

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO, COORDINACIÓN
DE CIENCIA POLÍTICA**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS GOBIERNOS LOCALES: EL CASO DE
TLALPAN, MÉXICO Y SAN JUAN DE LURIGANCHO, PERÚ, 2000 – 2005**

**TESIS DE MAESTRÍA EN
GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**QUE COMO REQUISITO PARA
OBTENER EL GRADO DE:**

M A E S T R O

P R E S E N T A:

LIC. JOSELITO FERNÁNDEZ TAPIA

ASESOR: MAESTRO MORGAN QUERO GAIME



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

En este proceso de mis estudios de Maestría, que me llevó a conocer la dinámica de la participación y de gobierno de Tlalpan en México y San Juan de Lurigancho en el Perú, no habría tenido éxito sin la formación académica, apoyo institucional y orientación de los profesionales y trabajadores de la Coordinación de Postgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Por tal motivo agradezco a la Dra. Judit Bokser por la oportunidad para continuar mis estudios de postgrado. Asimismo a la Fundación Ford por la beca de estudios que permitió hacer realidad esta aspiración.

Al Dr. Roberto Moreno, Coordinador de la Maestría de Gobierno y Asuntos Públicos por su apoyo oportuno durante el desarrollo de mi formación y en los momentos difíciles de la misma. Al Mtro. Morgan Quero Gaime, Director de tesis, quién con su formación y orientación académica responsable y sistemática, su constante motivación y exigencia, hizo posible alcanzar esta meta que a veces lo veía lejana. A la Mtra. Karla Valverde por su apoyo y aportes significativos durante el proceso de investigación. Asimismo al Mtro. Carlos Hernández por su atención y facilitación de los trámites administrativos y migratorios.

Agradezco también al Dr. Jorge Lumbreras, al Dr. Omar Guerrero, al Mtro. Juan Pablo Córdoba Elías y a la Mtra. María Solórzano, por su motivación y orientación académica, que enriqueció sustantivamente mi formación profesional. A José Luque Brazán por el apoyo para obtener información del proceso histórico de la ciudadanía en el Mundo y en el Perú y al Mtro. Víctor Ever Palpa Peralta por su orientación y apoyo en el procesamiento de información de las entrevistas.

Expreso también mi agradecimiento a Jorge Bazán, Jefe de participación ciudadana de San Juan de Lurigancho, a Ingrid Gómez y Dilian Góngora de la Delegación de Tlalpan y al Sr. Rodolfo Rosas, ciudadano y dirigente de Tlalpan, por el apoyo e información en todo el proceso de recopilación de la información. Asimismo a los ciudadanos y funcionarios que fueron entrevistados, por su tiempo y colaboración para realizar la investigación.

Asimismo, agradezco de manera particular, a la Profesora Nancy Luz Del Carpio Mora, quién facilitó y apoyó en todo momento la recopilación de la información, durante y después de mi presencia en San Juan de Lurigancho, sin cuya ayuda hubiera sido imposible terminar a tiempo el estudio. También quiero agradecer a mis amigos que estuvieron presentes en los momentos difíciles y discutimos, en algunas oportunidades, aspectos relacionados a la investigación: Claudia Villagrán, Ximena Levil, Manuel Herrera, Karina Galar, Limberg Ramos, Alfonso Hernández y Jesús Loayza, por su apoyo y sugerencias.

Finalmente a las personas más importantes de mi vida y que inspiran mi superación: Mis padres Higinio Fernández Rodríguez y Baudilla Tapia Soto; mis hijos Jem Alexis y Maite Cristina; mis hermanos Dalila, Yola, Walter, Mauro, Juan , Mery, Mónica Karina y Luis Antonio por su confianza y apoyo. A todos ellos dedico mi trabajo, que es a la vez el fin de un periodo profesional y el inicio de otro.

Inmemorian a la abuelita Visitación, símbolo de generosidad y servicio.

A mis hijos Jem Alexis y Maite Cristina, luces que iluminan mi camino.

A mis padres Higinio y Baudilla, por su amor y ejemplo de honestidad, perseverancia y trabajo.

