez, 2014). Usualmente, la toma de decisiones se concreta por medio de las negociaciones previas entre las organizaciones, a partir de coincidencias en proyectos estratégicos; Lucía Álvarez da cuenta de la complejidad de dicha coordinación y señala que, en cuanto a la correlación de fuerzas al interior, ha prevalecido una notable confrontación entre Ayepetlalli y el resto de las organizaciones (Álvarez, 2014). Esto cobra sentido cuando observamos que Cananea (la mayor de las cuatro) tiene su tendencia política hacia la UPREZ, mientras que *Ce Cualli Ohtli* y USCOVI se orientan hacia la CUT y, por su parte, Ayepetlalli se identifica con el FPFV.

El tema que ha prevalecido en las discusiones de la Coordinadora es el relativo a los espacios y áreas comunes. El Molino cuenta con un área común denominada Cinturón Verde, en particular sobre esta área es que se han propiciado las diferencias al momento de definir su uso y ocupación. El tema generalmente ha constituido el punto de conflicto, en virtud de que lleva implícita la disputa por el dominio del territorio (Álvarez, 2014). No obstante, en el Molino se han tomado decisiones tratando de considerar la integración comunitaria de las organizaciones

que ahí habitan, dado que cuenta con una extensión muy grande de espacios comunes y áreas verdes.

En particular, en el Cinturón Verde se ha implementado un proyecto común, sin dejar de señalar que en algunos momentos se han propiciado desacuerdos respecto al uso y designación de los territorios; sin embargo, al día de hoy y en un proceso paulatino se ha generado algún tipo de equipamiento para el uso común. Por ejemplo, el casco de la ex hacienda se definió para el uso cultural y la biblioteca; en un espacio aledaño se construyó el primer mercado: *Cananea*, y una iglesia, así como canchas deportivas. Posteriormente, a propuesta de Ayepetlalli, se edificó el Centro de Salud de la zona y un segundo mercado: *El Molino*; el predio también dio lugar para una escuela primaria y otra de educación preescolar.

Escuela secundaria



Jardín de niños



Foto: Honoria Cruz Martínez

Mercado Cananea



Explanada El Molino



Foto: Honoria Cruz Martínez

Desde 1994 —cuando así lo estipuló la ley— los espacios son exclusivamente para equipamiento; asimismo, se le dio el carácter de Zona Especial de Desarrollo Controlado (Álvarez, 2014). Este hecho es relevante, ya que una gran extensión del área denominada *Cinturón Verde* permaneció varios años ocupada por asentamientos humanos irregulares. Se erigieron allí precarias construcciones (de materiales como láminas de cartón y madera), a modo de *casas provisionales*, donde se hacinaron militantes del Frente Popular Francisco Villa (FPFV) en espera de obtener terreno para su organización y utilizarlo para edificación de vivienda.

Durante la primera etapa en El Molino, las organizaciones enfocaron su labor en la mejora continua del predio: iniciaron la pavimentación y construyeron escuelas, mercados, áreas deportivas y espacios culturales. En la siguiente etapa fueron mejorados los espacios comunes (incluidas las áreas verdes) y el equipamiento del entorno cultural, deportivo y productivo. El Molino se ha construido con el esfuerzo de sus habitantes, mediante un proceso de planeación autogestiva del espacio

comunitario en un territorio compartido, con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad, el equipamiento y los servicios para los vecinos de dicho predio. Todavía se fomenta la organización y la participación comunitaria, como vía para seguir reproduciendo el capital social que les permite fortalecer y preservar la cohesión social que tanto los caracteriza.

EL Molino
(Organizaciones pioneras)

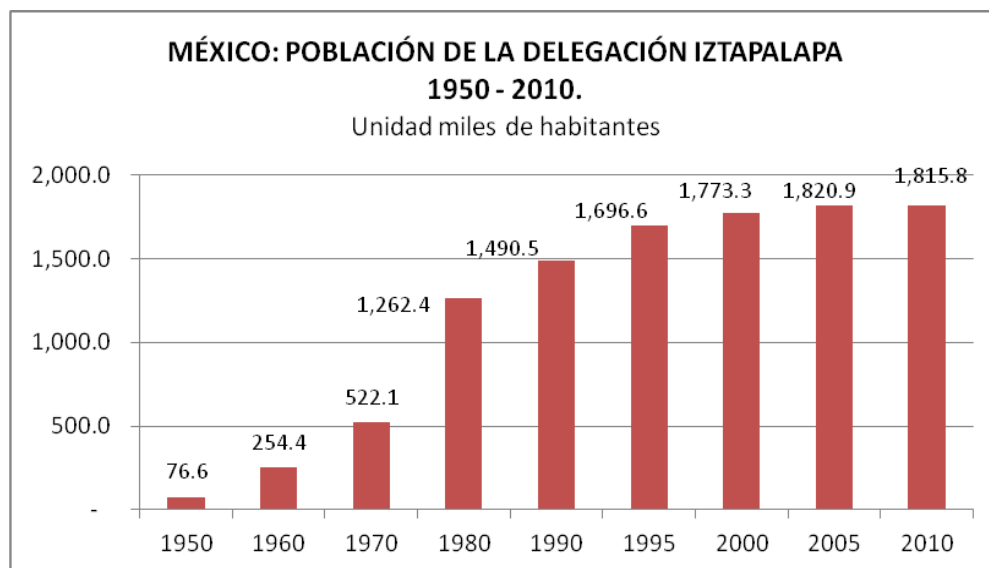


Fuente: www.democraciaycooperacion.net

3.4 Iztapalpa: el entorno de Ce Cualli Ohtli

En los últimos treinta años la demarcación de Iztapalpa ha sido la principal reserva urbana para albergar a la población inmigrante, tanto de los diferentes estados de la república como de las familias que han salido de las delegaciones centrales. El

crecimiento demográfico del período 1970-1980 correspondió a 54.3% del crecimiento del D. F. Entre 1980 y 1990, dicha delegación tuvo un crecimiento de 341,088 habitantes, 1.6 veces superior al crecimiento total del D. F., lo que indica que Iztapalapa fue asiento de numerosas familias. En los últimos años ha alojado a 83.7% del crecimiento del D. F., agotando prácticamente su reserva de suelo urbanizable.



Elaboración propia, con base en los Censos de Población y Vivienda del INEGI.

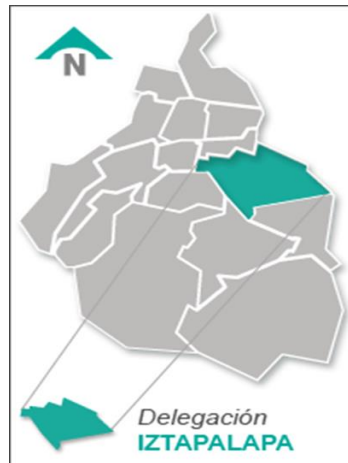
Ce Cualli Ohtli se sitúa en la demarcación de Iztapalapa, al oriente del Distrito Federal. La delegación limita al norte con Iztacalco, al sur con Tláhuac y Xochimilco, al oriente con Benito Juárez y Coyoacán, y al poniente con el Estado de México, a través de sus municipios Nezahualcóyotl, La Paz y Valle de Chalco Solidaridad (GDF. Crónica de sus Delegaciones. 2007). La demarcación tiene una superficie de 117 km² y una población de 1, 815, 596 habitantes (INEGI, 2010).

La palabra *Iztapalapa* proviene de los vocablos en lengua náhuatl: *iztapalli* (losas o lajas), *atl* (agua) y *pan* (sobre), de ahí que su significado es "sobre las losas del agua" o "en el agua de las lajas". Esa traducción se utiliza oficialmente y recuerda la situación lacustre de la época prehispánica. El pueblo de Iztapalapa se asentó, mitad en tierra firme y mitad en el agua, con el sistema de chinampas. Iztapalapa posee una gran riqueza histórica y cultural. Fue fundada en las faldas del cerro de La Estrella hacia las vísperas de la conquista española, por las relaciones entabladas entre los culhuas, de filiación y lengua náhuatl, y los mexicas, emigrados a la cuenca de México (GDF. Crónica de sus Delegaciones. 2007).

Otras importantes características de Iztapalapa son que muchos de sus habitantes aún conviven y preservan las costumbres y tradiciones de los pueblos originarios, cuenta con ocho barrios que preservan su identidad, la demarcación goza de pluralidad y diversidad cultural, como ejemplo tenemos Culhuacán, Santa María Aztahucán y San Lorenzo Tezonco, donde se pueden apreciar distintas festividades y su carnaval, en el que desfilan doce comparsas de charros, y se puede apreciar la alegría de su gente; algo importante es que la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), plantel San Lorenzo Tezonco, forma parte de esta demarcación y su entorno.

En Iztapalapa se asienta el Cerro de la Estrella, un legado arqueológico y cultural importante para la ciudad: en ese espacio se articulan tradiciones y costumbres que han perdurado a través del tiempo. El Cerro de la Estrella ha sido estratégico, desde hace más de 3 500 años, para los asentamientos humanos.

Después de resistir durante toda la Colonia, Iztapalapa pasa a formar parte del Distrito Federal: a mediados del siglo XIX una de las municipalidades corresponde a Iztapalapa. En agosto de 1928 una reforma constitucional suprimió la organización política municipal en el D. F. y llamó *delegaciones* a los órganos de gobierno de las demarcaciones territoriales, situación que prevalece en la actualidad. A partir de 2000, el jefe del Gobierno del Distrito Federal y los jefes delegacionales son electos por el voto libre, universal, directo y secreto de la ciudadanía.



FUENTE: [HTTP://WWW.DF.GOB.MX/INDEX.PHP/DELEGACIONES/78-DELEGACIONES/72-IZTAPALAPA](http://www.df.gob.mx/index.php/delegaciones/78-delegaciones/72-iztapalapa)

Los grupos políticos que en la actualidad han gobernado, y que luchan para conquistar la demarcación, son la Unidad Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), a través de la figura de Clara Brugada, como su principal líder, quien tiene sus orígenes en El Molino; el FPFV, dirigido por los hermanos López Villanueva, y algunas expresiones del grupo de miembros del Partido de la Revolución Democrática (PRD), vinculados al líder René Bejarano y su esposa

Dolores Padierna, el grupo se identifica como *los bejaranistas*; y otras organizaciones menores pero con una gran capacidad de movilización. El respaldo popular de estas organizaciones viene desde los ochenta (a raíz de los sismos de 1985), con el surgimiento del MUP. En gran medida, los programas de vivienda y los programas sociales para el beneficio de los habitantes de Iztapalapa han sido el soporte para estas organizaciones a lo largo de más de treinta años.

3.5 El inicio de *Ce Cualli Ohtli, un buen camino* en el proceso de autoconstrucción de vivienda

La superficie territorial de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli* alberga 250 casas, en donde residen más de 1000 habitantes, 900 de ellos con carácter de ciudadanos. En ese espacio de vida y convivencia encontramos uno de los 285 Comités Ciudadanos que funcionan en Iztapalapa. Cabe aclarar que para la elección de los Comités Ciudadanos de noviembre de 2014 se registraron 290 comités. Vecinos coinciden con Álvarez (2014), al decir que la organización surge del MUP, se caracterizó por el trabajo colectivo y la solidaridad, se integró por personas de bajos recursos, dedicados a oficios como plomería y electricidad; y que se destacó notablemente la población femenina: amas de casa, empleadas, obreras, trabajadoras domésticas.

Vista aérea de la Unidad Habitacional Ce Cualli Ohtli



Foto: Honoria Cruz Martínez

La organización en *Ce Cualli Ohtli* fincó sus bases como sociedad cooperativa sobre los principios de: “autoorganización y autogestión social con el fin de desarrollar un proyecto colectivo de construcción de un espacio territorial, habitacional, social y de convivencia con el fin de resarcir una demanda común: la obtención de vivienda propia”.

En *Ce Cualli Ohtli*, la estructura organizativa se encuentra establecida de la siguiente manera:

La Asamblea General es la máxima instancia de decisión, previa convocatoria, se debe contar con la asistencia de 50% más uno de los cooperativistas para elegir a un Consejo Administrativo, que fungirá como tal por un período de dos años. Dicho consejo se integra por un presidente, un secretario, un tesorero, un responsable de la Comisión de Educación y Propaganda, y un responsable de la Comisión de Contabilidad e Inventarios. De igual manera se integra por otras instancias de apoyo para el buen desempeño de los trabajos; así, se nombran tres comisiones: Conciliación y Arbitraje, Previsión Social, Educación Cooperativa, así como un Consejo de Vigilancia.

Algo importante de destacar es que, en los treinta años que tienen como cooperativa, siempre ha predominado una visión de no confrontación con el gobierno; al pasar de los años han mantenido una política de conciliación, alcanzando acuerdos para lograr su demandas. De esta manera, a lo largo de su historia han logrado apoyos para mejorar las condiciones de vida de la comunidad, obteniendo financiamiento para la biblioteca —que hoy día funciona como biblioteca pública—, el adoquín para sus pasillos y andadores. (La mano de obra fue de los habitantes.) Entre sus mejoras se destaca el equipamiento de áreas verdes, la obtención de material para la construcción de la barda perimetral; y, ante la delincuencia que prevalece en la demarcación, impulsaron un proyecto de seguridad: poco a poco han recibido recursos para la instalación de alarmas vecinales, electrificación de rejas y video cámaras de seguridad. Todo esto previo a la implementación del presupuesto participativo.

En virtud de las características de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, nos pareció interesante realizar allí nuestra investigación para resaltar los atributos de la participación ciudadana institucionalizada, el impacto de ésta en la implementación del presupuesto participativo y su relación frente a la construcción de ciudadanía.

Oficinas del Consejo de Administración y biblioteca



Foto: Honoria Cruz Martínez

Ya en el proceso de autoconstrucción de sus viviendas, contaron con la asesoría técnica del arquitecto Mario Larrondo. La autogestión para la construcción de vivienda se inició en la segunda mitad de 1986, debido a que el período de tramitación de las licencias correspondientes ante las instituciones oficiales fue tortuoso y prolongado. En sus orígenes, *Ce Cualli Ohtli* se caracterizó principalmente por estar integrada por mujeres trabajadoras; la dirigencia estuvo a cargo de un grupo compacto de ellas, que abrió el camino y llevó a cabo todo el proceso de gestión para lograr el objetivo: obtención de una vivienda digna, para dar un hogar a sus familiares, en particular, a sus hijos.³

³ Entrevista con María Dolores Arzate Pillado, fundadora de la cooperativa.

La primera etapa del proyecto, consistió básicamente en que el asesor técnico y su equipo realizaron un proceso de investigación de la comunidad, a partir del cual se elaboró una propuesta general para el proyecto de construcción, así, podrían contar con el conocimiento de las condiciones físicas del espacio e instrumentar diversos mecanismos para decidir, de acuerdo con las necesidades y expectativas. El proyecto fue presentado y discutido en Asamblea General con los cooperativistas.

Arq. Mario Larrondo y socios de la cooperativa



Foto: Honoria Cruz Martínez

Una vez elaborado y aprobado el proyecto, el siguiente paso fue organizar el proceso de construcción. En la cooperativa se crearon distintas instancias para atender cada una de las necesidades del proyecto: se nombró un grupo de autogestión para la obra, éste tuvo la función de coordinar todos los aspectos relacionados con el proceso de construcción y se encargó de la relación con los distintos agentes que participaron de manera directa en la construcción. También se formó una comisión de compra de materiales cuya labor fue buscar las mejores

opciones de compra en el mercado y tratar con los distintos proveedores. Se instaló una comisión administrativa, que estuvo encargada del manejo de los recursos. Para entonces, la organización en *Ce Cualli Ohtli* iniciaba ya la construcción de su capital social; con el trabajo colectivo fueron alcanzando su objetivo primordial: la construcción de sus viviendas; posteriormente, y en un proceso paulatino, mejoraron los servicios urbanos, así como su calidad de vida. Pasada la etapa de construcción, la organización decide mantener su carácter de sociedad cooperativa, y es a través de esa estructura que administran los espacios comunes, considerados patrimonio del conjunto de los socios: biblioteca, zona de producción, zona cultural, espacios recreativos.

En fase de construcción



Foto: Honoria Cruz Martínez

Más tarde, a través su Consejo de Administración, inician las gestiones para el proceso de escrituración, acontecimiento significativo para las familias: al poseer la escritura de su propiedad, vieron concretada la lucha de muchos años por un espacio para la vivienda que sería su hogar. Actualmente, la organización coexiste con el régimen de propiedad en condominio y, a la vez, mantiene su propia

estructura organizativa. En esta modalidad los socios continúan reconociendo al Consejo de Administración como la autoridad máxima, por lo que cuenta con el respaldo de la base social para conducir la gestión y coordinar los trabajos colectivos.

Entrega de escrituras



Foto: Honoria Cruz Martínez

*Interior de la Unidad Habitacional
Ce Cualli Ohtli*



Foto: Araceli Barrera Almaraz

El Régimen de Propiedad en Condominio se desprende la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Distrito Federal, donde se establecen algunos aspectos para la sana convivencia en las unidades habitacionales. La ley reconoce la figura de *condómino* y, en *Ce Cualli Ohtli*, se reconoce, además, al propietario como *socio*. Su normatividad interna les permite participar con voz y voto en las asambleas generales; también tienen como derechos: contar con el respeto de los demás habitantes, usar y disfrutar en igualdad de circunstancias y de forma ordenada de las áreas y bienes de uso común, formar parte del Consejo de Administración, solicitar a éste información respecto a los fondos de cuotas por mantenimiento y la administración de la unidad. Además de recurrir ante la Procuraduría Social del Distrito Federal, para solicitar su intervención por

violaciones a la normatividad, incluido el reglamento interno, así como denunciar ante las autoridades competentes hechos posiblemente constitutivos de algún delito, en agravio de la unidad habitacional; también aplica el derecho de cada propietario para realizar las obras y reparaciones necesarias al interior de su vivienda, así como también se prohíbe toda modificación o innovación que afecte la estructura, muros de carga u otros elementos esenciales de la edificación, y cualquier otra que pueda poner en peligro la estabilidad, seguridad, salubridad o comodidad del los habitantes.

En cuanto a su relación con otros actores, la cooperativa *Ce Cualli Ohtli* se preserva como organización social no partidista, sin vínculos formales con ninguna fuerza partidaria. Aunque reconoce tener coincidencias estratégicas con el PRD, con quien llegan a establecer acuerdos de colaboración en épocas electorales, han logrado mantener una autonomía respecto a sus decisiones y coordinación de acciones. También han formado redes de colaboración con grupos y personas fuera de su entorno, lo que les ha ayudado a conseguir beneficios para su unidad habitacional, mejorando con ello sus espacios comunes. Es una agrupación que durante su trayectoria ha enfrentado numerosos retos y puesto a prueba su consistencia organizativa y su capacidad para llegar a acuerdos mediante la deliberación. Han logrado desarrollar diversos mecanismos de reagrupamiento y rearticulación, preservando el capital social que surgió en la cooperativa desde sus inicios.

Como en todo estudio, resulta estratégica la información proporcionada por personas clave que facilitan la reconstrucción (y posterior interpretación) de los

hechos. En nuestro caso, contamos entrevistamos a varios miembros fundadores y a socios de la cooperativa que han realizado una labor estratégica dentro de su organización; todos ellos nos han dado información valiosa para los fines de este trabajo.

En sus orígenes los integrantes de la cooperativa *Ce Cualli Ohtli* compartían el objetivo de la gestión de la vivienda para sus socios, sin embargo, con el paso del tiempo, éste se fue complementado con la búsqueda de solución a otras necesidades inherentes al desarrollo comunitario (servicios, mejoramiento urbano, atención a la salud, educación...), por lo que también se procuró contar con un centro de salud, para la atención de la comunidad. Entre su labor social, los habitantes han dedicado tiempo a impartir talleres de alfabetización y programas de ayuda, como la Escuela para Padres y su programa de Atención a la Juventud.

En este caso, los elementos que aglutinan a sus miembros y dan cohesión social al grupo giran en torno a la construcción de una vivienda comunitaria, la solidaridad entre los miembros del grupo y con otras asociaciones que persiguen la misma causa (la lucha por la igualdad de derechos y por una sociedad democrática); todo ello ha dado como resultado un capital social que hoy en día se mantiene sólido en la cooperativa *Ce Cualli Ohtli*.

En apego a nuestros fines, observaremos la integración y el actuar de la ciudadanía de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, en el marco de la implementación del presupuesto participativo, tema que presentamos en el siguiente apartado.

CAPÍTULO IV
IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN
LA UNIDAD HABITACIONAL
CE CUALLI OHTLI

Una vez que presentamos las características de *Ce Cualli Ohtli*, abordamos el tema de la normatividad que rige la implementación del presupuesto participativo —como instrumento de política social mediante el cual se promueve la participación ciudadana y la cohesión social—, revisamos las atribuciones que la Ley de Participación Ciudadana otorga a los miembros del Comité Ciudadano, en el presente capítulo observaremos las particularidades respecto a la implementación del presupuesto participativo en esta Unidad Habitacional. También presentamos una breve reseña del presupuesto participativo implementado en 2010 por la entonces jefa delegacional en Iztapalapa, Clara Brugada: primer gobierno delegacional que lo puso en marcha.

Por lo que respecta a nuestro centro de análisis, señalamos que entre los elementos a observar se encuentra la relación entre los funcionarios del gobierno delegacional con el Comité Ciudadano, y el actuar de éstos frente a la normatividad que los rige. Nuestra finalidad será identificar los factores que incidieron en la implementación del presupuesto participativo, a partir de la reflexión sobre los espacios de participación ciudadana que se han generado a instancias del gobierno de la ciudad y el impacto de éstos sobre la participación ciudadana en *Ce Cualli Ohtli*, con el fin de identificar si el ejercicio del presupuesto participativo ha contribuido a la construcción de ciudadanía entre sus habitantes.

Nos enfocamos en el estudio de la elección efectuada en 2010 para elegir a los miembros de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos Originarios, así como en el proceso de decisión del presupuesto participativo para 2011, 2012 y 2013.

4.1 La experiencia del presupuesto participativo en la delegación Iztapalapa antes de su institucionalización en el Distrito Federal

Como recordaremos, el primer programa de presupuesto participativo que se puso en marcha en la delegación Iztapalapa fue en 2010, durante el gobierno de Clara Brugada como jefa delegacional. Dicho programa de política pública se identificó con el nombre *Obras son amores en tu comunidad*; tuvo la finalidad de favorecer la participación ciudadana mediante el ejercicio de los derechos ciudadanos a participar y, por tanto, fortalecer la democracia participativa en la delegación. Fue a través de asambleas ciudadanas como los ciudadanos de Iztapalapa decidieron el destino de 205 150 536 pesos, correspondientes a 7% del total del presupuesto anual de la delegación.

Es así como por medio del presupuesto participativo los habitantes de localidad de *Ce Cualli Ohtli*, “de forma individual o colectiva, trabajaron en sus comunidades mediante un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, que contribuyó a fortalecer espacios vecinales de reflexión, análisis, propuesta y solución a los problemas prioritarios, para construir una ciudadanía consciente y participativa” (Delegación Iztapalapa, 2010).

De acuerdo con el documento publicado por la Dirección de Desarrollo Delegacional, de la delegación Iztapalapa —cuyo contenido presenta las características y resultados de dicha experiencia de presupuesto participativo—, durante el gobierno de Brugada el presupuesto participativo en esta demarcación se orientó a la realización de obras y acciones prioritarias para la recuperación de los espacios públicos. Ello fortaleció la convivencia entre los habitantes de las comunidades y se trabajó para que los espacios abandonados y ocupados por grupos de vecinos que los usan para socializar (drogándose y alcoholizándose), lo cual inhibe al resto de la ciudadanía para disfrutar de aquéllos, pues en ocasiones (cuando dichos grupos son violentos) implica un riesgo para su seguridad. En ese sentido, los habitantes discutieron y propusieron varios proyectos de construcción, mejoramiento y equipamiento urbano y social, tales como: “centros sociales, cívicos, culturales y deportivos, foros al aire libre, parques, casas para adultos mayores, unidades básicas de rehabilitación, bibliotecas, museos comunitarios, ciberespacios y ludotecas” (Delegación Iztapalapa, 2010).

Para iniciar el proceso de implementación de dicho instrumento, se emitió una convocatoria (con fecha 20 de mayo de 2010), la cual surgió de una asamblea pública a la que asistieron —según el reporte de la delegación— 4 000 vecinos de Iztapalapa. Una vez hecha pública la convocatoria, se procedió a realizar una campaña de difusión en las UT para invitar a los habitantes a participar en el proceso e informarles sobre el monto de los recursos destinados a cada UT, para que los ciudadanos realizaran sus propuestas respecto al destino que se le daría a ese capital.

La convocatoria invitaba a los vecinos de Iztapalapa a organizarse y formular sus propuestas, para presentarlas ante las mesas receptoras, que fueron instaladas en lugares públicos de cada UT tres fines de semana consecutivos: 29 y 30 de mayo, 5 y 6, 12 y 13 de junio del 2010. También se recibieron propuestas en las oficinas de la Coordinación de Participación Ciudadana, así como en las audiencias públicas semanales realizadas por la jefa delegacional.

De acuerdo con los datos revisados, la autoridad afirma que se recibieron 2 862 propuestas, las cuales fueron estudiadas por el Comité de Análisis y Validación de las Propuestas, designado por la jefa delegacional e integrado por “funcionarios de las áreas de Obras, Desarrollo Social, Protección Civil, Seguridad Pública, Jurídica y Participación Ciudadana, coordinadas por la Dirección General de Desarrollo Delegacional, la Coordinación de Asesores y la Coordinación del Presupuesto Participativo” (Delegación Iztapalapa, 2010).

Para definir el proyecto al que se destinarían los recursos del presupuesto participativo, en las 186 UT se realizaron asambleas comunitarias, donde los vecinos tomaron las decisiones finales. Para efectuar dichas asambleas, Clara Brugada organizó 40 brigadas, dirigidas por los representantes de su *gobierno popular*, y se realizaron del 15 al 21 de julio de 2010. Hubo una campaña de difusión previa cuyo propósito fue informar a los habitantes sobre el proyecto y promover su asistencia y participación.

Como resultado de las asambleas, cada comunidad decidió la propuesta o proyecto a realizar en su UT y se integró una *Comisión Ciudadana del Presupuesto Participativo*, encargada de dar seguimiento a los acuerdos y proyectos hasta su realización. Después de las asambleas, se continuó con:

...una dinámica intensa de diálogo, entrevistas y reuniones de las Comisiones Ciudadanas de Presupuesto Participativo con las diversas áreas de la administración pública delegacional para opinar sobre los proyectos de obra pública; la búsqueda y gestión de predios a adquirir, las alarmas vecinales y patrullas; los recorridos en campo y, en su caso,, realizar asambleas extraordinarias, donde hubo necesidad de modificar algunos de los acuerdos iniciales por cuestiones técnicas, jurídicas o financieras insalvables (Delegación Iztapalapa, 2010).

Con el fin de optimizar el recurso y disminuir costos, se determinó que la mayoría de las obras se realizaran por el sistema de administración, es decir, que la delegación las ejecutaría con su propio personal encargado de la administración de los recursos delegacionales. En gran número de las UT donde se realizó alguna obra, se buscó la contratación de mano de obra local, en apoyo del gasto familiar de los vecinos.

Obras y acciones aprobadas en las asambleas en la delegación Iztapalapa

Concepto	Unidad Territorial	Monto
Adquisición del predio	11	\$ 12 985 912.00
Alarmas	8	\$ 8 839 781.00
Patrullas	20	\$ 20 582 361.00
Bicicletas	1	\$ 16 000.00
Mantenimiento	69	\$ 68 145 854.00
Obra nueva	78	\$ 91 745 703.00
Logística	28	\$ 2 834 762.00
Total	186	\$ 205 150 372.00

Fuente: Delegación Iztapalapa, 2010.

El ejemplo que mostramos nos permite observar cómo, a partir de estrategias del gobierno y políticas de corresponsabilidad, se puede brindar a la ciudadanía herramientas que le permitan participar activamente de su gobierno, incluidas las decisiones públicas. Cabe destacar que la jefa delegacional, al tener sus orígenes de militancia política y participación ciudadana en la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, como parte del MUP, al asumir el gobierno delegacional implementa una política social que incluye una forma diferente de gobernar: implementa el presupuesto participativo en la delegación Iztapalapa antes de su institucionalización en todo el Distrito Federal.

4.2 Ce Cualli Ohtli y el presupuesto participativo en el Distrito Federal

De lo característico de la unidad habitacional, recordemos que germinó en el MUP que, a finales de los setenta y en los ochenta, aglutinó a diversos grupos de la sociedad en su lucha por espacio urbano y una vivienda digna en Iztapalapa y otros puntos del Distrito Federal. En la actualidad, esta unidad habitacional cuenta con treinta años de vida en comunidad, experiencia organizativa y acción colectiva; por tal situación, consideramos de interés observar cuál fue la experiencia de implementar el presupuesto participativo en este espacio social, con el objetivo de identificar los factores que incidieron en la manera de ejercer el presupuesto participativo en el ejercicio fiscal 2011-2013.

La normatividad vigente establece que el ejercicio presupuestal para los presupuestos participativos se aplica de forma anual en cada delegación política, y que la decisión ciudadana, por colonia, sobre el proyecto al que se destinarán los recursos económicos se lleva a cabo en el mes de noviembre del año previo al de su aplicación para ejercer el gasto público. Por tal motivo, nuestro análisis inicia con la primera elección de los representantes a Comités Ciudadanos, que se realizó en 2010 en el D. F., y con la primera consulta ciudadana, efectuada en esa misma jornada electoral, donde los votantes decidieron sobre los recursos públicos designados al presupuesto participativo que se aplicaron en 2011. No obstante, también mencionamos datos sobre las consultas realizadas para los proyectos de 2012 y 2013.

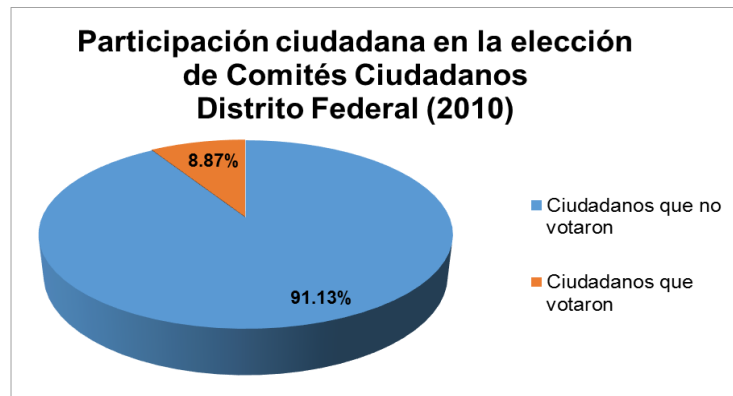
4.2.1 Sobre los resultados de la elección del Comité Ciudadano

Dado que en octubre de 2010 acudimos a la primera elección de los representantes al Comité Ciudadano, la forma de integración fue inédita para los ciudadanos del D. F. De acuerdo con los criterios que señala la LPCDF, la contienda se realizó por vez primera mediante la integración de fórmulas conformadas por cinco ciudadanos en cada una, entre las cuales se procedió a la conformación del Comité Ciudadano que incluiría a nueve integrantes. El resultado dio a los ciudadanos contendientes la sorpresa de que tenían que trabajar con otros grupos, situación que resultó difícil de comprender, ya que en la democracia que comúnmente practicamos estamos acostumbrados a designar ganadores totales, por el principio de mayoría simple y por el de representación proporcional.

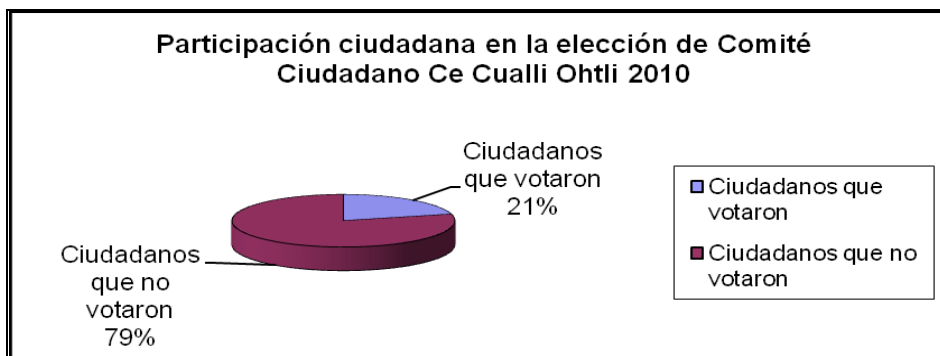
En la contienda de *Ce Cualli Ohtli*, los ciudadanos tuvieron que elegir entre tres planillas registradas. Este hecho resultó relevante, pues a decir de los representantes cooperativistas la sociedad cooperativa se caracteriza porque se definen a sí mismos como *apolíticos*, lo que significa que la mayoría de sus miembros no milita en ningún *grupo o partido político*, sin embargo, según lo que nos comentaron en la entrevista, las fórmulas registradas para la elección del Comité Ciudadano tuvieron la siguiente integración: fórmula 1: ciudadanos que se identifican por su abierta militancia con un partido político, el Partido del Trabajo (PT), los cuales no son socios cooperativistas; fórmula 2: en su mayor parte, por los mismos miembros del Consejo de Administración de la Cooperativa de Vivienda *Ce Cualli Ohtli*; fórmula 3: habitantes que se han caracterizado por no acatar los lineamientos de los líderes de la sociedad cooperativa, pero que sí forman parte de

ella. Esta situación causó sorpresa entre los miembros del Consejo de Administración de la Cooperativa de Vivienda y en los habitantes más allegados a éstos, pues su lógica les decía que sólo se registraría una sola planilla, la de ellos, en tanto integrantes del Consejo de Administración de la Cooperativa.

De acuerdo con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), durante la jornada electoral de octubre de 2010, la participación de los ciudadanos en las urnas fue: Distrito Federal (650 428 votos, 8.87%), delegación Iztapalapa (135 075, 9.65%) y *Ce Cualli Ohtli* (190, 21%), de una lista nominal de 7 332 507, 1 400 327 y 905, respectivamente.

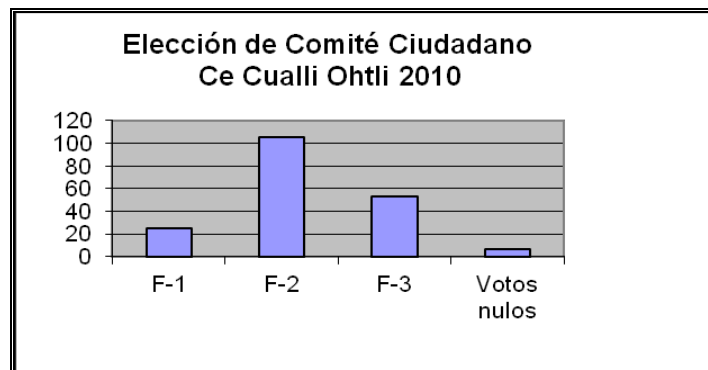


Elaboración propia con datos del IEDF.



Elaboración propia con datos del IEDF.

En las urnas se emitieron 190 sufragios, arrojando el siguiente resultado: el primer lugar lo obtuvo la fórmula 2 la de los miembros del Consejo de Administración, con 105 votos a favor; el segundo lugar fue para la fórmula 3 (*los disidentes*, según los identifican en la unidad habitacional), con 53 votos a favor, y el tercer lugar, para la fórmula 1 (los afines al partido político), con 25 votos a favor. También se registraron 7 votos nulos.



Elaboración propia con datos del IEDF

Con los resultados expresados, de acuerdo con el Artículo 112 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, el Comité Ciudadano de *Ce Cualli Ohtli* se integró por cinco miembros de la fórmula ganadora, más dos miembros de cada una de las otras fórmulas, para asegurar la pluralidad que se busca, como parte de los valores que deben prevalecer en la participación ciudadana en esta ciudad; asegurando el derecho a que todos participen y evitando la exclusión social.

La composición que señala la normatividad, entonces inédita, generó cierto desconcierto, que al inicio de los trabajos del Comité Ciudadano dificultó la coordinación. Según nuestras fuentes de información, la labor propia del Comité

Ciudadano se ensombreció por la confusión que causó a los ciudadanos electos el deber de compartir los trabajos con quienes no formaban parte de su equipo; a ello debemos sumar, en este caso, la intervención del Consejo de Administración de la cooperativa y la dificultad para delimitar entre sus funciones y las del Comité Ciudadano, pues, al momento de tomar acuerdos y de ejecutar las decisiones emanadas de las asambleas vecinales, se propiciaron ciertas controversias entre algunos, ya que los integrantes del Consejo de Administración de la Cooperativa, en apego a su normatividad, deciden sobre los asuntos de la unidad habitacional tomando en cuenta únicamente la opinión de los socios, y el Comité Ciudadano constituye un nuevo órgano de representación ciudadana con atribuciones que impactan en las decisiones de la vida comunitaria en dicha unidad habitacional.

No obstante, con el paso del tiempo se han subsanado las confusiones en el desempeño del trabajo y todos los miembros del Comité Ciudadano asumen la tarea que les corresponde; además, han logrado resolver las diferencias entre la ciudadanía, coordinarse para el trabajo común y llevar a cabo las acciones y decisiones acordadas en sus asambleas ciudadanas.

En entrevista con los integrantes del Comité Ciudadano, nos comentaron que, desde su punto de vista, algo que ayudó al adecuado desempeño de su función fueron los cursos de capacitación impartidos por el IEDF, a los que asistieron todos los miembros del Comité Ciudadano, e incluso lograron transmitir sus conocimientos, a través de un taller que dieron a otros ciudadanos habitantes de

esa unidad, además de que se impuso la prevaleciente idea del trabajo individual en favor del bien común.⁴

Respecto al tema de las comisiones, el Comité Ciudadano atendió lo dispuesto en la normatividad, llevaron a cabo sus asambleas ciudadanas e integraron las comisiones: Transparencia y Rendición de Cuentas, Seguridad Pública, Equidad y Género, Prevención de Adicciones, Cultura, y Medio Ambiente. Fueron coordinadas por los miembros del Comité Ciudadano, aunque incorporaron a otros ciudadanos como apoyo en las comisiones.

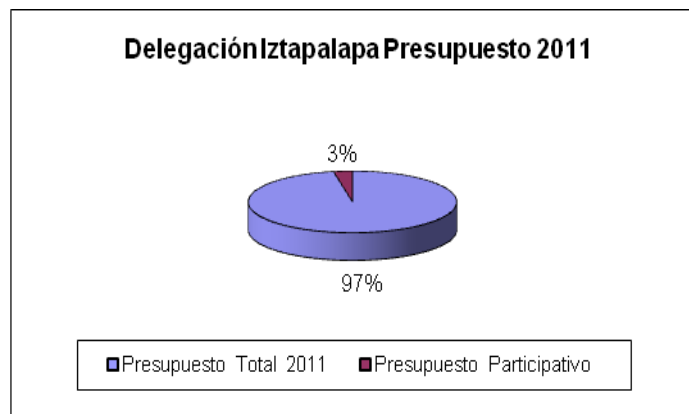
Un elemento importante adicional es la gestión administrativa. En general —según nos informaron— cumplieron en tiempo y forma con el llenado de documentación solicitada, así como con la presentación del proyecto y demás cuestiones administrativas vinculadas al proceso de implementación del presupuesto participativo. Esto se comprende a partir de la experiencia de casi treinta años, en que los miembros de *Ce Cualli Ohtli* han ejercido la autogestión y la realización, de manera adecuada, de trámites, con diferentes órganos de gobierno.

4.2.2 Sobre la decisión de los recursos destinados al presupuesto participativo

En lo referente a la decisión ciudadana sobre los recursos del presupuesto participativo aplicado en 2011, el Comité Ciudadano convocó a los habitantes a una asamblea informativa. En esa sesión, los miembros del comité informaron a los ciudadanos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal había aprobado una

⁴ Entrevista con Ma. Dolores Arzate Pillado, integrante de la Comisión Transparencia y Rendición de Cuentas.

asignación al presupuesto participativo de 3% del presupuesto total de cada delegación y que, para el caso de Iztapalapa, la suma se dividiría entre los 285 comités registrados para aquella fecha. El monto a ejercer por cada Comité Ciudadano ascendió a \$334, 013.00 (trescientos treinta y cuatro mil trece pesos).



Elaboración propia con base en datos de la Gaceta Parlamentaria del D. F.,
31 diciembre de 2010.

Los ciudadanos que respondieron a la convocatoria de asamblea con su asistencia escucharon la información: se les precisó de manera detallada en qué consistía la implementación del presupuesto participativo, asimismo, les indicaron que la ley establecía una serie de rubros específicos, a partir de los cuales tendrían que decidir a través de cuál proyecto ejercerían los recursos económicos destinados para 2011.

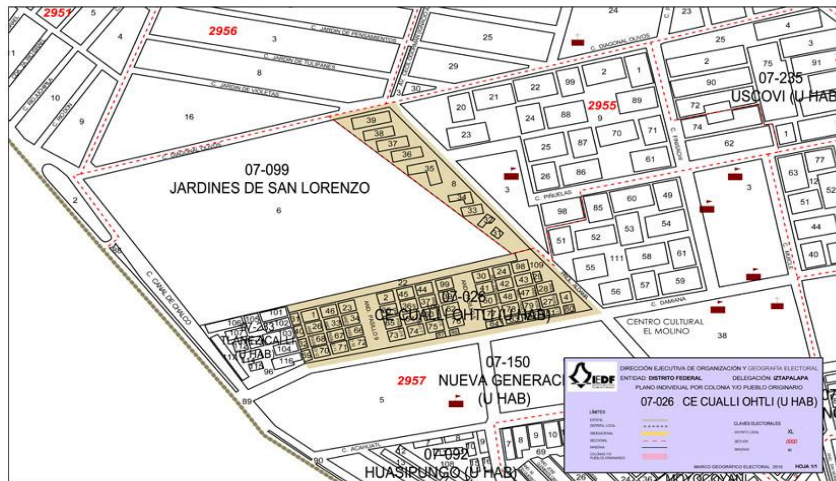
El Comité Ciudadano presentó a los asistentes la lista de rubros, deliberaron sobre algunas prioridades en su comunidad y se les propuso que lo platicaran con su familia y reflexionaran sobre las opciones que existían, de tal forma que en una segunda asamblea se pudiera decidir sobre la aplicación de los recursos que les correspondían, como unidad habitacional, a través de la implementación del presupuesto participativo.