A mis hermanos y a mis amigos de la Mesa de Trabajo de Juventudes de Jaén 1998 - 2001, por su esfuerzo y espíritu de lucha.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	12
-------------------	----

CAPITULO I

CONTEXTO HISTÓRICO, HACIA UNA PERSPECTIVA COMPARADA

1.1. Hacia una nueva concepción de participación y de gobierno local.....	36
1.1.1. Tlalpan y San Juan de Lurigancho, realidades que se encuentran.....	36
A. Aspectos histórico – territoriales.....	36
División territorial.....	36
b. Evolución histórica.....	37
c. Evolución Urbano – demográfica.....	38
B. Aspectos estructurales y jurídicos.....	41
a. Aspecto económico.....	41
Apertura económica y penetración neoliberal.....	41
b. Aspecto Político.....	43
Transición democrática y la vuelta a la autonomía ciudadana.....	43
Evolución de los procesos de participación ciudadana.....	44
Nuevas formas de participación ciudadana y relaciones entre sociedad – autoridades	46
c. Aspecto jurídicos – administrativos.....	46
Innovación legislativa.....	46
La legislación en México.....	47
La legislación en el Perú.....	49
1.1.2. Hacia la democratización de la administración del gobierno local: entre la administra- ción burocrática y la moda gerencial.....	52
A. El debate entre la gerencia pública y la administración pública.....	52
B. Gerencialismo y burocratismo en Tlalpan y San Juan de Lurigancho.....	54
1.2. Teoría y práctica de la participación ciudadana en México y Perú.....	56
1.2.1. Investigación y acción social: ¿desde arriba o desde abajo?.....	56
1.2.2. Peculiaridades de su situación socioeconómica actual.....	59

CAPÍTULO II

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ENTRE LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO

2.1.	Nuevas perspectivas de la participación ciudadana democrática.....	61
2.1.1.	Encuentros y desencuentros sobre la ciudadanía: entre la inclusión y la deliberación pública.....	61
A.	Ciudadanía y participación en los años noventa: entre la teoría y la práctica.....	64
B.	De los modelos de análisis de la participación ciudadana: Ghay Dharam y Tomás Villasante.....	68
a.	Niveles de participación según Ghay Dharam.....	68
	La participación como movilización.....	69
	La participación como descentralización gubernamental.....	69
	La participación como proceso autónomo e instituyente.....	70
b.	Modelo de participación ciudadana de Tomás Villasante.....	70
	Redes internacionales de pensamiento/acción.....	71
	Redes regionales de economías populares sustentables.....	71
	Redes asociativas del tercer sector y del tercer sistema.....	71
	Las redes informales y conductas transversales.....	71
2.1.2.	El debate de la Participación ciudadana en América Latina.....	72
A.	Dilemas de la democracia: debates y realidades actuales.....	72
	El juego consenso – disenso.....	73
	Representatividad versus gobernabilidad.....	73
	Representación proporcional (RP) versus pluralidad.....	74
	Corrupción – transparencia.....	74
B.	América Latina, un reto para la renovación democrática y ciudadana.....	75
	El debate O’Donell – Carlos Franco.....	75
2.2.	La participación ciudadana en América Latina.....	79
2.2.1.	La participación ciudadana en el momento actual.....	79
A.	La incorporación de la participación ciudadana a los procesos políticos y de desarrollo.....	79
a.	La participación ciudadana, entre la integración y la descentralización.....	79
b.	La participación ciudadana en busca de los espacios de toma decisiones.....	81

B.	Entre el discurso y la praxis de la participación ciudadana.....	83
a.	Ejemplos significativos en programas del gobierno central en Perú y México.....	83
b.	Participación ciudadana, política y administración pública.....	84
2.2.2.	La participación ciudadana en el Perú y México: del corporativismo y el clientelismo a la autonomía.....	89
A.	México, en busca de los caminos democráticos en la participación ciudadana.....	89
B.	Perú, en la encrucijada de la fragmentación ciudadana y la autonomía.....	87