Rubros contemplados en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010)	
Rubros generales	Rubros específicos
Obras y servicios	<ul style="list-style-type: none"> ○ Guarniciones y banquetas ○ Creación de vías alternas de comunicación ○ Drenaje ○ Canchas deportivas
Equipamiento e infraestructura urbana	<ul style="list-style-type: none"> ○ Rehabilitación y mantenimiento de espacios públicos ○ Instalación de rejas perimetrales ○ Construcción o remodelación de plazas públicas
Prevención del delito	<ul style="list-style-type: none"> ○ Módulo de seguridad ○ Luminarias en general ○ Vehículos de seguridad

Elaboración propia con información de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010).

De esta manera, se convocó a una segunda asamblea ciudadana en la unidad, donde los habitantes optaron por el cambio de banquetas en el frente de la calle Macahuite. Dicha decisión (consensuada) respondió a que el monto asignado por colonia no era suficiente para cambiar las banquetas de toda la unidad habitacional. La zona más grande de banqueta es la ubicada sobre la calle Damiana: el presupuesto de su cambio total rebasaba el recurso autorizado. Por el contrario, la zona de banquetas que está sobre Prolongación Aldama es la más pequeña: los recursos no se aprovecharían en su totalidad. Por lo tanto, a fin de optimizar los recursos económicos, decidieron aplicarlos, como ya lo mencionamos, en la banqueta que se ubica sobre la calle Macahuite.

Ubicación geográfica de Ce Cualli Othli



Fuente: IEDF

Cambio de banquetas: proyecto realizado en 2011

2010



2011



Vista de la obra realizada en *Ce Cualli Ohtli*, calle Macahuite, Iztapalapa, D. F.

La elección del proyecto ejecutado en 2011 tuvo como objetivo proporcionar a los habitantes un sitio seguro para transitar. Respondió a la demanda ciudadana de dar mantenimiento a las banquetas; éstas tenían más de 17 años y su deterioro ya había provocado situaciones de inseguridad y daños a la salud, al presentarse accidentes, caídas y torceduras, no sólo en los habitantes, también en los transeúntes en general. Con respecto a la ejecución del proyecto, durante el tiempo que duró la obra el Comité Ciudadano mantuvo informados a los habitantes sobre los pormenores y trámites que implicó.

Es importante resaltar que, originalmente, en *Ce Cualli Ohtli* se tuvo la intención de realizar el cambio de las banquetas en las tres calles que rodean la unidad habitacional: Damiana, Prolongación Aldama y Macahuite; la estrategia sería destinar a ese propósito los recursos del presupuesto participativo de los dos años subsiguientes. Sin embargo, en las reuniones realizadas al interior de los Consejos

Ciudadanos Delegacionales, donde se reúnen la mayoría de los coordinadores de los Comités Ciudadanos, deliberaron sobre el objetivo del presupuesto participativo, y el propósito de la ley que lo contiene, para diferenciarlo de las obligaciones gubernamentales de invertir recursos económicos en infraestructura y obra pública. Concluyeron que la construcción y mantenimiento de banquetas perimetrales es una labor de Servicios Urbanos en cada delegación y que el recurso del presupuesto participativo no debe estar destinado a ello, sino a cubrir otros proyectos de interés comunitario.

Ante tal reflexión, se acordó que los Comités Ciudadanos, con fundamento en sus facultades, exigirían al gobierno de Iztapalapa la realización del mantenimiento de las banquetas y guarniciones a fin de que los ciudadanos aprovecharan los recursos del presupuesto participativo en proyectos que generaran un cambio en el entorno social de su comunidad. De acuerdo con un representante del Consejo de Administración, para el caso de *Ce Cualli Ohtli*, el gobierno de Iztapalapa se comprometió a que el mejoramiento de sus banquetas se concretará en 2015, al margen del presupuesto participativo.

Por lo que se refiere al monto de los recursos económicos designados al presupuesto participativo, podemos ver que en los años subsecuentes no presenta ningún incremento sustancial, ya que éstos continúan siendo 3% del presupuesto total asignado a cada delegación.

Presupuesto participativo Iztapalapa D. F.			
Año	Número de Comités Ciudadanos en la delegación	Monto del presupuesto participativo	
		3% del total delegacional (millones de pesos)	Monto asignado a cada Comité Ciudadano (miles de pesos)
2011	285	95 193 659	334 014
2012	285	93 903 392	329 486
2013	285	101 713 307	356 889
2014	290	102 521 450	353 522

Elaboración propia, con base en datos contenidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 31 de diciembre de 2010, 2011, 2012 y 2013, correspondiente.

Para ejercer dichos recursos, en *Ce Cualli Ohtli* se presentaron diferentes proyectos; los ciudadanos decidieron, a través de mesas de consulta, con el siguiente resultado: Presupuesto participativo de 2012. La cantidad de votos para los proyectos presentados fue: a) gimnasio al aire libre (26), b) mantenimiento de barda perimetral (31) y c) cancha multifuncional, proyecto ganador (97). Presupuesto participativo de 2013. Decidieron entre los proyectos con el siguiente número de votos: a) mantenimiento de barda perimetral (11), b) gimnasio al aire libre (6), c) techumbre para la cancha, proyecto ganador (90), d) luminarias (5), y e) reemplazo de banquetas internas (32).

Cancha multifuncional



Foto: Araceli Barrera Almaraz

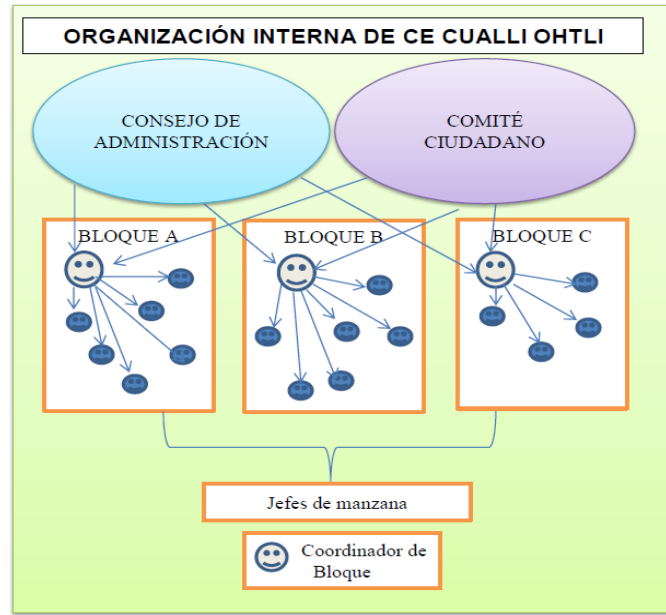
En lo referente al presupuesto de 2014, si bien no es objeto de esta investigación, cabe indicar que decidieron la renivelación del adoquín existente, más la instalación de pozos de absorción, para evitar los encharcamientos de agua de lluvia en una zona específica de la unidad donde los vecinos padecen ese problema, por los encharcamientos e inundaciones que se generan. Este proyecto contribuirá también al filtrado de agua hacia los mantos freáticos, dada la mayor porosidad del adoquín respecto al cemento.

En virtud de que el presupuesto participativo es un instrumento de una política social recién implementada en el D. F., en general, es poca la experiencia que con éste han tenido los ciudadanos; sin embargo, en el caso de *Ce Cualli Ohtli*, se observa que la práctica de treinta años de organización social previa les ha favorecido en el proceso de gestión e implementación del presupuesto participativo. A lo largo de su período de gestión, los integrantes del Comité Ciudadano 2010-

2013 se apegaron a las disposiciones de la ley: llevaron a cabo, como instrumento de participación ciudadana, las asambleas vecinales.

Sobre el tema de la organización interna, como lo señala la normatividad, eligieron a sus representantes de manzana, a partir del siguiente esquema: nombraron un representante por cada pasillo (cuentan con 14 pasillos) y un representante por cada andador (cuentan con 5 andadores), de tal forma que en la unidad tienen 19 representantes de manzana. Por otra parte, la unidad cuenta con tres secciones, definidas como bloques: *A, B, C*.

De entre los representantes de manzana se ha designado a un coordinador por bloque, esto hace que la información fluya de una manera más ágil e incluyente. Todos los integrantes de una sección o bloque son convocados a asamblea, en esa instancia nombran —de entre los representantes de manzana— a un coordinador por sección. Así, los representantes de sección se coordinan tanto con el Comité Ciudadano como con el Consejo de Administración de la Cooperativa de Vivienda, y son los encargados de llevar la información a los representantes de manzana, quienes a su vez deben comunicarla a todos los habitantes de su andador o pasillo.



Elaboración propia

4.3 Dinámica organizativa y de convivencia social entre los habitantes de Ce Cualli Ohtli

El entorno de *Ce Cualli Ohtli* encierra diversas dinámicas organizativas que, al paso del tiempo, han generado buenas costumbres. En nuestra investigación, encontramos que los habitantes de la unidad habitacional cuentan con un sentido de colaboración y trabajo comunitario que los ha llevado a mantener las áreas comunes y el espacio habitacional en condiciones adecuadas de limpieza y mantenimiento. Por ejemplo, los habitantes asisten el primer domingo de cada mes a realizar la faena de limpieza de su unidad; esta actividad es ya un hábito: los vecinos saben que tienen una cita concertada para una jornada matutina de trabajo y convivencia; la cumplen puntuales y entusiastas. Otra actividad que podemos destacar es la realización de su festejo anual. En noviembre de cada año, el

Consejo de Administración convoca a los habitantes a realizar una celebración político cultural para conmemorar el aniversario de su organización. Entre los vecinos preparan actos culturales y rinden homenaje a los fundadores de la cooperativa. También, a lo largo de los años, han mantenido la costumbre de organizar talleres, pláticas y conferencias sobre distintos temas; por ejemplo, pusieron en marcha la escuela para padres y un programa para atención a los jóvenes.



Actividades sociales, culturales y deportivas



Foto: Honoria Cruz Martínez

Vida cotidiana en Ce Cualli Ohtli



Foto: Araceli Barrera Almaraz

Es evidente que con acciones colectivas se fomenta la integración y la sana convivencia; a lo largo de su historia, la organización de *Ce Cualli Ohtli* ha generado entre sus habitantes identidad y sentido de pertenencia. El espacio habitacional por el que iniciaron una fructífera lucha —desde hace más de treinta años— hoy es una realidad concreta, en la que son inherentes valores característicos ya de ese colectivo, como: cohesión social, participación, democracia, solidaridad, lo que favorece la generación de capital social.

4.4 Los hallazgos de nuestra investigación

El trabajo que aquí presentamos se enmarca en el Proyecto de Investigación: “Gobernanza de recursos públicos en el Distrito Federal. Experiencias de gobierno a partir de los Presupuestos Participativos en las delegaciones políticas de Milpa Alta e Iztapalapa”. Dicho proyecto centra su investigación a partir de cuestionarnos ¿Qué factores inciden en el desempeño del presupuesto participativo, en algunas colonias, pueblos y unidades habitacionales de dicha delegación?

En esta parte exponemos los hallazgos que surgen del trabajo de campo realizado en *Ce Cualli Ohtli* (observación, encuestas a los ciudadanos, entrevistas a los miembros del Comité Ciudadano y a funcionarios delegacionales en Iztapalapa). Con la información obtenida articularemos los resultados obtenidos, a partir de las variables e indicadores definidos para el proyecto de investigación, con el fin de dar respuesta a nuestra interrogante.

A continuación presentamos las variables e indicadores del proyecto, a cargo de María de Lourdes Marquina Sánchez (2013), “Gobernanza de recursos públicos en el Distrito Federal. Experiencias de gobierno a partir de los presupuestos participativos en las delegaciones políticas de Milpa Alta e Iztapalapa (2010-2012)”.

VARIABLES	INDICADORES
I. Marco jurídico administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes y normas • Finanzas • Capacitación cívica
II. Proceso de elección	<ul style="list-style-type: none"> • Lista nominal • Fórmulas registradas • Porcentaje de participación ciudadana
III. Organización y funcionamiento del Comité Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de comisiones • Asambleas • Proyectos realizados en el marco del presupuesto participativo • Cumplimiento en la gestión administrativa • Percepción de la ciudadanía respecto al Comité (si aspira a algún cargo político) • Percepción de los ciudadanos respecto a la relación entre los integrantes del Comité Ciudadano

	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de los ciudadanos en relación con la relación entre el Comité Ciudadano y autoridades delegacionales • Percepción del ciudadano respecto al desempeño del Comité Ciudadano • Percepción del ciudadano respecto a su consideración sobre la importancia de la existencia del Comité Ciudadano
IV. Socioterritorial	<ul style="list-style-type: none"> • Principales problemáticas de la localidad
V. Desarrollo de la perspectiva vecinal	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño de funciones del Comité Ciudadano <ul style="list-style-type: none"> -conocimiento sobre su plan de trabajo -resolución de problemas • Mecanismos de comunicación y participación <ul style="list-style-type: none"> -información general a los ciudadanos -información sobre el presupuesto participativo • El ciudadano conoce a los integrantes del Comité Ciudadano • Se siente representado con la figura del Comité Ciudadano • Considera que la implementación del presupuesto participativo es un medio que fomenta la participación de los ciudadanos • Considera que el presupuesto participativo ayuda a mejorar sus condiciones de vida y las de los habitantes en su localidad • La ciudadanía fue tomada en cuenta para los proyectos que se implementaron a través del presupuesto participativo (2010-2012) • Conoce en qué se implementaron los recursos destinados al presupuesto participativo en su localidad • Opinión ciudadana sobre si hay o no un beneficio en su localidad con el presupuesto participativo
VI. Vida comunitaria y participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Valores en la localidad <ul style="list-style-type: none"> -percepción ciudadana respecto a la existencia de valores en su comunidad • Trabajo comunitario <ul style="list-style-type: none"> -el ciudadano participa en alguna actividad para mejorar su entorno • Existencia de grupos de organización ciudadana y asociaciones ciudadanas

	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en la elección del Comité Ciudadano • Participó en la consulta ciudadana • Participa en asambleas • Percepción del ciudadano respecto a la participación ciudadana en la colonia • Es tomado en cuenta para participar • El ciudadano como parte de la solución a los problemas comunitarios
--	---

En el siguiente apartado, se presentan los resultados de la aplicación de 76 cuestionarios a ciudadanos,⁵ así como de las entrevistas a los miembros del Comité Ciudadano y a funcionarios de la Oficina de Participación Ciudadana, encargada de la implementación del presupuesto participativo en la delegación Iztapalapa.

4.5 Resultados de nuestra investigación

4.5.1 Marco jurídico administrativo del presupuesto participativo

- El 27 de mayo de 2010 el Gobierno del Distrito Federal publicó en su Gaceta Oficial el Decreto en el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal, de las cuales destaca la institucionalización del presupuesto participativo para su aplicación por colonia en las delegaciones del D. F.

⁵ Que corresponde a 8.39% de un universo de 905 ciudadanos.

- la Ley de Participación Ciudadana establece que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designa 3% del presupuesto total anual de cada delegación para fines del presupuesto participativo.
- Es el Instituto Electoral del Distrito Federal el encargado de establecer el Programa de Capacitación y Educación Ciudadana, que se imparte a los integrantes del Comité Ciudadano.

Sobre estos elementos que constituyen el marco jurídico y administrativo del presupuesto participativo, consideramos que es importante que los ciudadanos cuenten con herramientas que les permitan su incorporación en los asuntos de gobierno y en la toma de decisiones públicas. En el caso observado, la normatividad jugó un papel indispensable para el desempeño de las funciones del Comité Ciudadano. Como referimos, el caso de *Ce Cualli Ohtli* cuenta con un Consejo de Administración que, hasta 2010, se encargaba de las estrategias de gestión y mejoramiento en su comunidad. Al surgimiento del Comité Ciudadano las relaciones entre ambas instancias se volvió controvertida, sin embargo, a partir de la capacitación del IEDF a éstos, mejoró la relación entre ambos órganos de representación: el conocimiento de su normatividad les permitió deslindar de manera clara responsabilidades y atribuciones.

En entrevista con los integrantes del Comité Ciudadano (2010-2013), nos manifestaron la importancia de mantener los cursos de capacitación, ya que el conocimiento claro de sus atribuciones y la dinámica de organización que prevé la Ley de Participación Ciudadana son básicos para el buen desempeño de sus funciones. Por otra parte, señalaron que el contar con una norma legal compromete

al gobierno delegacional a brindarles espacios de diálogo y asesoría para el mejoramiento de su comunidad; así como obliga a la autoridad a respetar los recursos que se asignan cada año al presupuesto participativo, dando continuidad a esta acción pública.

Por su parte, en entrevista con el Coordinador de Participación Ciudadana y el Responsable del trabajo con los Comité Ciudadanos, sobre presupuesto participativo, autoridades delegacionales en Iztapalapa también manifestaron una opinión favorable respecto a la normatividad que rige este instrumento de participación ciudadana, ya que permite el orden, la constancia y el seguimiento adecuado del proyecto y, de esta manera, se hacen respetar las decisiones de los ciudadanos. Los funcionarios opinaron que la normatividad es bondadosa, pues permite que cualquier ciudadano se involucre en la gestión y el seguimiento puntual de las acciones del presupuesto participativo, así como en materia de transparencia, frente a las autoridades con el manejo de los recursos y, también, la observancia del trabajo al interior de su Comité Ciudadano.

4.5.2 Proceso de elección

Sobre el tema de la elección realizada en 2010, se observa que la implementación del presupuesto participativo, así como la elección del Comité Ciudadano, propiciaron en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli* un cambio de paradigmas en la forma de su participación ciudadana, a partir de que la ley convoca a todos los ciudadanos a participar en las decisiones públicas para el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo. La dinámica organizacional que predominó en la

unidad habitacional durante casi 27 años se modificó, a partir de la apertura que brinda la ley a los ciudadanos. Por más de dos décadas, por usos y costumbres, la toma de decisiones fue una prerrogativa exclusiva de los socios cooperativistas, es decir, los propietarios de las casas. Sin embargo, con la puesta en marcha del presupuesto participativo, la sociedad de *Ce Cualli Ohtli* aprende a dialogar y a involucrar al resto de ciudadanos. A las asambleas que antes eran de socios ahora se suman las Asambleas Ciudadanas. Efectuar esa nueva práctica ha implicado un proceso paulatino de cambio y apertura, sin descuidar la parte formal de su organización.

En las entrevistas que realizamos, tanto a los integrantes del Comité Ciudadano como a los miembros del Consejo de Administración, nos comentaron que derivado del resultado de la contienda electoral de 2010 representó un reto reagrupar a su Comité Ciudadano, pues de acuerdo con la ley, en *Ce Cualli Ohtli* tuvieron que compartir espacios con ciudadanos que no eran afines a esa organización. La conformación de las tres fórmulas que contendieron dio como resultado un Comité Ciudadano, integrado por vecinos que tuvieron que aprender a dialogar y consensuar acuerdos para el desempeño de sus funciones y trabajar en beneficio de su unidad habitacional.

En general, en el D. F. hubo poca afluencia a las urnas en la jornada de octubre de 2010, dado que se trató del primer ejercicio de consulta ciudadana en la ciudad; para la elección de los representantes de los Comités Ciudadanos, en *Ce Cualli Ohtli* la participación resultó significativa: acudió a votar 21% de un total de 905

electores que integraban el padrón electoral; mientras que para el caso del D. F. en promedio fue de 8.87%, y en el caso de la delegación Iztapalapa de 9.65%.

4.5.3 Organización y funcionamiento del Comité Ciudadano

Respecto a estos elementos, encontramos que el Comité Ciudadano atendió lo dispuesto en la normatividad. Llevaron a cabo sus asambleas ciudadanas, integraron las comisiones (Transparencia y Rendición de Cuentas, Seguridad Pública, Equidad y Género, Prevención de Adicciones, Cultura, y Medio Ambiente), todas coordinadas por los miembros del Comité Ciudadano, e incorporaron a otros ciudadanos como apoyo en las comisiones. Por otra parte, el Comité Ciudadano organizó un taller para transmitir a los ciudadanos la capacitación que ellos recibieron en el IEDF, con el propósito de compartir la información y generar conciencia sobre la corresponsabilidad ciudadana en torno al presupuesto participativo.

Los miembros del Comité Ciudadano, manifestaron que dieron cumplimiento a los criterios y procedimientos que la autoridad requiere para la presentación, implementación, seguimiento y conclusión de cada proyecto que se puso en marcha. Juzgan que, en general, la relación con las autoridades delegacionales fue positiva, que recibieron de la administración delegacional los medios y recursos indispensables para la realización de sus funciones y para la implementación de los proyectos.

Por su parte, las autoridades de la delegación Iztapalapa que fueron entrevistadas, sostienen que la generalidad de los miembros de los Comités Ciudadanos se muestran dispuestos y atentos a los requerimientos, que es común que los representantes ciudadanos se acerquen a la autoridad delegacional para resolver dudas y recibir el apoyo institucional que la política pública demanda, que hay una actitud positiva y de colaboración que facilita la coordinación de los trabajos y el cumplimiento de los acuerdos en los plazos establecidos.

Respecto a la percepción de los ciudadanos de *Ce Cualli Ohtli* sobre la organización y funcionamiento del Comité Ciudadano, se observa que hay una tendencia positiva hacia el desempeño de su Comité Ciudadano, que si bien la relación entre los integrantes no es a total satisfacción ciudadana, sí hay un reconocimiento de que es buena.

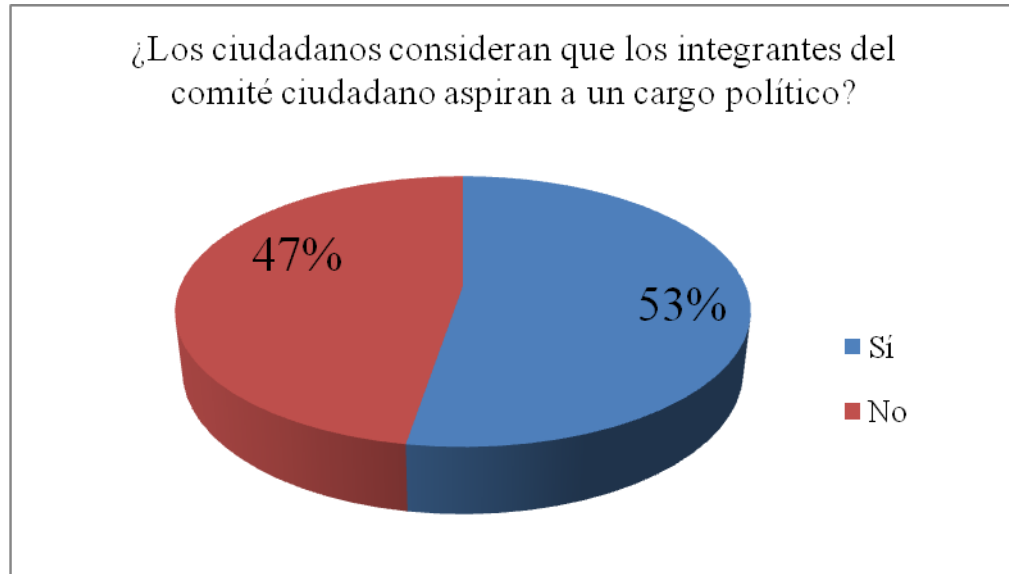
Sobre esto, hay que recordar que, de manera particular, a este primer Comité Ciudadano le ha tocado el reto de conciliar posturas diferentes y modificar una práctica limitada de diálogo por una de apertura e inclusión, que les permita llegar a acuerdos. Es evidente que estas tensiones entre los miembros del Comité Ciudadano son percibidas por el resto de la ciudadanía.

Por lo que concierne a la implementación de los proyectos, la ciudadanía reconoce un trabajo coordinado entre su Comité Ciudadano y las autoridades delegacionales. En términos generales, la opinión respecto al desempeño de su gobierno delegacional (2009-2012) es positiva. Se manifiestan por legitimar el trabajo realizado y aprueban el resultado de los proyectos ejecutados.

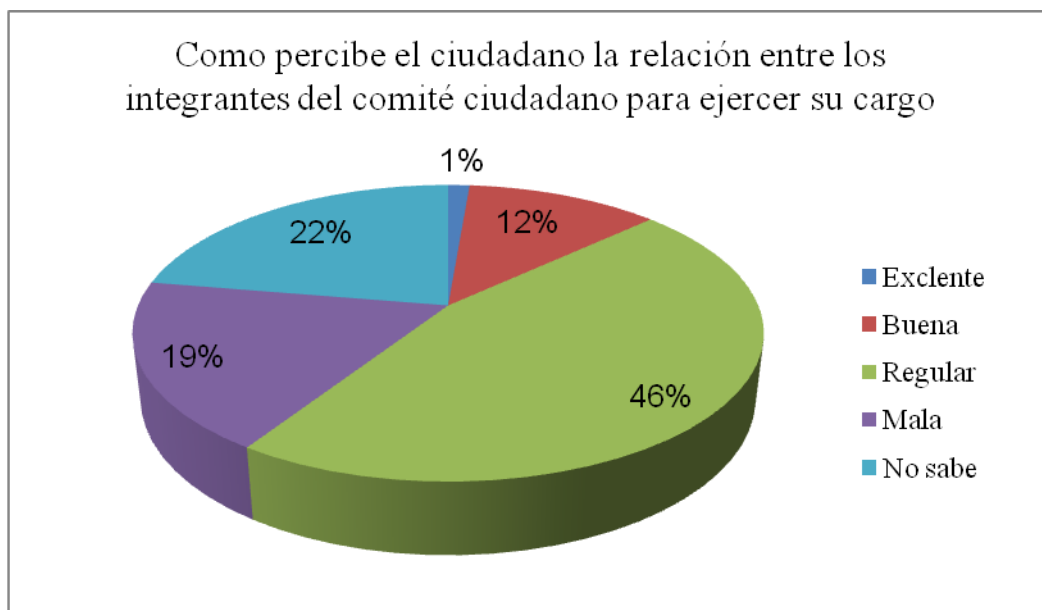
De la opinión ciudadana, destaca de manera importante un síntoma de confianza en torno a la figura del Comité Ciudadano como su representante vecinal. Entre los ciudadanos encuestados, un alto índice señaló que sí considera importante al Comité Ciudadano para ser su representante. Desde nuestro punto de vista, y según lo observado, esto se puede explicar a partir de que el Comité Ciudadano es una figura de representación mucho más cercana a la ciudadanía que cualquier otra.

A diferencia de los típicos representantes (diputados, senadores, jefes delegacionales...), que sólo acuden a los ciudadanos durante campañas electorales, los representantes del Comité Ciudadano están cerca, comparten los mismos problemas de la comunidad y generan empatía con sus vecinos; además, esta figura y su normatividad posibilitan que sea más real la oportunidad de cualquier ciudadano de representar a sus iguales y trabajar por el beneficio del espacio que se habita, aun cuando en el imaginario colectivo de los ciudadanos existe la idea de que los miembros del Comité Ciudadano aspiran a un cargo político, en el gobierno central o delegacional, o en la Asamblea Legislativa.

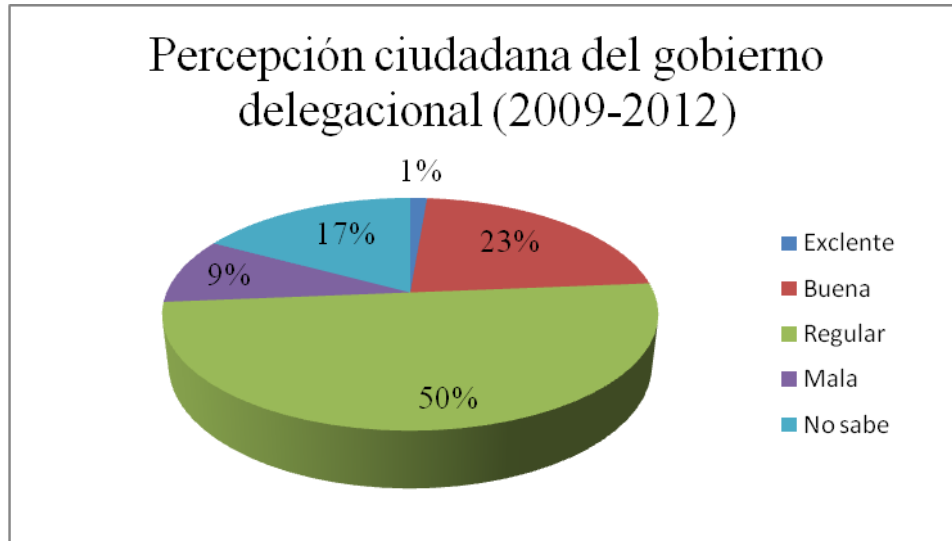
- Percepción ciudadana respecto a si los representantes del Comité Ciudadano aspiran a un cargo político:



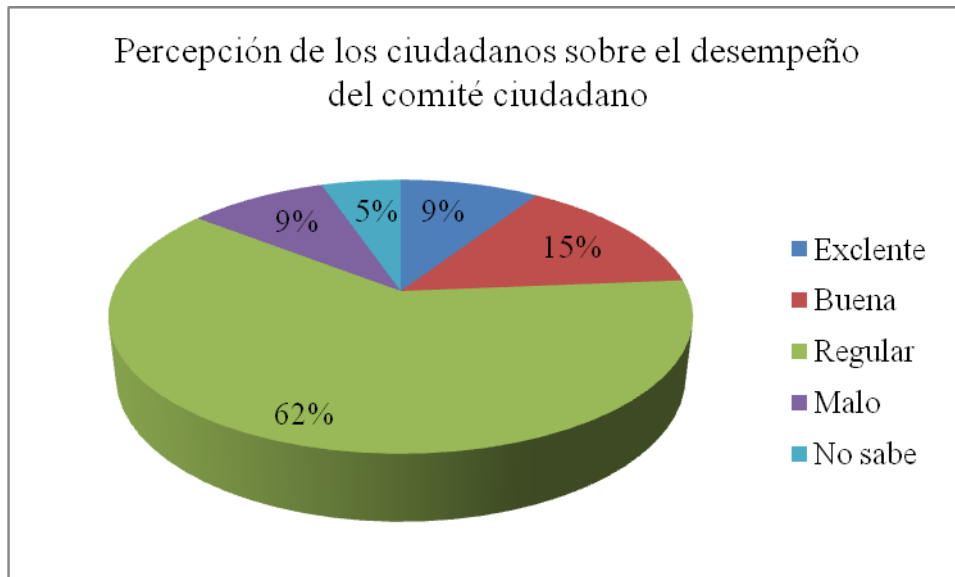
- Percepción de los ciudadanos respecto a la relación entre los integrantes del Comité Ciudadano para ejercer su cargo:



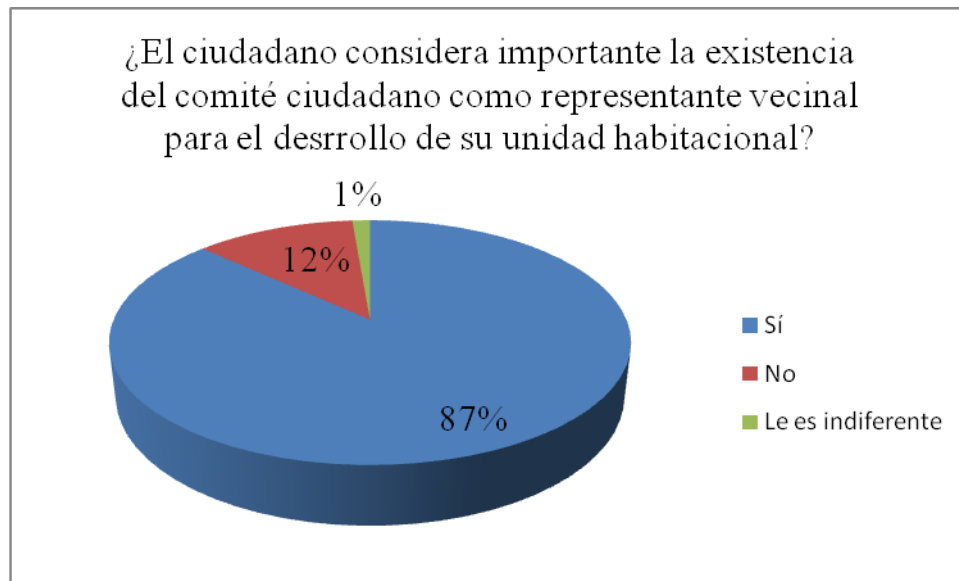
- Percepción de los ciudadanos respecto a la relación entre el Comité Ciudadano y las autoridades delegacionales:



- Percepción de los ciudadanos respecto al desempeño del Comité Ciudadano:



- ¿El ciudadano considera importante la existencia del Comité Ciudadano como representante vecinal para el desarrollo de la unidad habitacional?



4.5.4 Socioterritorial

Para indagar sobre el particular, en las encuestas aplicadas y las entrevistas incluimos preguntas que nos brindaran información relativa al entorno de la unidad habitacional. Los ciudadanos encuestados tuvieron diferentes opciones para identificar cuáles son los problemas comunitarios más sensibles. En ese tema, encontramos que la ciudadanía manifiesta una preocupación en torno a los problemas de drogadicción y alcoholismo, que en la actualidad aqueja a la juventud de su localidad; aunque no es diferente respecto a otras colonias, en *Ce Cualli Ohtli*, han puesto atención al problema y han implementado acciones para su atención. También refirieron que es común enfrentar el desabasto de agua

(situación característica de Iztapalapa) y que tienen problemas de basura (principalmente, en el entorno aledaño a su unidad habitacional). Otro problema mencionado es el de la violencia.

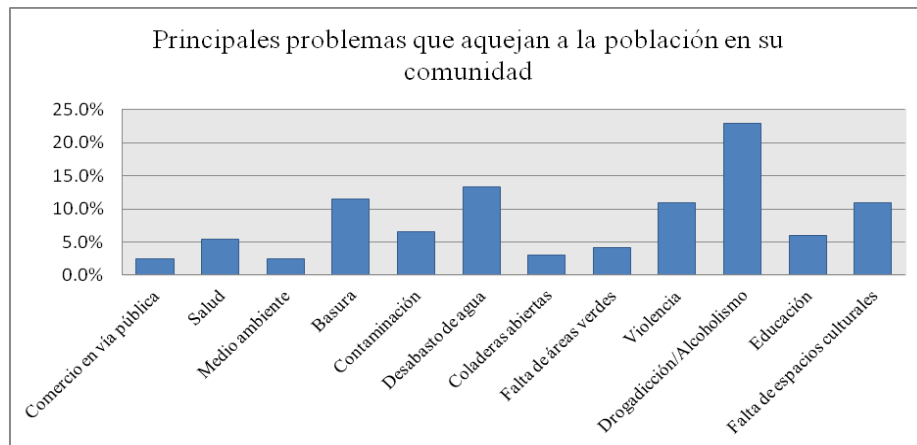
Sobre temas de obras y servicios, señalan como prioritario el mantenimiento de guarniciones y banquetas, así como la creación de vías alternas de comunicación. Respecto a este último aspecto, podemos referir que la unidad habitacional se encuentra cercana a dos vías primarias: el Anillo Periférico (al sur) y avenida Tláhuac (al oriente). Sin embargo, para llegar a cualquiera de estos dos puntos hay que salir por vías secundarias (limitadas a dos carriles), recorriendo una distancia aproximada de tres kilómetros, que comparten con los habitantes de otras colonias, con el transporte público (privado, y particular) de toda la zona sudeste de Iztapalapa, que incluye más de un centenar de unidades habitacionales (con sus miles de habitantes), además, la periferia con la delegación Tláhuac y la vía de comunicación con Valle de Chalco, Estado de México. Por todo ello, la zona requiere —de manera urgente— la planeación y construcción de un puente de comunicación vehicular para agilizar el desplazamiento de los habitantes: en un día común el tiempo de recorrido, de esos alrededor de tres kilómetros, puede llegar a ser hasta de 45 minutos.

Por lo que toca al equipamiento y la seguridad, los ciudadanos reconocen la necesidad de rehabilitar los espacios públicos de su unidad y de mejorar las luminarias.

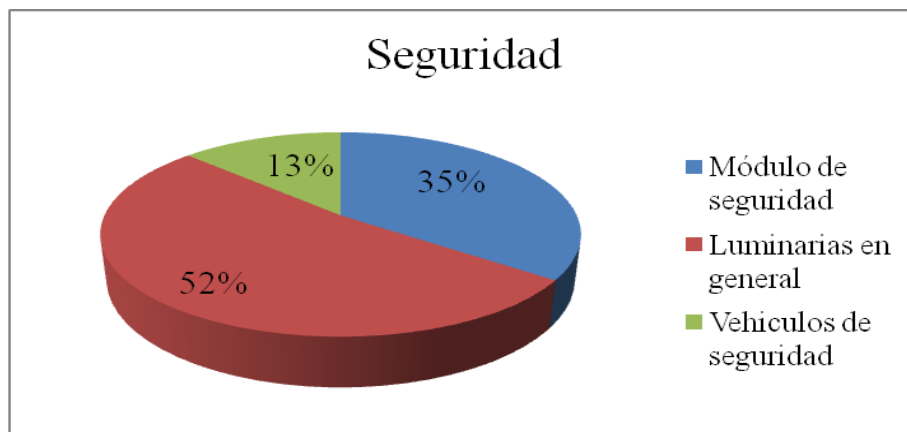
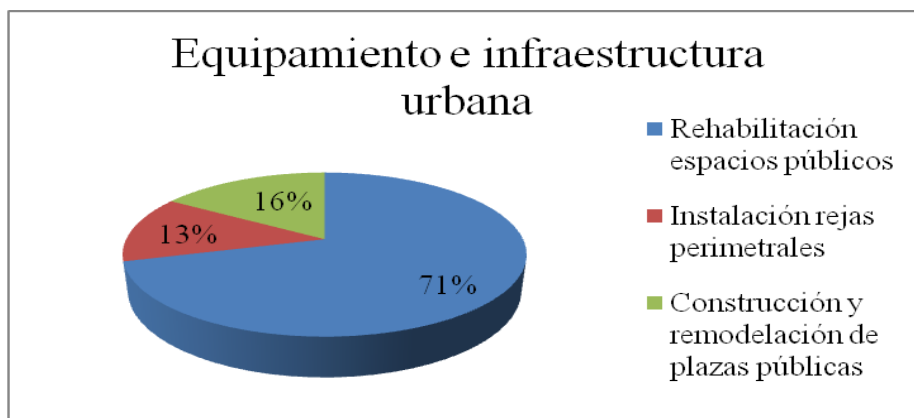
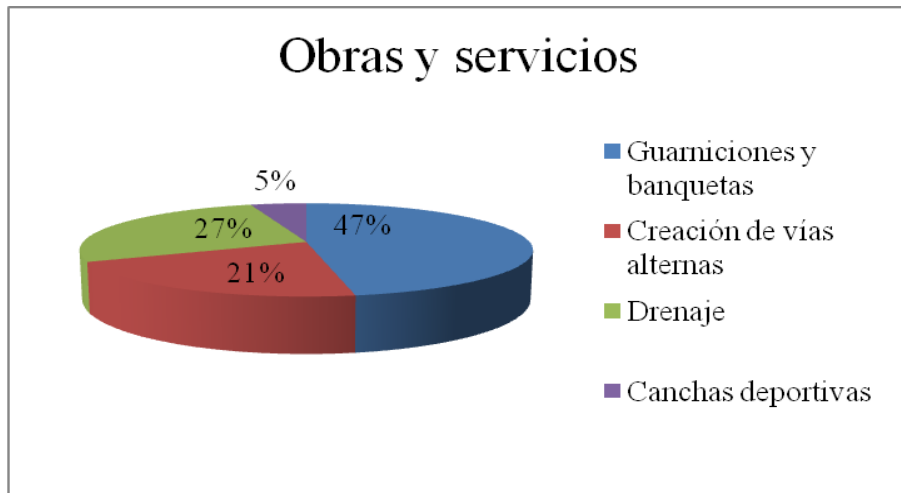
En cuanto a la opinión vertida por los miembros del Comité Ciudadano, coincide en señalar los mismos problemas que la ciudadanía: alcoholismo, drogadicción, desabasto de agua, basura y creación de vías alternas de comunicación.

- Principales problemas que aquejan a los ciudadanos en su localidad:

Rubros no especificados en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010)



Rubros específicos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010)

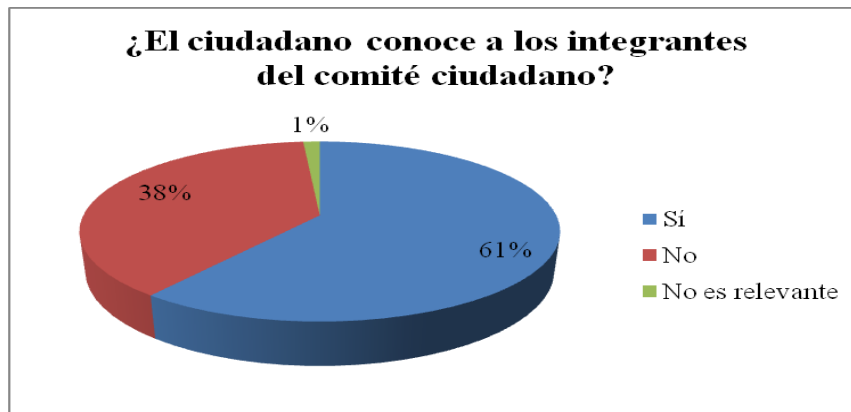


4.5.5 *Desarrollo de la perspectiva vecinal*

En este apartado, abordamos dos ejes de análisis: desempeño del Comité Ciudadano e implementación del presupuesto participativo. Más de la mitad de los ciudadanos conoce a los integrantes de su comité; la mayoría afirma saber sobre su plan de trabajo. Nuevamente, se observa que predomina una opinión positiva respecto al liderazgo del Comité Ciudadano; sin embargo, muy de cerca está la opinión que asegura que no lo es. Esta diferencia puede explicarse en términos de que *Ce Cualli Ohtli* tiene el Consejo de Administración, el cual soporta un peso específico frente al trabajo en la comunidad, que hace contrapeso a la labor del Comité Ciudadano, lo cual inclina la balanza hacia la consideración ciudadana de no sentirse representados por esa figura. No obstante, sí se reconoce el trabajo del comité y los ciudadanos tienen claro que sí les brindan información, y destacan un cierto liderazgo.