CAPITULO III

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN JUAN DEL LURIGANCHO, LIMA Y EN TLALPAN, DISTRITO FEDERAL

3. 1.	Riesgos y retos de la participación ciudadana.....	91
3.1.1.	De la ley a la acción social.....	92
A.	Tlalpan, entre el legalismo institucional y la participación consultiva.....	93
B.	San Juan de Lurigancho, entre la participación por integración y el protagonismo ciudadano.....	96
C.	Las relaciones de poder en la participación ciudadana.....	97
3.1.2.	De la manera como se realiza la participación ciudadana en Tlalpan y San Juan de Lurigancho.....	98
A.	Tlalpan, el difícil tránsito hacia la participación democrática.....	98
a.	Hacia un presupuesto participativo (HPP).....	99
b.	Programa de “Planeación democrática” (PD).....	104
c.	Programa de seguridad pública (SP).....	107
d.	La participación en otros programas.....	108
B.	San Juan de Lurigancho, entre la participación autónoma y la integración liberal	110
a.	El presupuesto participativo y el Plan de desarrollo estratégico distrital concertado.....	110
b.	Las Redes de Políticas Públicas de San Juan de Lurigancho.....	115
c.	Programas de servicios públicos locales.....	117
C.	Participación desde la sociedad, ¿esperanza o alternativa?.....	118
a.	Tlalpan, hacia la utopía de la participación desde la sociedad.....	118
b.	San Juan de Lurigancho, de la presión política a la concertación deliberativa.....	119

3.2.	La participación ciudadana: motivaciones, actores y roles en la relación con el gobierno y la sociedad.....	121
3.2.1.	Lo que motiva a los ciudadanos a participar.....	121
A.	Participación por necesidades y demandas sociales.....	121
B.	Participación por intereses personales, particulares o grupos de interés.....	122
C.	Participación para la transformación social y política.....	122
3.2.2.	Los actores y nuevos roles en el proceso participativo.....	123
A.	Rol del ciudadano, de votante a actor social.....	123
B.	Rol de las organizaciones sociales.....	124
C.	Rol del gobierno y la administración local.....	125

CAPÍTULO IV

ALCANCES Y LIMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.1.	La participación ciudadana, sus alcance y límites.....	127
4.1.1.	El caso de Tlalpan en México.....	128
A.	De la participación como movilización hacia la participación como descentralización	128
a.	Participación como movilización.....	128
b.	Participación como descentralización.....	130
c.	Participación como proceso autónomo e instituyente.....	131
B.	Entre el corporativismo clientelista y la descentralización, el difícil tránsito hacia la participación.....	132
a.	Participación vecinal – comunitaria.....	133
b.	Participación corporativa clientelista.....	134
c.	Participación democrática descentralizadora.....	136
4.1.2.	El caso de San Juan de Lurigancho en Perú.....	137
A.	¿Afirmación de la participación como descentralización o tránsito hacia la participación autónoma.....	137
a.	Participación como movilización.....	138
b.	Participación como descentralización.....	139
c.	Participación como proceso autónomo.....	141

4.2.	El poder y las relaciones gobierno – sociedad.....	143
4.2.1.	De un poder centralizado y vertical a un poder horizontal y circulante.....	143
A.	La apertura democrática y los temores a la participación.....	143
a.	Tlalpan, ¿regreso a la centralización del poder?.....	143
b.	San Juan de Lurigancho, un poder circulante.....	145
B.	Obstáculos a los procesos de participación ciudadana.....	146
a.	Del corporativismo y clientelismo partidista al modelo gerencial excluyente.....	146
b.	De una cultura autoritaria y de expertos a una cultura democrática e incluyente.....	147
4.2.2.	Aprendizaje e innovación: hacia el protagonismo ciudadano y un poder compartido	148
A.	La participación como fuente de democratización y desarrollo: un nuevo rol de los gobiernos locales.....	148
B.	Hacia una participación ciudadana democrática y alternativa.....	150
	CONCLUSIONES.....	153
	ANEXOS.....	173
	BIBLIOGRAFÍA.....	211

INTRODUCCIÓN

“Desde el momento en que se tratan en común los asuntos comunes, cada hombre comprende que no es tan independiente de sus semejantes como él se figuraba antes, y que, para obtener su apoyo, a menudo es necesario prestarles su concurso”¹

Alexis de Toqueville

Presentación

En las últimas tres décadas, en América Latina, desde la sociedad civil y desde los gobiernos, se ha impulsado la participación ciudadana en la solución de los problemas que afectan a la población. Los fenómenos de corrupción en varios países (Perú, Argentina, Brasil) o el tránsito a la democracia (México y Chile), unidos a la ola democratizadora y el impulso desde los organismos internacionales², nos han vuelto el rostro a la participación de los ciudadanos en lo público. Asimismo, las propuestas implementadas por los gobiernos desde la última década del siglo XX asumen, al menos en el discurso, la responsabilidad de desarrollar los valores democráticos, promover la participación y la inclusión social. En este contexto se estudia la realidad de la participación ciudadana y los gobiernos locales.