En lo correspondiente al tema del presupuesto participativo, la ciudadanía considera que su implementación es un medio que fomenta la participación ciudadana y ayuda a mejorar el entorno en beneficio de los habitantes; afirman que para los proyectos ejecutados han sido tomados en cuenta, la mayoría de los ciudadanos sabe en qué se aplicaron los recursos y tiene una opinión positiva sobre el presupuesto participativo y el mejoramiento que implica para su comunidad.

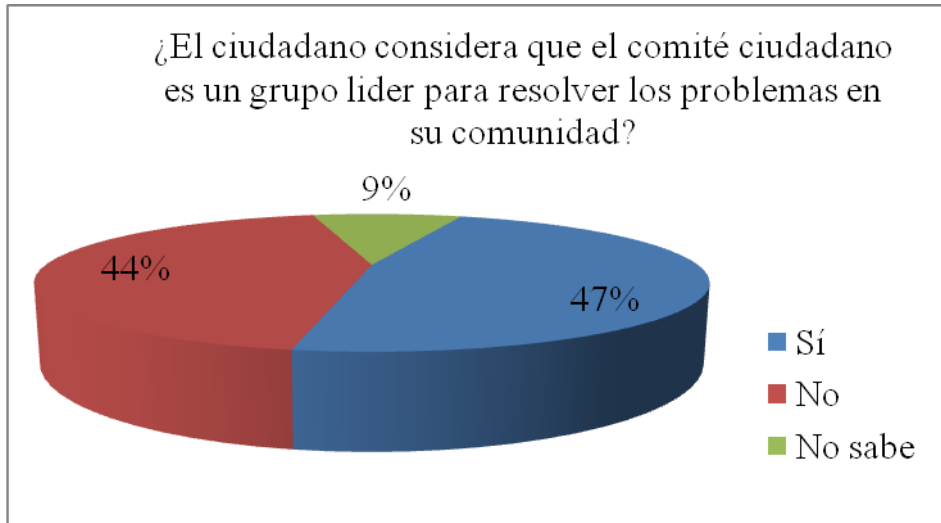
- La ciudadanía conoce a los integrantes de su Comité Ciudadano:



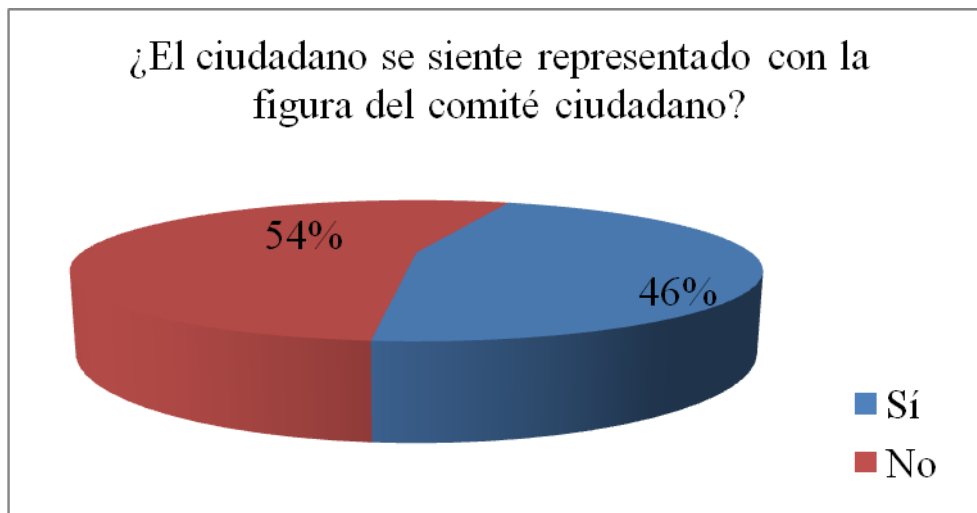
- El ciudadano tiene conocimiento del plan de trabajo del Comité Ciudadano:



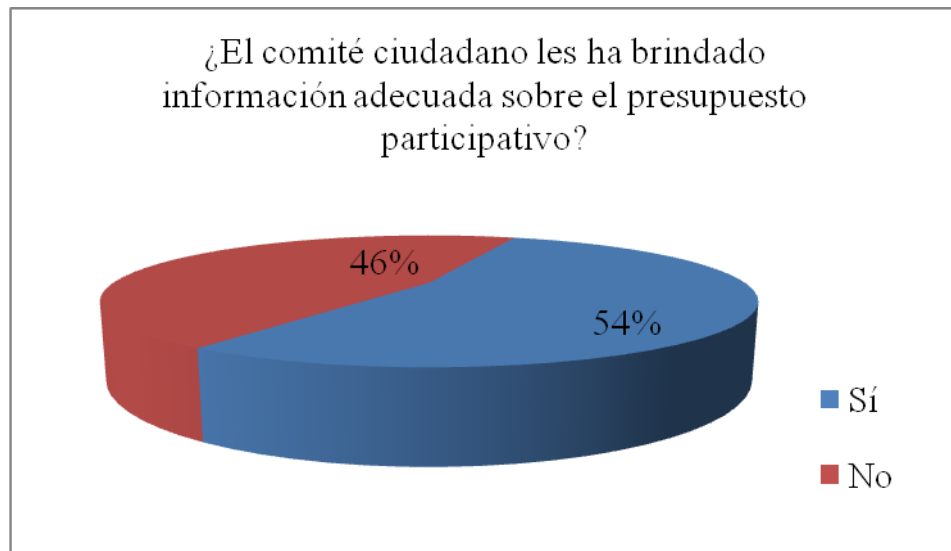
- Percepción ciudadana respecto a la resolución de problemas por el Comité Ciudadano:



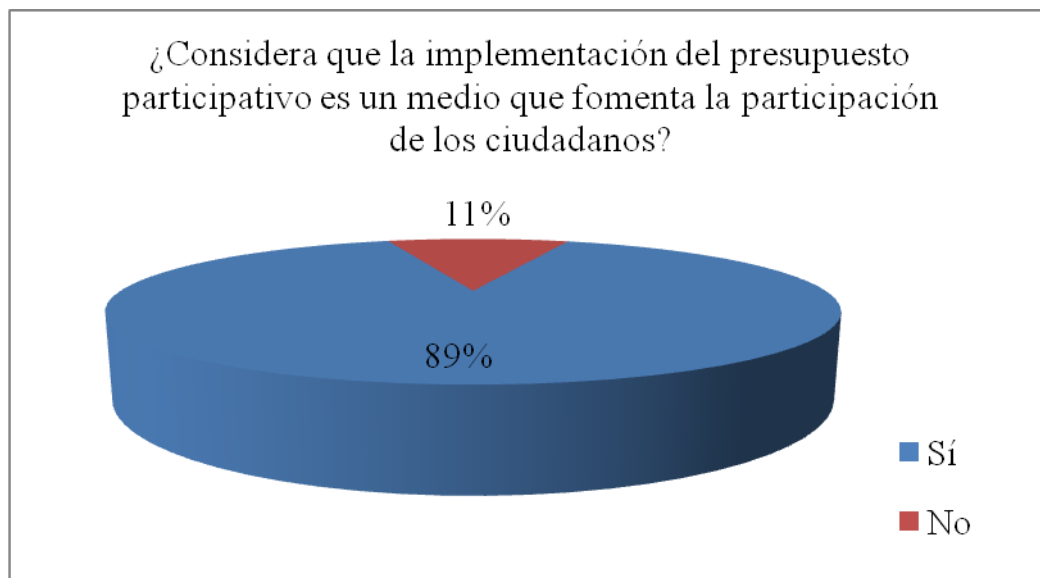
- La ciudadanía se siente representada con la figura de Comité Ciudadano:



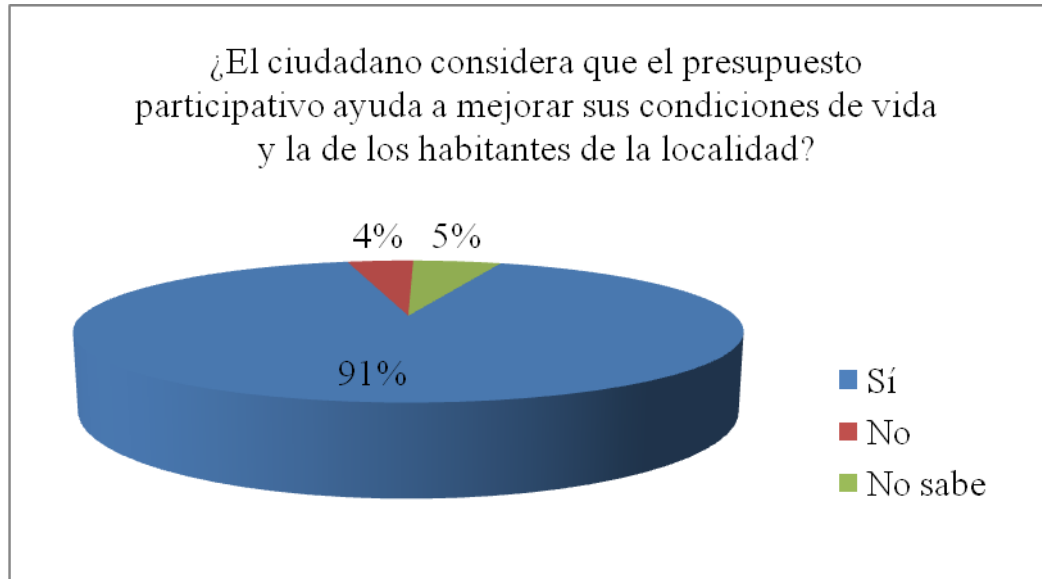
- El Comité Ciudadano ha brindado información adecuada sobre el presupuesto participativo:



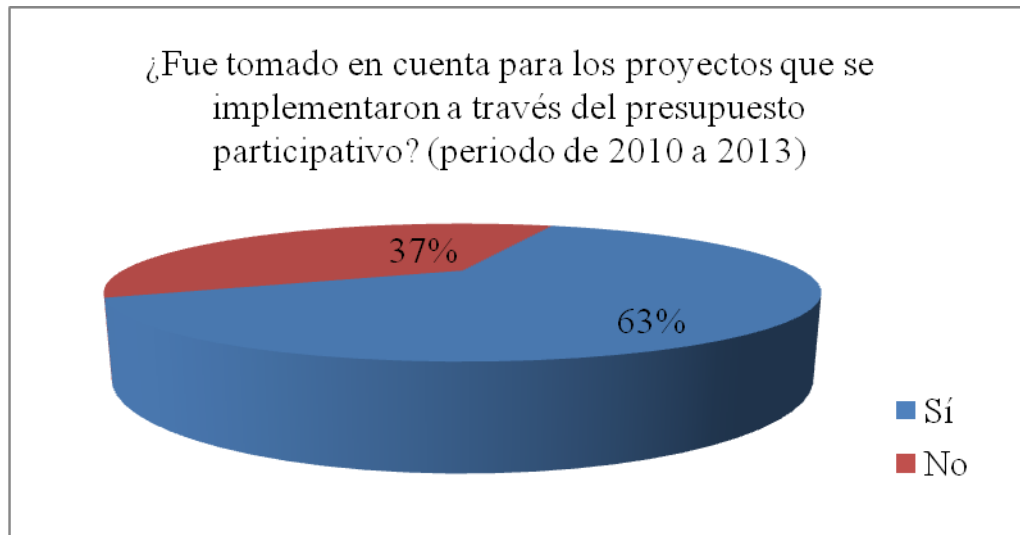
- La implementación del presupuesto participativo es un medio que fomenta la participación de los ciudadanos:



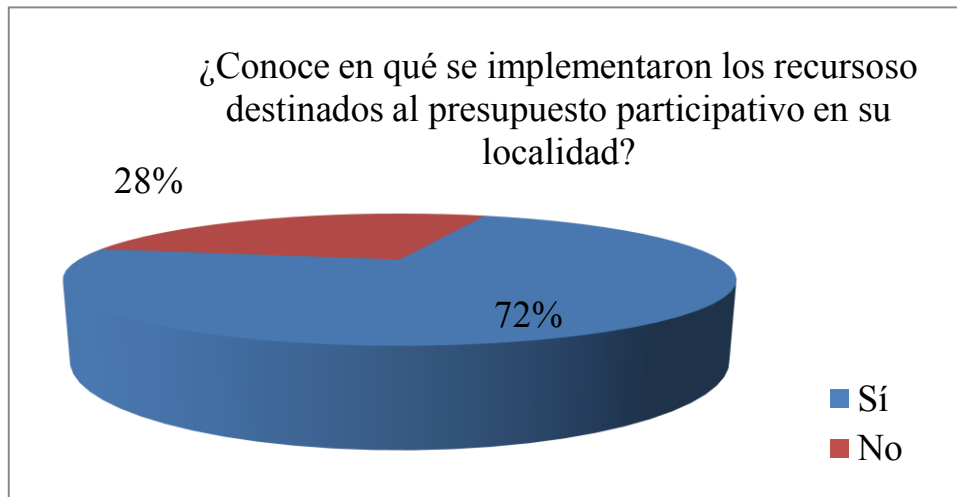
- El presupuesto participativo ayuda a mejorar las condiciones de vida de los habitantes:



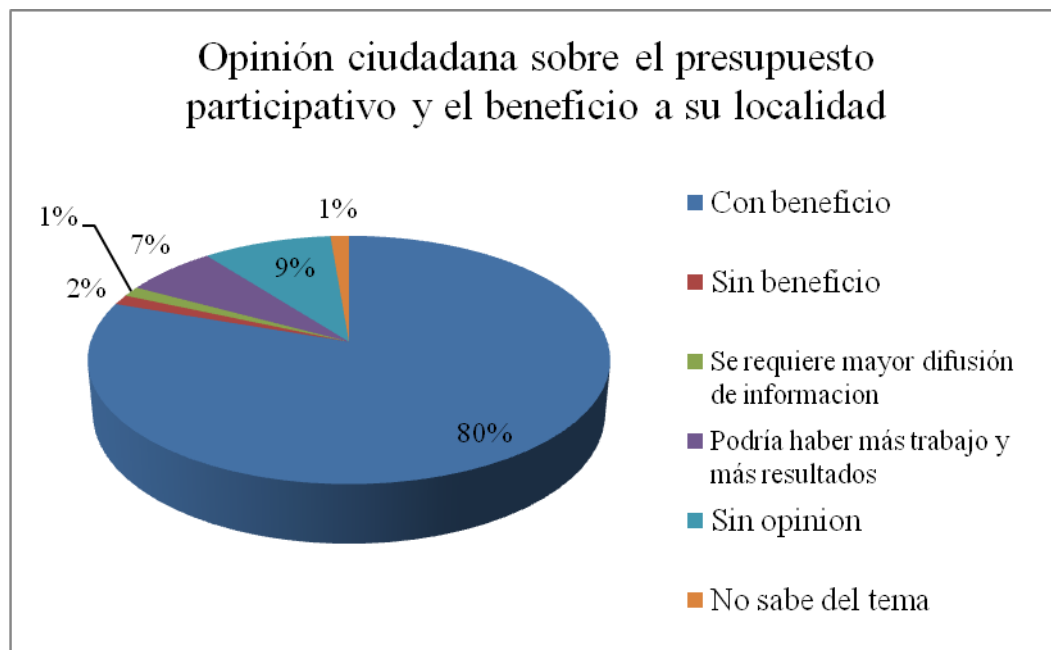
- La ciudadanía fue tomada en cuenta para los proyectos que se implementaron a través del presupuesto participativo (2010-2012):



- La ciudadanía conoce en qué se implementaron los recursos destinados al presupuesto participativo en su localidad:



- Opinión ciudadana sobre el presupuesto participativo:



4.5.6 *Vida comunitaria y participación ciudadana*

Este es el último apartado que aborda las variables de análisis de esta investigación. Hablar de la vida comunitaria de la unidad habitacional resultará interesante dados los hallazgos en nuestra investigación. La comunidad que habita en *Ce Cualli Ohtli*, destaca por sus características de convivencia, participación, involucramiento y actuar de los habitantes que no es común en los entornos habitacionales de la delegación Iztapalapa según hemos venido comentando. Para los ciudadanos, la implementación del presupuesto participativo ha significado una forma adicional para mejorar su entorno, ya que poseen una tradición de lucha, trabajo y autogestión que ha potenciado la identidad comunitaria y generado un capital social intangible. Los ciudadanos adoptaron de forma adecuada la posibilidad de participar de forma directa en la implementación de este instrumento de participación ciudadana institucionalizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El resultado del trabajo comunitario de treinta años se observa a partir de que los ciudadanos reconocen que la unidad habitacional posee valores como: solidaridad, democracia, responsabilidad social, respeto, tolerancia, entre los más predominantes; todos ellos giran en torno a su convencimiento de que son capaces de apoyarse y trabajar colectivamente para lograr beneficios para el entorno en el que habitan, generando beneficios para todos los ciudadanos. Asimismo, entienden que la figura del Comité Ciudadano es una forma diferente de trabajar por su comunidad, pero aceptan y no se contraponen con su estructura organizativa

original, pues saben que tienen a su Consejo de Administración, sin embargo consideran que ambas figuras son positivas y para el bien de la organización y de la unidad habitacional.

Sesiones de asambleas



Foto: Honoria Cruz Martínez

Foto: Araceli Barrera

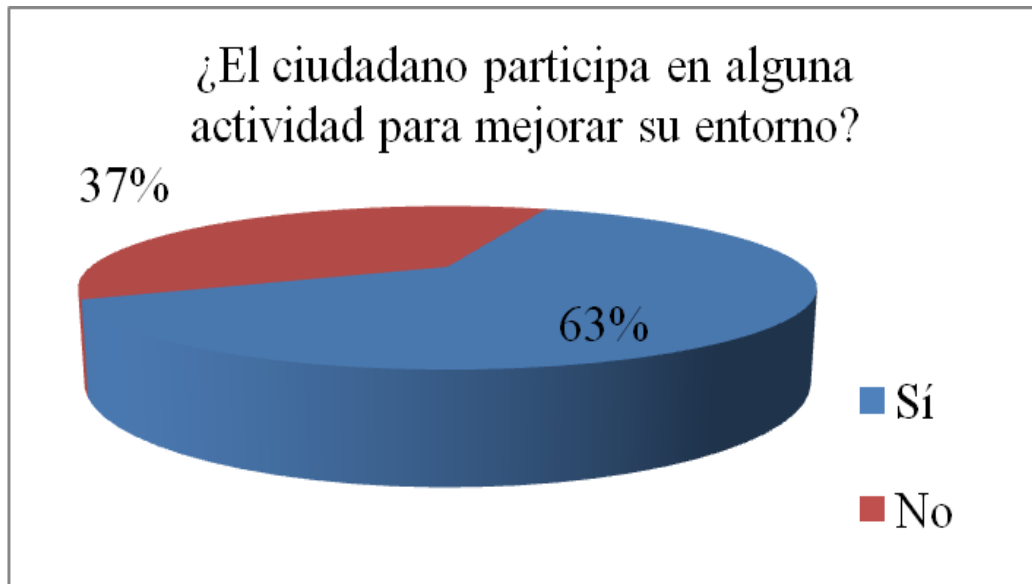
Más de 50% de los ciudadanos afirma haber participado en la elección del Comité Ciudadano y en las asambleas, aunque a un punto porcentual de distancia están los que aseguran no haber participado en dichos procesos, dado que son ciudadanos que no habían ejercido su derecho en la toma de decisiones. Por lo que se refiere a la participación ciudadana en la unidad, los ciudadanos reconocen que no son la mayoría los que se involucran y participan, pero sí saben y reconocen que la ciudadanía es tomada en cuenta para participar en las actividades que realiza el Comité Ciudadano. Ante la pregunta directa para saber si el ciudadano se considera parte de la solución a los problemas que se presentan en su localidad, un alto porcentaje de ciudadanos contestó que sí, lo cual significa que con estrategias

adecuadas para la integración de la ciudadanía a las labores comunitarias, se podría alcanzar un nivel más alto de participación ciudadana en la comunidad.

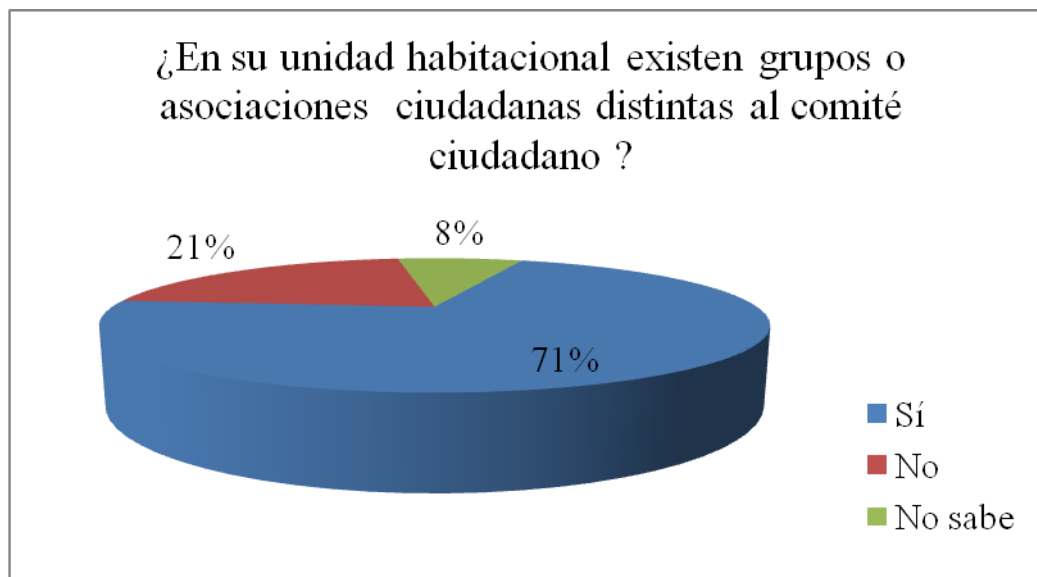
- Percepción de la ciudadanía respecto a los valores que predominan en su comunidad:



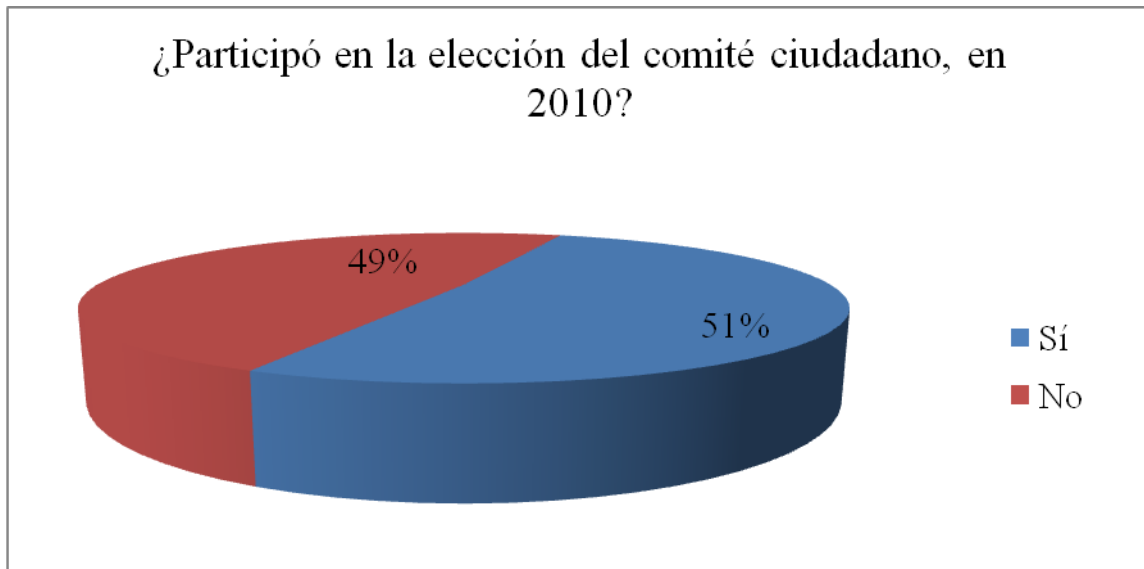
- Trabajo comunitario:



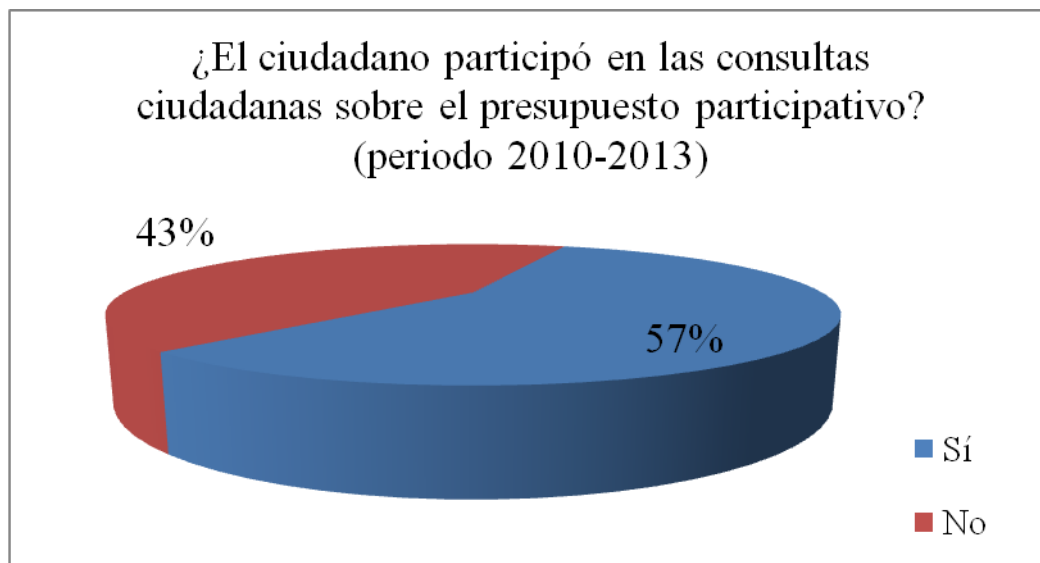
- En la unidad habitacional existen grupos o asociaciones ciudadanas distintas al Comité Ciudadano:



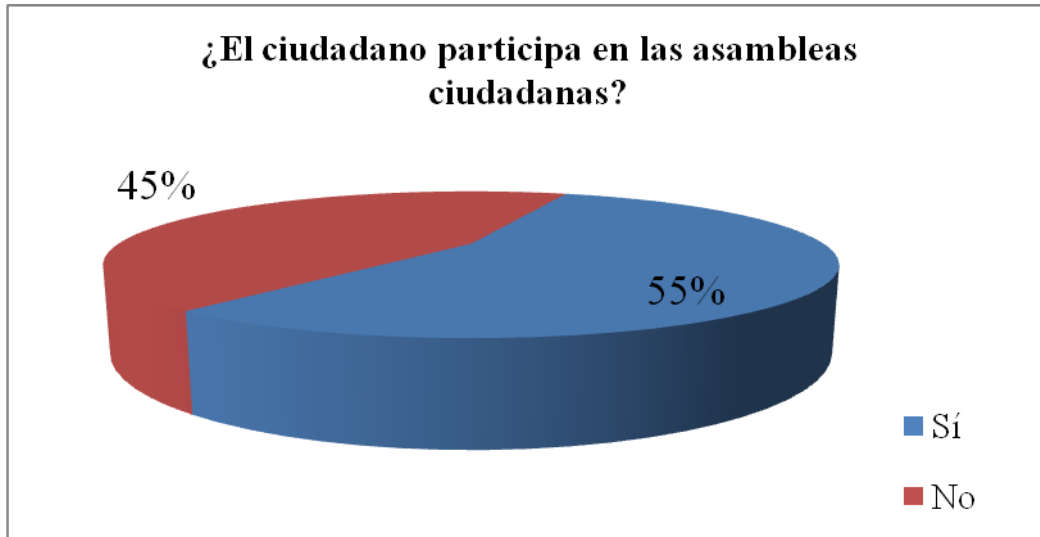
- Participación en la elección del Comité Ciudadano en 2010:



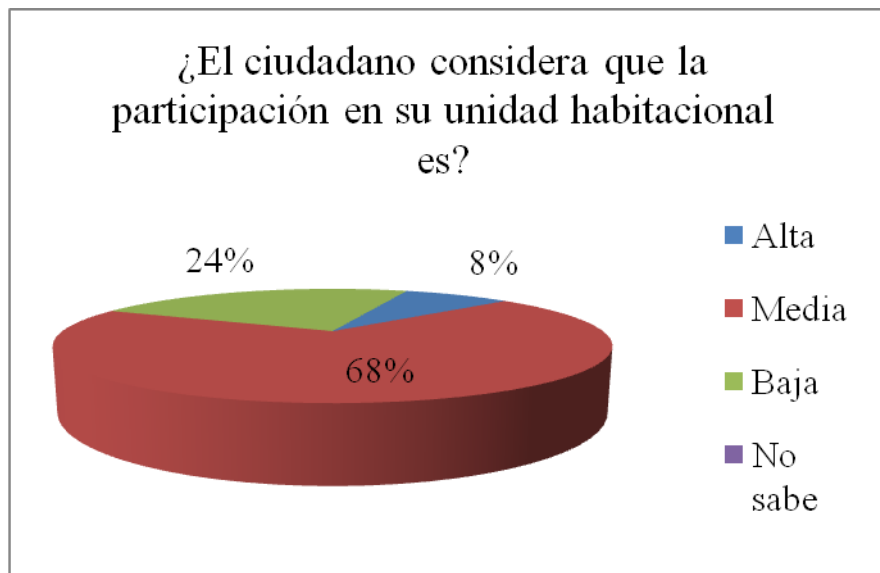
- Participación en las consultas ciudadanas:



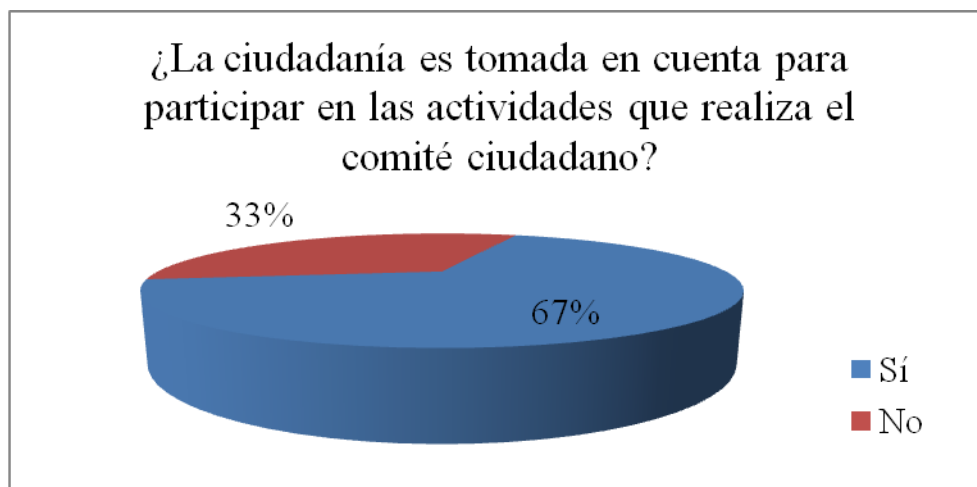
- Participación en asambleas vecinales:



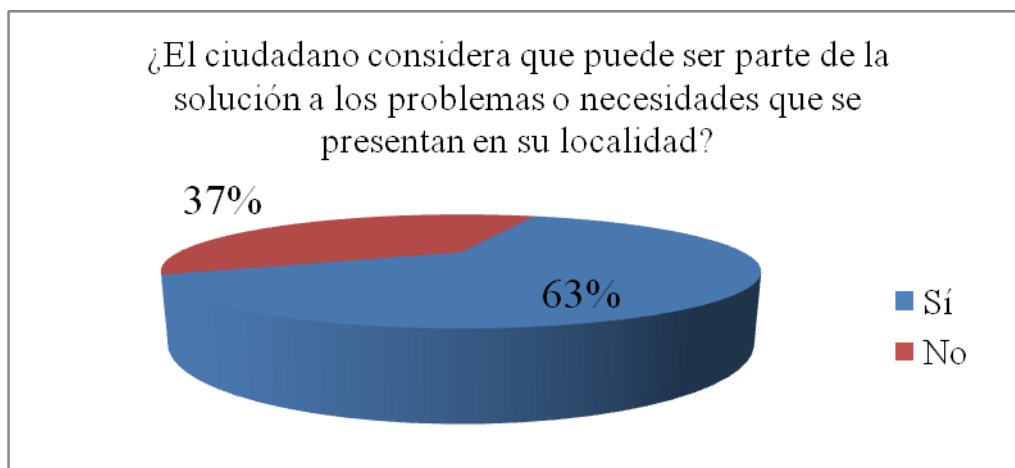
- Percepción ciudadana respecto al nivel de participación ciudadana en la unidad habitacional:



- La ciudadanía es tomada en cuenta para participar en las actividades que realiza el Comité Ciudadano:



- Percepción de la ciudadanía como parte de la solución a los problemas o necesidades que se presentan en su localidad:



En este apartado dimos cuenta de las evidencias de la participación ciudadana en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*; el marco del presupuesto participativo nos ha brindado la posibilidad de observar la dinámica organizativa y de participación característica de los habitantes de la unidad. La respuesta de la ciudadanía nos ha

permitido detectar en qué medida el marco jurídico, las características socioterritoriales, el nivel de involucramiento de los ciudadanos y de los servidores públicos —en materia de participación ciudadana—, así como las formas previas de organización ciudadana y los mecanismos de información, son factores que inciden en el desempeño del presupuesto participativo en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*.

Si bien, nos queda claro que la trayectoria de autoorganización y autogestión ha permitido a los habitantes de *Ce Cualli Ohtli* dinamizar la implementación de su presupuesto participativo, también queremos destacar que la existencia de este instrumento de política social potencia la participación ciudadana institucionalizada y que, al ver el ejemplo de esta unidad habitacional, podemos albergar la idea de que en la ciudad se llegue a reproducir este modelo de organización, inclusión, diálogo y participación, a fin de mejorar el desempeño de los Comités Ciudadanos en las distintas colonias y aprovechar, en su máxima posibilidad, el recurso destinado al presupuesto participativo, a través de una adecuada implementación que genere beneficio en la comunidad y en cada uno de los individuos.

CONCLUSIONES

En virtud de lo que hemos analizado, la participación ciudadana institucionalizada y el presupuesto participativo, en el caso del Distrito Federal, ha seguido el ejemplo de otras ciudades de América Latina que han legislado sobre estos temas. Actualmente la democracia se encuentra en crisis y, el contar con un modelo político de democracia representativa, ha impulsado a los gobiernos a optar por otras formas de administrar, que contemplan la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. Ejemplo de ello en nuestra ciudad es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, reformada en 2010, que ha institucionalizado la participación ciudadana en cuanto a la decisión de una parte (minúscula) del presupuesto público de esta ciudad.

El presupuesto participativo, que se establece a partir de la reforma a dicha ley, propicia un mayor interés de la ciudadanía en participar tomando voz y voto sobre la aplicación de recursos económicos aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que las delegaciones los designen a cada una de sus colonias. Para dicho fin, en la actualidad se designa 3% del presupuesto total anual otorgado a cada delegación, mismo que será dividido entre los Comités Ciudadanos de cada delegación.

La normatividad recién aprobada en la ciudad replantea las formas clásicas de participación ciudadana. El caso del presupuesto participativo analizado muestra la importancia de los espacios brindados por el gobierno para que los ciudadanos formen parte de las decisiones. El presupuesto participativo es un instrumento

diseñado para promover que la ciudadanía se involucre, cuestione e intervenga en la toma de decisiones, con responsabilidad. El ejercicio del presupuesto participativo en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli* ha brindado a sus ciudadanos un medio idóneo para apropiarse de su derecho a ser considerados en la toma de decisiones públicas, sobre los problemas comunes. Al inicio la participación ciudadana fue mínima; sin embargo, con el paso del tiempo se ha propiciado un mayor involucramiento y una participación más activa de los ciudadanos. Ahora son más los ciudadanos conocedores de los medios para proponer proyectos benéficos para entorno.

Los derechos que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal otorga a sus ciudadanos son la vía para propiciar una participación ciudadana más significativa, consciente y responsable, que a su vez fomenta la construcción de ciudadanía a partir de que los individuos se empoderan y los ejercen en beneficio de su comunidad. La institucionalización de la participación ciudadana y la apertura de espacios para la deliberación y decisión ciudadana, sobre asuntos públicos que le competen, es un acierto del Gobierno del Distrito Federal. Esta iniciativa debería ser de aplicación federal en nuestro país. Entre otras muchas ventajas que tendría, la principal sería el fortalecimiento de la democracia, enfocada hacia la participación de la sociedad de manera conjunta con el gobierno.

Un marco de participación con esas características tiene estrecha relación con una responsabilidad compartida entre el gobierno y los ciudadanos sobre la toma de decisiones públicas, lo mismo que con estrategias del gobierno encaminadas a la gobernanza urbana, la cual permite a los gobernantes legitimar sus acciones y

decisiones sobre la administración y el gasto público. Hacer partícipe a la ciudadanía en los asuntos públicos que le conciernen, fomenta la construcción de una ciudadanía activa e informada de sus derechos y obligaciones, la cual genera acciones que inciden en la mejora de su entorno y su comunidad, involucrando cada vez a más ciudadanos con sentido de identidad y pertenencia respecto a su comunidad; ello tejerá una red de capital social muy valiosa para la ciudad porque se genera cohesión social.

Dentro de la estructura del gobierno capitalino, las autoridades delegacionales juegan un papel estratégico para concretar la idea de gobernanza: es a partir de las autoridades delegacionales que se articula el vínculo de la corresponsabilidad con los ciudadanos; en el marco de esta relación se pueden concretar las acciones de gobierno y ejecutar las decisiones ciudadanas mediante la aplicación de los medios y recursos determinados por la ley para la implementación del presupuesto participativo. Es a través de la Dirección de Participación Ciudadana de la delegación que se genera el contacto más estrecho y la atención directa a los ciudadanos y los representantes de los Comités Ciudadanos. A esa instancia corresponde apoyar y asesorar a los ciudadanos y representantes ciudadanos, en la elaboración y presentación de sus proyectos, por medio del análisis de sus demandas y la viabilidad de éstas. Debido a la diversidad de asuntos por resolver, de ser necesario, se les canaliza a otra oficina de gobierno. Por ello, el trato que la delegación brinde a los ciudadanos y la relación institucional que logren establecer con éstos, favorecerán el que se sientan verdaderamente incluidos y tomados en cuenta. En el caso de *Ce Cualli Ohtli*, resultó benéfica la función de las autoridades

delegacionales, ya que les proporcionaron una adecuada asesoría y los apoyos necesarios, tanto para la presentación de sus proyectos como para el seguimiento de las obras.

En opinión de los funcionarios delegacionales, en términos generales, las relaciones son propicias. No niegan que hay muchas dudas e inquietudes por parte de los ciudadanos; sin embargo —afirman—, con la atención adecuada, proporcionándoles indicaciones claras y apoyos concretos, los miembros de los Comités Ciudadanos se tornan en ciudadanos críticos, pero colaboradores y capaces de conciliar entre lo que quieren (como representantes de una comunidad con un sinnúmero de necesidades) y lo que institucionalmente se puede. Según la experiencia de los funcionarios delegacionales, la mayoría de los coordinadores o representantes del Comité Ciudadano cumplen —en tiempo y forma— con los requerimientos para la implementación del presupuesto participativo, así como también acatan de manera puntual la normatividad que los rige; aunque sostienen que la ley faculta a los Comités Ciudadanos para muchas otras cosas que exceden [las atribuciones/las competencias de] la implementación del presupuesto participativo, las cuales, sin embargo, no son aprovechadas.

A partir de esta lógica, el IEDF tiene el reto de trabajar sobre el diseño de una capacitación dirigida a la ciudadanía, que incluya una temática más amplia y profunda sobre temas de participación ciudadana directa, democracia participativa, gobernanza, corresponsabilidad, ciudadanía, e incluso sobre los alcances que tiene la normatividad actual, y muchos otros más, que rebasen los manuales de apoyo con que hasta hoy se cuenta. El objetivo debe ser brindar herramientas concretas

para que los ciudadanos conozcan la normatividad y se aplique del todo, así la ciudadanía poco a poco se empoderará de sus derechos y asumirá más y diferentes acciones que beneficien su comunidad. La UACM puede colaborar en ello, como lo ha venido haciendo, capacitando a la ciudadanía e involucrando a sus estudiantes en proyectos de investigación que reflexionan sobre formas de gobernar más democráticas incluyentes y participativas, contribuyendo a modificar la cultura política basada en el autoritarismo y el abuso del poder.

Otro tema también importante en el que coincidieron los ciudadanos y las autoridades, es el de los recursos. Ambos consideran que 3% del presupuesto delegacional se diluye cuando se tiene que aplicar, pues en la mayoría de las ocasiones, las necesidades rebasan el financiamiento otorgado a los proyectos de interés ciudadano. Como se sabe, y lo padecemos los capitalinos que habitamos en el D. F., nuestra ciudad no gozó de la mejor planeación urbana, ni tampoco los gobiernos pudieron contender con la generación de servicios adecuados, ni la plena urbanización que ameritaba la dinámica de incremento poblacional. Así que hoy por hoy, las colonias del Distrito Federal no gozan de la totalidad de servicios públicos, y aún en este siglo XXI, existen desigualdades profundas entre los habitantes de la ciudad.