Los espacios locales elegidos para estudiar la participación ciudadana y su relación con los gobiernos locales son la Delegación de Tlalpan del Distrito Federal (DF), en México, y el Distrito de San Juan de Lurigancho de Lima (S JL), en Perú. Estos dos espacios político territoriales presentan dinámicas de desarrollo histórico, urbanización, características demográficas y un contexto jurídico y político, semejantes. Pero, la variable principal considerada es la “participación ciudadana” que se realiza en las dos jurisdicciones entre los años 2000 – 2005.

Tlalpan es una delegación política ubicada al suroeste del Distrito Federal, cuya población en el 2001 fue de 581 781³ habitantes. Es la delegación más extensa y posee una basta geografía y una historia que se remonta a los pueblos prehispánicos, con gran presencia política durante la

¹ Toqueville, Alexis. *La Democracia en América*. Gernika, 1997, pp. 285.

² Véase Información sobre el papel de los organismos internacionales como el BID, el BM, el FMI y el PNUD – ONU, puede en los diversos documentos de estas instituciones y estudios al respecto, cuya referencia aparece en la bibliografía de la presente investigación.

³ Fuente: INEGI. *Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. México, 2001

colonia y la república. Actualmente es un espacio urbano moderno y polarizado, con altos índices de marginalidad y predominio del comercio y los servicios.

San Juan de Lurigancho⁴ es un Distrito de Lima y el más poblado del Perú con 1 031 000 habitantes, calculados al 2004, constituyendo el 11% de la población limeña. Se ubica en la margen derecha del río Rímac, al sur de Lima, con un territorio de 131, 25 Km. Posee también una riqueza histórica prehispánica que se remonta a los 9 000 años a. C., posteriormente habitada por los Lurigancho, la cultura Lima, los Ychmas y los Incas. Ha evolucionado de ser un pueblo joven de migrantes a una urbe moderna con múltiples contradicciones sociales y la más pobre de los distritos del Perú, dónde el comercio y los servicios son las actividades principales.

La importancia de cómo se dan los procesos sociales, políticos, económicos y culturales en los espacios locales; sus causas, consecuencias e impactos en la vida de los actores que participan - ciudadanos, sus organizaciones y el gobierno, entre otros -, motivaron la realización del estudio. Además, el interés particular de conocer su dinámica y características, que nació y creció en mi trabajo con organizaciones sociales y en el organismo electoral peruano (ONPE).

El trabajo se desarrolla en un momento histórico de cambios nacionales y globales. A nivel nacional, en los dos países, las transiciones a la democracia marcan transformaciones importantes a nivel de gobiernos nacionales y locales: la reforma del Estado, los procesos de descentralización y desconcentración, los cambios legislativos para generar confianza y participación de los ciudadanos y la deslegitimación de los representantes frente a sus electores. De otro lado, el despertar ciudadano, el nacimiento de organizaciones sociales de importante presencia nacional o local, el aumento de la demanda y la crisis de los partidos políticos, dan lugar a nuevas relaciones gobierno – sociedad.

En el ámbito internacional, los impactos de la globalización en general y de la penetración de las políticas neoliberales en particular, provocan un fortalecimiento de la cultura y los espacios locales y nuevas formas de relacionarse con el mundo. Asimismo, las consecuencias de la misma, al incrementar la pobreza y el desempleo, influyen de manera drástica en las relaciones dentro de la sociedad, como de ésta con el Estado. A la vez, la decisión de los organismos internacionales

⁴ <http://www.munisjl.gob.pe/>, consultado el 2 de diciembre del 2004.

para impulsar formas de participación en los proyectos que financian redefine criterios de gobierno que los Estados, en este caso Perú y México, deben potenciar y realizar.