Es por tal situación que a tres años de la implementación del presupuesto participativo, los recursos aún son insuficientes, pues por un lado depende del número de colonias en que es dividido el recurso, lo cual también depende de la densidad de la población en cada delegación. Iztapalapa es la delegación más poblada. Si una colonia tiene más necesidades de equipamiento y servicios

públicos que otra, el presupuesto participativo no considera esas diferencias socioterritoriales, pues a todas se les asigna el mismo recurso de acuerdo al principio de equidad, en tanto estos no se subsane, el recurso será insuficiente. Por ello, corresponde a los gobiernos, replantear el diseño de la ciudad, generar obras públicas, de infraestructura e incluso la seguridad, necesarias para que entonces, el recurso del presupuesto participativo, (a demás de que se pueda incrementar porcentualmente hablando), pueda ser destinado a proyectos de mejoramiento e inclusión social, mejor diseñados y con un fin social más útil.

A tres años de la implementación del presupuesto participativo, tenemos ejemplos donde se instalaron juegos infantiles, pero que actualmente, son invadidos por la delincuencia y el vandalismo, o la instalación de cámaras de vigilancia donde carecen de alumbrado público que imposibilita la visibilidad ó de una caseta para el control del circuito cerrado, eso también es frecuente. No obstante, la iniciativa es positiva, lo que hace falta es realizar una planeación más adecuada sobre las necesidades reales de cada colonia y las más urgentes de atender, pero sobre todo, que el gobierno atienda las carencias de la población, lo que implica un rediseño de la inversión del gasto público y reacomodo de las prioridades. Se requiere un gobierno que contienda con las necesidades de seguridad y equipamiento que requiere la población de la ciudad.

Cuando iniciamos con el estudio de caso de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, observamos que en su interior existe un ejemplo de organización y trabajo colectivo que es indispensable mostrar y replicar en otros puntos, pues la unidad habitacional que se ubica en el predio El Molino, rodeada de otras unidades habitacionales,

destaca porque mantienen un entorno habitacional y de convivencia basados en principios de solidaridad y trabajo comunitario. En su interior existe un espacio habitacional que rebasa la posesión de una vivienda; ahí encontramos ciudadanos que hacen de su entorno un espacio de seguridad y convivencia familiar.

Nuestra primera intención, era conocer ¿en qué se habían aplicado los recursos del presupuesto participativo en 2011?, pero en la medida que nos fuimos adentrando en su organización, descubrimos que la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli* goza de virtudes que no son comunes encontrar en los habitantes de la Ciudad de México. Los habitantes tienen, al día de hoy, treinta años de trayectoria de lucha y movilización social. Al indagar entre los miembros del Comité Ciudadano, encontramos que la implementación del presupuesto participativo, para ellos fue sólo algo adicional a lo que ya venían haciendo: gestionar con el gobierno recursos para mejorar su entorno y el de su comunidad.

Ce Cualli Ohtli goza de principios de autoorganización, autogestión e incluso autoconstrucción de vivienda. Cuando consiguieron la fracción del predio que hoy ocupan, inició una trayectoria de trabajo comunitario organizado y articulado con un solo fin: obtener viviendas dignas y propias. Sin embargo, al lograr dicho objetivo, la organización constituida como Sociedad Cooperativa de Vivienda fue madurando y decidió que el trabajo colectivo y la lucha por mejorar su espacio habitacional serían la consigna de los habitantes y fueron logrando, con pequeños pasos, avanzar hacia Un Buen Camino *Ce Cualli Ohtli* para la obtención de una vivienda digna, para tener también, un espacio habitacional propicio para sus familias y un entorno social de respeto, solidaridad y sana convivencia entre vecinos.

Así que consideramos interesante indagar más sobre sus características y la forma en que se organizan, encontrando lo que ya hemos presentado, una organización que tiene sus antecedentes en el Movimiento Urbano Popular de la Ciudad de México; que está constituida como Sociedad Cooperativa de Vivienda, con una organización previa a la implementación de la figura de los Comités Ciudadanos. Es justo esa dinámica de organización la que les ha permitido lograr la conciliación, tomar acuerdos que beneficien a la comunidad y también una adecuada interlocución con el gobierno y otras organizaciones sociales externas a ellos.

Con un trabajo coordinado, designando responsabilidades y delegando tareas, han conseguido beneficiarse de diversos programas tanto federales como del gobierno local y con ellos han realizado varias mejoras a su espacio habitacional. Cuentan con una biblioteca, ahora pública, han instalado cámaras de vigilancia, construyeron su barda perimetral con recursos públicos y mano de obra propia, entre otras cosas. Todo esto ha sido posible gracias a la participación activa de los habitantes de dicha unidad, pues son ellos mismos quienes han presentado iniciativas e implementado acciones colectivas para cuidar, preservar y mejorar su espacio habitacional, logrando también mejorar la imagen urbana de su entorno. Aquí la información y la comunicación han jugado un papel muy importante tanto al interior de la unidad habitacional como con el gobierno delegacional.

Si bien, en el caso de la Ciudad de México actualmente contamos con la ley de participación ciudadana, en virtud de que un gobierno de izquierda se ha interesado por institucionalizar la participación ciudadana, y ha permitido la inclusión de la ciudadanía en la solución a los asuntos públicos, ese hecho por sí mismo no será

suficiente para propiciar un mayor índice de participación ciudadana, ni mejorar la calidad de dicha participación; ahora se hace indispensable rearticular a la ciudadanía, proporcionarle herramientas suficientes para hacerla consciente de los retos que implica la participación ciudadana y su institucionalización, que puede generar acciones enfocadas al cambio en los gobiernos y la forma de gobernar más democrática. El ejemplo que observamos en *Ce Cualli Ohtli*, nos habla de una ciudadanía que conoce de sus derechos, recursos, medios y también sus limitantes, pero que articula sus acciones para propiciar respuestas de su gobierno.

A la sociedad en la ciudad le hace falta empoderarse de sus derechos y utilizar los medios y recursos para generar cambios en el actuar de su gobierno. La iniciativa planteada en el presupuesto participativo, es un medio idóneo para la construcción de ciudadanía y generar una participación ciudadana más incluyente y comprometida. La figura de Comité Ciudadano debe ser el parteaguas de la participación ciudadana tradicional, sometida a las disposiciones de los gobernantes presentantes en turno, en función del intercambio de beneficios individuales. Los representantes populares y los gobernantes tienen que aprender que el respeto a la ciudadanía no se demuestra comprando votos por despensas (que además se compran también con recursos públicos) sino que se debe demostrar el respeto a la población, a partir de ofrecer y cumplir apoyos de mejoramiento y atención de lo público. La ciudadanía tiene derecho a ver de manera tangible el resultado de dar el voto a tal o cual representante. La política de la despensa, se tiene que acabar, así como terminó la de las gorras y los botes lecheros.

El reto resulta inmenso, sin embargo no es imposible. Si el ciudadano se empodera de sus derechos y se mantiene vigilante de sus gobiernos, cada vez seremos más los ciudadanos que nos neguemos a replicar las mismas prácticas de años. Los Comités Ciudadanos, brindan hoy la oportunidad de llegar efectivamente a la raíz de la sociedad y sus necesidades. Los habitantes de cada colonia, deben estar vigilantes y actuantes de que el fin con el que se ha institucionalizado el presupuesto participativo no se distorsione por intereses de ningún grupo o partido. En la ciudad, estamos recién estrenando un instrumento de democracia directa, a favor del presupuesto participativo que aún puede enmendar el camino y mejorar con los aportes y la experiencia de ciudadanos y gobiernos verdaderamente comprometidos. En ese sentido, podemos afirmar que el presupuesto participativo forma parte de la política social de los gobiernos perredistas de la ciudad de México que fomentan la construcción de ciudadanía, la inclusión social y la cohesión social en el Distrito Federal.

En el caso de la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli* se ha observado el interés de los ciudadanos por involucrarse, informarse y participar en la implementación del presupuesto participativo, pues saben que este recurso les traerá mejoras a su espacio habitacional. La Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli* que ha vivido todo un proceso de autogestión y de autoconstrucción de sus viviendas, también han construido, aún sin proponérselo, un capital social, que tal vez no tengan conciencia de ello, pero que saben que su interacción social está basada en valores como la solidaridad y el trabajo colectivo, los valores fomentan en los habitantes de esta unidad habitacional un sentido de pertenencia e inclusión, que no es común

encontrar en las ciudades contemporáneas, sobre todo en ciudades tan polarizadas y fragmentadas socialmente como la nuestra. En *Ce Cualli Ohtli*, se puede distinguir esa cohesión social que tanto hace falta en nuestra ciudad. Entre la sociedad de la cooperativa, se hacen tangibles los principios del Movimiento Urbano Popular, que luchó en las calles y frente al gobierno y sus instituciones para conseguir espacios urbanos y vivienda; esa sociedad movilizadora que articuló la acción colectiva, es hoy el eje de una ciudadanía incluyente y participativa.

APUNTES PARA LA REFLEXIÓN

Quienes trabajamos en este proyecto nos enfocamos hacia el análisis de la implementación del presupuesto participativo, como instrumento de política social institucionalizado por el Gobierno del Distrito Federal. Para nuestro caso, hemos dado cuenta de lo acontecido en la Unidad Habitacional *Ce Cualli Ohtli*, sin embargo, en el desarrollo del proyecto de investigación, tuvimos acceso a otras colonias en estudio: Ejército de Agua Prieta, Santa María Aztahuacan y San Antonio Tecomitl, entornos en los cuales —junto con nuestros compañeros y directora del proyecto— también indagamos sobre la implementación del presupuesto participativo. Al realizar el trabajo de campo tuvimos la oportunidad de mirar muy de cerca las diferencias entre esas comunidades con relación a nuestro caso, por lo que podemos confirmar que los valores sociales practicados por los habitantes de *Ce Cualli Ohtli* son rasgos característicos de su pertenencia e identidad de su vida en comunidad.

También consideramos una ventaja esa trayectoria de treinta años donde han aprendido la interlocución con las instancias de gobierno y, aunque se autodenominan *apolíticos*, sabemos que para lograr sus fines los líderes aprendieron a interactuar con los actores políticos que están en condición de proporcionarles los medios para su beneficio. Por ello, se les ha facilitado la implementación de los proyectos a través de los recursos destinados al presupuesto participativo, generando resultados positivos que no se dan en otras colonias del Distrito Federal.

Es nuestro interés aportar elementos de reflexión respecto a la puesta en práctica de los presupuestos participativos en el Distrito Federal. Por ello será pertinente señalar algunas consideraciones sobre dicho tema, a partir de nuestra observación.

Con relación a la participación de los ciudadanos en el Distrito Federal, hasta hoy, ésta se ha caracterizado por la falta de interés y la apatía de los individuos por participar, ahora resulta indispensable que la ciudadanía conozca más sobre la LDPCDF y así, pueda usar a su favor los medios e instrumentos de participación. Cuando la mayoría de los ciudadanos accedan a involucrarse activamente en las decisiones públicas de su gobierno, darán peso específico a su acción y la participación ciudadana institucionalizada trascenderá la acción de aquellos gobernantes que sólo buscan, con estos medios, legitimarse.

Respecto al presupuesto participativo consideramos a éste como un instrumento idóneo para incrementar la participación de la ciudadanía, pero al gobierno le ha faltado realizar otras acciones en beneficio de la ciudadanía, por ejemplo, una difusión más amplia sobre los instrumentos de participación, sería conveniente saber, desde temprana edad, de la existencia de nuestros derechos, y así poder considerar en nuestra condición de ciudadanos un medio idóneo para incidir en los gobierno y en las propuestas de solución de los problemas públicos. El gobierno central, las autoridades delegacionales y el IEDF deben elaborar estrategias de difusión e impartir cursos de capacitación con temas amplios como: vida en democracia, participación ciudadana, órganos de representación, normatividad sobre el presupuesto participativo, atribuciones de la ley en la materia; además, incluir el de las obligaciones del gobierno y de los ciudadanos. Si la participación

ciudadana y la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas es una prioridad para el gobierno, ello se debe reflejar en acciones contundentes. Frente a la implementación del presupuesto participativo, será un reto del gobierno trascender la política de cooptación y beneficios de grupo, para ofrecer los medios y beneficios a la población en general e impactar en un desarrollo más equitativo de la ciudad. Por otra parte, para incluir a un mayor número de ciudadanos e impactar en más ciudades de nuestro país, es deseable implementar la Ley de Participación Ciudadana a escala nacional.

Sobre el tema de los recursos presupuestales, definitivamente son insuficientes, dada la falta de servicios urbanos para el total de la población del Distrito Federal. En nuestros días, muchas colonias presentan necesidades que rebasan la posibilidad de los recursos asignados al presupuesto participativo. Para resarcir esa condición, será indispensable asignarle una cantidad mayor de recursos, incrementando el porcentaje sobre la base en que se calculan éstos. Al presupuesto participativo se le deben asignar recursos al menos del cinco por ciento, pero calculando dicho porcentaje a partir del presupuesto anual del Distrito Federal. También la asignación de recursos para las colonias debe partir de un monto mínimo generalizado, con la posibilidad de incrementares tomando en cuenta las características socioterritoriales y demográficas de cada una de aquéllas. Así, la colonia con mayores necesidades podría obtener recursos más significativos. Sumado a ello, y para generar un impacto positivo, el gobierno de la ciudad deberá replantear sus estrategias de gasto público y planificar con mayor eficiencia los proyectos de desarrollo urbano. El reto será trabajar para revertir la

desigualdad en cuanto a infraestructura, equipamiento y servicios que aún priva en las colonias de esta ciudad; de lo contrario, los proyectos implementados a través de los recursos del presupuesto participativo serán un medio que sólo cumpla el fin de justificar la acción del gobierno, pero sin generar un impacto positivo ni el adecuado desarrollo que la ciudad requiere.

El cumplimiento de los plazos y los procedimientos en la implementación del presupuesto participativo es posible: la normatividad establece plazos muy precisos para cada una de las etapas incluidas. La convocatoria señala tiempos, medios y competencias para todos los involucrados. Por ello será difícil que las autoridades delegacionales y los miembros del comité ciudadanos incumplan con su labor en los plazos estipulados.

Sin embargo, es pertinente señalar una fase posterior: la compra de materiales para la conclusión del proyecto. En ésta, las autoridades delegacionales a través de sus áreas de Participación Ciudadana, Obras, o el área de Administración, generan las solicitudes de adquisición para la compra de los recursos materiales para el desarrollo del proyecto. Esta otra etapa de la implementación de los proyectos del presupuesto participativo amerita una revisión particular donde se acuda a las instancias pertinentes a fin de obtener la información puntual y clara concerniente a cada una de las áreas implicadas, pues, para el cumplimiento de esa otra tarea, las autoridades delegacionales se rigen por la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal o la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, mismas que establecen los procedimientos correspondientes. Sería importante que estudios académicos

analizaran esa parte del proceso, para que la investigación en esa veta abone conocimientos valiosos al área de la administración pública.

Para alcanzar mayores índices de participación de los ciudadanos, el gobierno habrá de garantizar las condiciones adecuadas para que los individuos reconozcan en sus instituciones la vía para incidir en los temas y decisiones que les conciernen. Superar el bajo porcentaje de participación ciudadana registrado en 2010 (no alcanzó la décima parte de los ciudadanos enlistados en el padrón electoral del Distrito Federal), es una tarea ardua para el gobierno y los representantes, la cual implica —entre otros aspectos— brindar certidumbre a la población a través de sus instituciones y el cumplimiento de la normatividad.

A partir de lo observado, consideramos que la actual figura de Comité Ciudadano aún opera con ciertas insuficiencias, tema que las autoridades delegacionales no quisieron abordar. Sin embargo, es un primer paso hacia un cambio en las formas tradicionales de gobernar, pues la normatividad otorga a los ciudadanos y a los integrantes de los comités, atribuciones para vigilar y exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes, así como también permite acercarse a las autoridades delegacionales para plantear las necesidades de su entorno y ser canalizadas a las áreas de atención que corresponda.

En virtud de todo lo anterior, podemos mencionar que la implementación del presupuesto participativo en nuestra unidad objeto de estudio fue adecuado, en comparación con otras colonias del Distrito Federal; para generar ese resultado intervienen diversos factores, pues, a la normatividad establecida y a la labor de las

autoridades y de los miembros del Comité Ciudadano, le adicionamos los antecedentes organizacionales de los habitantes de *Ce Cualli Ohtli* y toda la trayectoria de lucha por vivienda y por la mejora de sus espacios habitacionales, a través de los principios de autogestión y autoorganización, y con ello un cierto grado de cohesión social, lo cual ha generado el capital social de la unidad.

BIBLIOGRAFÍA

Ablanedo, Ireri, Layton, Michael y Alejandro Moreno (2008), "Encuesta nacional sobre filantropía y sociedad civil (ENAFI): Capital social en México", en *CEPI WORKING PAPER*, núm. 17, Centro de Estudios y Programas Interamericanos.

Aguilar, Luis (1992), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

_____ (1992), *El Estudio de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

_____ (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Almaraz, Marta (2002), *Configuración del espacio habitacional. Un estudio de caso*. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Álvarez, Lucía (1997), *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, La jornada ediciones/UNAM.

_____ (2008), "Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana, en Ciudad de México. Alcances y desafíos", en *Controversia*, núm. 191, Bogotá.

_____ (2011), en Sánchez-Mejorada (coord.), *Política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal*, Informe final, México.

_____ (2014), "Sociedad civil y espacio público en la ciudad de México", en Ramírez Kuri, Patricia (coord.), *Las disputas por la ciudad: espacio social en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

Bassols, Mario (2011), "Gobernanza: una mirada desde el poder", en Bassols, Mario y Cristóbal Mendoza (coords.), *Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas*, México, Anthropos Editorial/UAM-Iztapalapa.

Blanco, Ismael (2002), "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre experiencias brasileñas y españolas", ponencia presentada en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8, 9, 10 y 11 de octubre de 2002.

Borja, Jordi (2003), "La ciudad, aventura de libertad", en Borja, Jordi, *La ciudad conquistada*, Editorial Alianza, España.

_____ (1975), *Movimientos sociales urbanos*, Buenos Aires. Nueva Visión.

Bourdieu, Pierre (2005), *EL espacio social y la génesis de las clases*.

Bloj, Cristina (2009), "Presupuesto Participativo y Políticas Sociales: Cavilaciones en torno a la familia", en Seminario Regional *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, CEPAL, Santiago de Chile.

Cabannes, Yves (2004), *En presupuesto participativo y finanzas locales*, Programa de gestión urbana, Coordinación para América Latina y El Caribe, Cuaderno de trabajo, núm. 137, Quito.

_____ (2004), "Tendencias recientes y perspectiva de los presupuestos participativos", en *La Ciudad Global*, Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe, Quito.

Canto, Manuel (2005), *Las políticas públicas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*, México.

_____ (2005), *Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas*, México.

_____ (2008), *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*, México.

_____ (comp.), (2010) *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Escuela de Administración Pública del D. F. y Secretaría de Educación del D. F., Siglo XXI Editores, México.

CEPAL (2007), *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cerrillo, Agustín (coord.) (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Cotta, Maurizio (1988), "Parlamentos y Representación", en Pasquino, Gianfranco (comp.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza.

Cuevas, Bernardo y Alma Rincón (2010), "La importancia del estudio de la socialización del capital social y la cultura política democrática por su incidencia en la integración de una ciudadanía democrática", en *Gobernanza, institucionalidad organizada y gestión social*, Revista IAPEM, núm. 76, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., Toluca.

De la Rosa, José (2009), "Participación ciudadana y capital social", en Treviño, Ana y José de la Rosa (coords.), *Ciudadanía espacio público y ciudad*, colección La Ciudad, serie Fronteras de la Ciudad, UACM-Centro de Estudios sobre la Ciudad, México.

Delegación Iztapalapa (2010), *Presupuesto Participativo. Obras son amores en tu comunidad*. México. Gobierno popular de Iztapalapa.

Espinosa, Mario (2004), "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico", en *Andamios*, núm. 1, UACM, México.

_____ (2009), "La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía", en *Andamios*, volumen 5, núm. 10, UACM, México.

Font, Joan (ed.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Editorial Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Garnier, Marie (2007), “La dimensión de la cohesión social”, en CEPAL, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Gobierno de Distrito Federal (2007), *Ciudad de México. Crónica de sus Delegaciones*. SEP-D.F., México.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2010), *Manual de capacitación para integrantes de Comités Ciudadanos y Consejos de los pueblos*, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, México.

_____ (2011), *Planeación y presupuesto participativo*, Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal, volumen 1, Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana, México.

_____ (2012), *Promoción y desarrollo de los principios de la participación ciudadana*, Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal, volumen 4, Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana, México.

Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (coords.) (2012), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, UNAM-IIS/IAPEM, A.C., México.

Mancuso, Eduardo (2004), “Quince años de presupuesto participativo. Porto Alegre, Brasil”, en *La Ciudad Global*, Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe, Quito.

Masdeu, Willan (2004), “Descentralización con participación social”, en *La Ciudad Global*, Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe, Quito.

Marquina, María de Lourdes (2013), “Capital social y desarrollo territorial en la ciudad de México: una reflexión a partir de los presupuestos participativos”, en Revista electrónica *DRd-Desarrollo Regional em Debate*, Año 3, núm. 2.

Marquina, María de Lourdes y Myrna Alonzo (2012), “Organización ciudadana para la gestión de los presupuestos participativos en el Distrito Federal”, ponencia presentada en el *Tercer Congreso Internacional Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo*. Universidad de Sonora, 22, 23 y 24 de octubre de 2012, Sonora.

_____ (2014), “Presupuesto participativo en la ciudad de México”, ponencia presentada en el *2º Congreso Internacional de Ciencia Política. Sociedad Civil y Cultura Democrática*, AMECIP-UAEM, Toluca.

Mellado, Roberto (2001), *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, Plaza y Valdés, México.

Mendoza, María Eugenia y Graciela Tapia (2010), *Situación demográfica de México 1910-2010*, FCE, México.

Moctezuma, Pedro (1984), “El movimiento urbano popular mexicano”, en *Nueva Antropología*, volumen VI, núm. 24, México.

Moctezuma, Pedro (2012), *La Chispa*, Rosa Luxemburg Stiftung, México.

Organización de las Naciones Unidas- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2007), “Política Social”, en *Estrategias Nacionales de Desarrollo. Guía de Orientación de políticas públicas*.

Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas/Wayne Parsons*, traducción de Atenea Acevedo, FLACSO, México.

Pintado, Fernando (2000), “La participación ciudadana en la vida de la ciudades”, Ediciones del Serbal, Barcelona.

Przeworski, Adam (1999), "La democracia como resultado contingente de conflictos", en Elster, Jon y Slagstad Rune (coords.), *Constitucionalismo y democracia*, FCE/CNPAP, México.

Reyes, Maximiliano (coord.) (2010), *La creación de un fondo de capitalidad: una propuesta para reconocer el valor de la ciudad de México*, ITESM, México.

Rivero, Ángel (1997), "Representación política y participación", en Del Águila, Rafael (ed.), *Manual de ciencia política*, Trotta, Madrid.

Ruiz, Norma (2000), *La política social en México hacia el fin de siglo*, INAP, México.

Sánchez-Mejorada, María (2003), "La política del gobierno del Distrito Federal hacia las organizaciones de la sociedad civil", en *Participación y espacio público*, UACM, México.

Satriano, Cecilia (2006), "Pobreza, políticas públicas y políticas sociales", en *Revista Mad*, núm. 15, Universidad de Chile.

Sartori, Giovanni, (1991), *Teoría de la democracia*, Alianza, México.

Sermeño, Ángel (2004), "Ciudadanía y teoría democrática", en *Metapolítica*, núm. 33.

Sermeño, Ángel (2009), "Límites y posibilidades de la ciudadanía y la representación en el proyecto de ampliación y profundización de la democracia en América Latina, entrevista a Alberto Olvera", en *Andamios*, volumen 5, núm. 10, UACM, México.

Sevilla, Amparo (1998), *Flor de asfalto. Las expresiones culturales del Movimiento Urbano Popular*, INAH, México.

Schumpeter, Joseph (1952), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid/ México/Buenos Aires.

Van Meter, Donald y Van Horn, Carl (1993), "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Aguilar Villanueva, Luis F., *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Vásconez, Jaime (coord.) (2004), *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo?* UN-HABITAT, Colección de Recursos sobre Gobernanza Urbana, Quito.

Woldenberg, José (2001), *Principios y valores de la democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 1, IFE, México.

Ziccardi, Alicia (2004), "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales", en Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, UNAM-IIS, México.

_____ (s/f), *Los actores de la participación ciudadana*, UNAM-IIS, México.

LEGISLACIÓN

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010), Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2012), Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de diciembre de 2012, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2013), Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de abril de 2013, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2014), Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de mayo de 2014, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura.

PÁGINAS WEB

<http://www.iedf.org.mx>

<http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/4efd186709424.pdf>

DOCUMENTAL

Cruz, Honoria (2009), *La historia de un buen camino*, documental, México.

ANEXOS

GOBERNANZA DE RECURSOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL. EXPERIENCIAS DE GOBIERNO A PARTIR DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DE MILPA ALTA E IZTAPALAPA
UACM-SECITI CONVENIO SECITI/060/2013 PROYECTO PI2011-4R
ENCUESTA PARA CIUDADANOS

1. EN SU COLONIA O PUEBLO ¿EXISTE ALGUNA ORGANIZACIÓN INTERNA O GRUPO LÍDER QUE AYUDE A RESOLVER LOS PROBLEMAS DE SU COMUNIDAD?
A) Sí ¿CUÁL? _____ **B) No** HAY **C) DESCONOCE** TOTALMENTE
2. ¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS QUE AQUEJAN A LOS CIUDADANOS DE SU LOCALIDAD?
- 3.

RUBROS ESPECÍFICOS EN EL PRESUPUESTO	RUBROS NO ESPECÍFICOS EN EL PRESUPUESTO
<p align="center"><i>OBRAS Y SERVICIOS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> *GUARNICIONES Y BANQUETAS *CREACIÓN DE VÍAS ALTERNAS DE COMUNICACIÓN *DRENAJE *CANCHAS DEPORTIVAS 	<ul style="list-style-type: none"> *VÍAS DE ACCESO Y COMUNICACIÓN *INSEGURIDAD EN ÁREAS PÚBLICAS *COMERCIO INFORMAL *SALUD *DEL MEDIO AMBIENTE *BASURA *CONTAMINACIÓN *DESABASTO DE AGUA *COLADERAS ABIERTAS *DELINCUENCIA INTERNA *VIOLENCIA *DROGADICCIÓN *EDUCACIÓN *FALTA DE ESPACIOS CULTURALES *FALTA DE ÁREAS VERDES
<p align="center"><i>EQUIPAMIENTO E INFRAESTRUCTURA URBANA</i></p> <ul style="list-style-type: none"> *REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO DE ESPACIO PÚBLICO *INSTALACIÓN DE REJAS PERIMETRALES *CONSTRUCCIÓN O REMODELACIÓN DE PLAZAS PÚBLICAS 	
<p align="center"><i>PREVENCIÓN DEL DELITO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> *MÓDULO DE SEGURIDAD *LUMINARIAS EN GENERAL *VEHÍCULOS DE SEGURIDAD 	

4. ¿PARTICIPA EN ALGUNA ACTIVIDAD DENTRO DE SU COMUNIDAD PARA MEJORAR SU ENTORNO?
A) Sí ¿CUÁL? _____ **B) No** ¿POR QUÉ? _____

5. CONSIDERA QUE EN SU COMUNIDAD SE OBSERVA ALGUNO DE LOS SIGUIENTES VALORES:
- | | | |
|--|----------------------------------|---|
| A) DEMOCRACIA | E) RESPONSABILIDAD SOCIAL | I) CAPACITACIÓN PARA LA CIUDADANÍA PLENA |
| B) CORRESPONSABILIDAD Y REDICIÓN DE CUENTAS | F) RESPETO | J) CULTURA DE TRANSPARENCIA |
| C) PLURALIDAD HUMANOS | G) TOLERANCIA | K) DERECHOS |
| D) SOLIDARIDAD | H) AUTONOMÍA | |
6. ¿PARTICIPÓ EN LA ELECCIÓN DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO?
- A) Sí** **B) No**
- ¿POR QUÉ? _____
7. ¿HA PARTICIPADO EN LAS CONSULTAS CIUDADANAS SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?
- A) Sí** **B) NO**
- ¿POR QUÉ? _____
8. ¿CONSIDERA IMPORTANTE LA EXISTENCIA DE UN COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO COMO REPRESENTANTE VECINAL PARA EL DESARROLLO DE SU COLONIA O PUEBLO?
- A) S Í** **B) No** **C) LE ES INDIFERENTE**
9. ¿CÓMO CONSIDERA QUE HA SIDO EL TRABAJO QUE REALIZA EL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO EN SU COLONIA O PUEBLO?
- A) EFICAZ** **B) BUENO** **C) REGULAR** **D) NO LO APRUEBA** **E) NO SABE**
10. CONSIDERA QUE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU COMUNIDAD ES:
- A) ALTA** **B) MEDIA** **C) BAJA**
11. ¿CONOCE A LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO DE SU COLONIA O PUEBLO?
- A) Si** **B) No** **C) NO ES RELEVANTE**
12. ¿CONSIDERA QUE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ CIUDADANO ASPIRAN A ALGÚN PUESTO POLÍTICO?
- A) Sí ¿POR QUÉ?** _____ **B) No ¿POR QUÉ?** _____

13. ¿CÓMO PERCIBE LA RELACIÓN ENTRE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO PARA EJERCER SU CARGO?
A) EXCELENTE B) BUENA C) REGULAR D) MALA E) NO SABE
14. ¿CONOCE EL PROPÓSITO, PLAN DE TRABAJO O ESTRATEGIAS DE SU COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO?
A) SI B) NO
15. ¿LA CIUDADANÍA EN GENERAL ES TOMADA EN CUENTA PARA PARTICIPAR EN ACTIVIDADES DENTRO DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO?
A) SÍ ¿CÓMO? _____ B) NO ¿POR QUÉ? _____
16. ¿CÓMO PERCIBE EL DESEMPEÑO DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO?
A) EXCELENTE B) BUENO C) REGULAR D) MALO E) NO SABE
17. ¿EXISTEN GRUPOS O ASOCIACIONES CIUDADANAS DISTINTAS AL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO?
A) SÍ ¿CUÁLES? _____ B) NO E) NO SABE
18. (SI CONTESTO QUE SI) ¿CÓMO PERCIBE SU LABOR?
A) IMPORTANTE B) OPORTUNISTA C) INNECESARIA D) MALA
E) NO SABE
19. HABLANDO DEL GOBIERNO DELEGACIONAL DE LA ANTERIOR GESTIÓN ¿CÓMO CALIFICARÍA LA LABOR DE LAS AUTORIDADES DELEGACIONALES?
A) EXCELENTE B) BUENA C) REGULAR D) MALA E) NO SABE
20. ¿PARA USTED EL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO COMO UN GRUPO LÍDER PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE SU COMUNIDAD?
A) SÍ B) NO C) NO SABE
21. ¿SE REALIZAN ASAMBLEAS VECINALES EN SU COLONIA?
A) SÍ B) NO C) NO SABE
22. ¿USTED PARTICIPA EN LAS ASAMBLEAS?
A) SÍ B) NO
23. ¿USTED CONSIDERA QUE ES TOMADO EN CUENTA?
A) SÍ B) NO
24. ¿USTED CONSIDERA QUE PUEDE SER PARTE DE LA SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS O NECESIDADES QUE SE PRESENTAN EN SU COMUNIDAD?
A) SÍ B) NO

25. ¿SE SIENTE REPRESENTADO CON LA FIGURA DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO?
A) SÍ ¿POR QUÉ?_____ B) NO ¿POR QUÉ?_____
26. ¿EL COMITÉ CIUDADANO LES HA BRINDADO LA INFORMACIÓN ADECUADA SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?
A) SI B) NO
27. ¿CONSIDERA QUE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ES UN MEDIO QUE FOMENTA LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS?
A) SÍ B) NO
28. ¿CONSIDERA QUE CON EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO SE AYUDA A MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA PARA USTED Y LOS HABITANTES DE SU COMUNIDAD?
A) SÍ B) NO C) NO SABE
29. ¿FUE TOMADO EN CUENTA PARA LOS PROYECTOS QUE SE IMPLEMENTARON A TRAVÉS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERIODO 2010 AL 2012?
A) SÍ ¿CÓMO?_____ B)
NO

GOBERNANZA DE RECURSOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL. EXPERIENCIAS DE GOBIERNO A PARTIR DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DE MILPA ALTA E IZTAPALAPA

UACM-SECITI CONVENIO SECITI/060/2013 PROYECTO PI2011-4R

COMITÉS CIUDADANOS Y CONSEJOS DE PUEBLO
GUÍA DE ENTREVISTA

NOMBRE _____

EDAD _____

GRADO DE ESTUDIOS _____

_____ OCUPACIÓN _____

LUGAR, FECHA Y HORA _____

_____ CARGO EN EL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO _____

_____ TIENE ALGÚN TIPO DE EXPERIENCIA PREVIA SOBRE PARTICIPACIÓN _____

Cunill distingue entre: **a) PARTICIPACIÓN SOCIAL** es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales. **b) PARTICIPACIÓN COMUNITARIA** es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial. **c) PARTICIPACIÓN POLÍTICA** tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política. **e) PARTICIPACIÓN CIUDADANA** es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO

1. ¿CUÁNTAS FORMULAS SE INTEGRARON PARA LA ELECCIÓN DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO? _____

2. ¿CÓMO SE INTEGRÓ EL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO, CUÁNTOS INTEGRANTES Y DE CUÁLES FORMULAS?

3. ¿QUIÉNES INTEGRAN EL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO?

GÉNERO EDAD NIVEL DE ESTUDIOS

4. ¿QUIÉN ESTABLECE LAS ESTRATEGIAS A SEGUIR DENTRO DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO?

A) EL COORDINADOR DEL COMITÉ B) TODOS LOS INTEGRANTES C) EL IEDF D) ALGÚN PARTIDO POLÍTICO E) JEFE DELEGACIONAL F) ASAMBLEA CIUDADANA

5. ¿QUÉ COMISIONES DE TRABAJO SE INTEGRARON?

6. ¿A QUÉ FORMULA PERTENECÍAN LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES, CÓMO SE ELIGIERON Y POR QUÉ SE INTEGRARON A CIERTA COMISIÓN?

7. ¿CADA CUÁNDO REALIZABAN REUNIONES DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO?

8. ¿DOCUMENTABAN LAS REUNIONES? (SI) (NO) ¿CON QUÉ MEDIOS?

A) MINUTAS B) LISTA DE ASISTENCIA C) BITÁCORAS DE TRABAJO

D) AUDIO Y VIDEO

9. ¿QUÉ PORCENTAJE DE ASISTENCIA HUBO?

A) 100% B) MÁS DEL 50% C) 50% D) MENOR AL-50%

10. ¿DENTRO DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO, EXISTEN REGLAS O CRITERIOS EXPLÍCITOS O IMPLÍCITOS QUE AYUDEN A ESTABLECER UNA BUENA CONVIVENCIA ENTRE LOS INTEGRANTES?

A) Sí

¿CUÁLES? _____

¿QUIÉN LAS ESTABLECE?

A) EL COORDINADOR B) TODOS LOS INTEGRANTES c) EL IEDF d) LPCDF e)

JEFE DELEGACIONAL

B) NO

¿POR

QUÉ?

11. LA RELACIÓN DE TRABAJO ENTRE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO ES:

A) EXCELENTE

B) BUENA

C) REGULAR

D) MALA

12. ¿SABE SI LO INTEGRANTES DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO CUENTAN CON UNA EXPERIENCIA PREVIA DE PARTICIPACIÓN U ORGANIZATIVA?

A) Sí

B) No

13. ¿RECIBIERON ALGÚN TIPO DE CAPACITACIÓN CIUDADANA?

A) Sí ¿CUÁL? _____ **B) No ¿POR QUÉ?** _____

14. ¿QUIÉN LA IMPARTIÓ? _____

15. COMO INTEGRANTE DEL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO. ¿SABE QUÉ TIPO DE PROBLEMAS AQUEJA A LA COMUNIDAD EN GENERAL?

A) Sí ¿CUÁLES? _____

B) NO ¿POR

QUÉ? _____

16. COMO COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO ¿QUÉ PROYECTOS O ACTIVIDADES HAN IMPLEMENTADO PARA QUE LOS CIUDADANOS SE IDENTIFIQUEN CON EL LUGAR QUE HABITAN?

A) PATRIMONIO CULTURAL B) FINANCIAMIENTO DE EVENTOS CULTURALES

C) RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS D) MEJORAMIENTO BARRIAL

E) APOYO A BIENES Y SERVICIOS

17. COMO COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO ¿HAN IMPLEMENTADO OTRO TIPO ACCIONES O PROGRAMAS QUE NO ESTÉN EN LOS RUBROS ESPECÍFICOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL MEJORAMIENTO SU LOCALIDAD?

A) Sí ¿CUÁL(ES)? _____

B) No ¿POR QUÉ? _____

18. ¿CUÁL FUE LA RELACIÓN CON LAS AUTORIDADES TRADICIONALES O EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN PREVIAMENTE ESTABLECIDO?

A) EXCELENTE

B) BUENA

C) REGULAR

D) MALA

19. ¿CON QUÉ FRECUENCIA SE REUNÍAN Y QUE TEMAS ABORDABAN?

PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

20. DENTRO DE SU COMUNIDAD ¿CÓMO PERCIBE EL NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN GENERAL?

A) EXCELENTE

B) BUENA

C) REGULAR

D) MALA

21. ¿EXISTE ALGÚN TIPO DE ORGANIZACIÓN CIUDADANA INTERNA QUE AYUDE AL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO A RESOLVER LOS PROBLEMAS EN SU COMUNIDAD?

A) Sí

¿CUÁL(ES)? _____

B) No ¿POR QUÉ? _____

22. ¿QUÉ MECANISMOS IMPLEMENTA SU COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO PARA INFORMAR O ATENDER QUEJAS, DUDAS O SUGERENCIAS DE LOS CIUDADANOS?

A) LÍNEA(S) TELEFÓNICA(S) B) MESAS DE ATENCIÓN CIUDADANA C) BUZONES D) CORREO ELECTRÓNICO E) REDES SOCIALES F) CARTELES

23. ¿QUIÉNES ASISTEN A LAS REUNIONES, ADEMÁS DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ O CONSEJO DE PUEBLO?

24. ¿SE DABAN A CONOCER LAS FECHAS Y LUGARES DE LAS REUNIONES QUE SE LLEVARON A CABO?

A) SÍ

B) NO ¿POR QUÉ? _____

25. ¿CUÁNTAS ASAMBLEAS SE REALIZARON EN SU GESTIÓN Y QUÉ TEMAS SE ABORDARON?

26. EN SUS ASAMBLEAS SE REALIZARON:

A) MINUTAS B) LISTA DE ASISTENCIA C) BITÁCORAS DE TRABAJO D) AUDIO Y VIDEO

27. ¿QUÉ TIPO DE AMBIENTE SE PERCIBIÓ EN LAS ASAMBLEAS?

COLABORACIÓN B) CONFLICTO C) DESINTERÉS/APATÍA D) OBSTACULIZAR/ENTORPECER

28. ¿IMPLEMENTARON ALGUNA ACTIVIDAD O PROGRAMA DE TRABAJO PARA INVOLUCRAR A LOS CIUDADANOS EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS QUE AQUEJA A SU COMUNIDAD?

A) SÍ ¿CUÁLES?

B) NO ¿POR QUÉ?

29. ¿CÓMO PERCIBE QUE FUE LA RELACIÓN ENTRE LA CIUDADANÍA Y EL COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DE PUEBLO EN EL QUE PARTICIPÓ?

A) EXCELENTE B) BUENA C) REGULAR D) MALA

**GOBERNANZA DE RECURSOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL. EXPERIENCIAS DE
GOBIERNO A PARTIR DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LAS DELEGACIONES
POLÍTICAS DE MILPA ALTA E IZTAPALAPA
UACM-SECITI CONVENIO SECITI/060/2013 PROYECTO PI2011-4R**

GUIÓN DE ENTREVISTA A LAS AUTORIDADES DELEGACIONALES

- 1.- ¿Cuál es la autoridad responsable de trabajar en conjunto con los comités ciudadanos o consejos del pueblo?
- 2.- ¿Existe algún tipo o forma de participación de la autoridad delegacional con los comités ciudadanos o consejos del pueblo?
- 3.- ¿Existe algún área dentro de la delegación que apoye o asesore a los comités ciudadanos o consejos de los pueblos para llevar a cabo sus funciones?
- 4.- ¿Existe algún mecanismo de control para que el comité ciudadano o consejo del pueblo rinda cuentas con transparencia?
- 5.- ¿Cómo se organizan autoridades delegacionales y comités ciudadanos o consejos del pueblo al momento de tomar decisiones en relación a la aplicación del presupuesto participativo?
- 6.- ¿Qué papel desempeña la autoridad delegacional cuando los comités ciudadanos o consejos del pueblo organizan asambleas de consulta para la toma de decisiones?
- 7.- ¿Cuáles son los principales obstáculos que dificultan el funcionamiento de su trabajo en relación con los comités ciudadanos y consejos del pueblo?
- 8.- ¿En la delegación existe un área encargada de brindar capacitación a los integrantes del Comité Ciudadano o Consejo de los Pueblos para su buen funcionamiento?
- 9.- ¿Las autoridades delegacionales participan en los planes de trabajo que se llevan a cabo dentro de los comités ciudadano o consejos de pueblo?
- 10.- ¿La delegación cuenta con algún programa que promueva la participación ciudadana?
- 11.- ¿La delegación cuenta con algún área que realice evaluación de las funciones de los comités ciudadanos o consejos de los pueblos?
- 12.- ¿Cómo percibe la participación ciudadana en su delegación y de qué forma se podría mejorar?
- 13.- ¿Qué tipo de actividades o acciones pueden generarse para incrementar y fortalecer la participación ciudadana en la delegación?