El estudio busca encontrar qué hace innovadora y particular a la participación de los ciudadanos, resaltando sus avances y retrocesos, logros y limitaciones, precisando sus características y modelos predominantes. A través de las hipótesis se delinearán las formas en que se manifiesta el poder para llevar al espacio público necesidades e intereses de los diferentes sectores, su evolución y motivaciones, y cómo se estructura a partir de una diversidad de manifestaciones socioculturales que terminan dándole forma. En ese proceso se precisa la participación y las relaciones gobierno-sociedad, sus características y su relación con la democracia y el desarrollo.

Para lograr el propósito, se construyó un esquema de variables e indicadores, a partir del modelo elaborado por Ma. Luisa Cuenca Morales (2001)⁵, que incluye como ejes: la participación ciudadana (la organización y la participación), la democracia (la inclusión y la deliberación), el gobierno local y el desarrollo local (Ver anexo 2). Esta metodología es un acercamiento al análisis de la participación ciudadana que ofrece una visión integral de los dos casos elegidos para la investigación. En ese sentido, se define en las páginas siguientes los términos que serán ejes del trabajo, se delimita el problema, las hipótesis y se detalla la metodología utilizada.

Participación ciudadana y ciudadanía

La participación ciudadana, como es entendida en el presente estudio, parte de la concepción de ciudadanía como incorporación de los ciudadanos a la vida jurídica, social, económica y cultural de una comunidad política⁶, cuyo punto de partida, básico y cotidiano, es el espacio local. Es precisamente en él, “donde se demuestra la capacidad de autogobernarse, dialogar y decidir juntos, el para qué y cómo del desarrollo. Para concretizar estas acciones se establece entre representantes y representados alianzas estratégicas”⁷

⁵ Está metodología construida por Cuenca Morales, considera como puntos de partida los datos cualitativos del Proyecto de Indicadores Estambul +5: “Promover la descentralización y fortalecer las autoridades locales, fomentar y apoyar la participación y el compromiso cívico, y garantizar la administración transparente, responsable y eficaz”. Esta metodología es modificada porque los indicadores considerados por Cuenca Morales son muchos. El nuevo modelo incluye como criterios de impacto de la participación: El desarrollo local y aspectos vinculados a la democracia.

⁶ Turner, Bryan S. Contemporary in the theory of Citizenship, en Bryan S. Turner (ed.) Citizenship and Social Theory, Londres, Sage Publications. 1993, pp. 2 – 3.

⁷ Cuenca Morales, María Luisa. Institucionalización de la participación ciudadana. Propuesta de indicadores (Versión corregida). Centro Operacional de Vivienda y Doblamiento COPEVI. Programa de Gestión Urbana PGU, Coordinación regional para América Latina y El Caribe, Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos – Habitat. PNUF. Quito, 2001, pp. 6.

Así, la participación ciudadana se define como el conjunto de interrelaciones de individuos en cuanto ciudadanos y actores sociales y políticos, en lo público y con respecto al gobierno, con el fin de intervenir voluntariamente en los procesos de concepción, planificación, decisión y ejecución de las políticas que afecta directa o indirectamente al desarrollo local, regional o nacional. Es, concretamente, la acción pública de los ciudadanos que representan intereses socializados y que buscan fines públicos, donde se involucran en forma consciente y voluntaria en procesos que les afectan directa o indirectamente”⁸. Es decir ejercer sus derechos políticos y asumir sus responsabilidades cívicas, plenamente. Hecho que implica mejorar sus condiciones (satisfacer necesidades materiales) y posiciones (ubicación social y relaciones de poder), para acceder a un mejor status político u social.

Estas interacciones se configuran, como señala Habermas y Arendt, en la esfera pública, en un proceso de interrelaciones intersubjetivas mediante discursos y acciones que buscan desarrollar las capacidades de los individuos como sujetos sociales, miembros de una comunidad social y política, para lograr su inclusión y mayor bienestar.

Los espacios locales y los gobiernos locales

Los espacios locales se definen como las demarcaciones político - territoriales delimitadas de mayor cercanía a la vida cotidiana de los ciudadanos, donde se ejerce el gobierno local. El gobierno local se entiende como el órgano político – administrativo integrado por políticos (legitimados por el voto universal) y funcionarios, que constituyen el cuerpo técnico – profesional, encargados de la ejecución de las acciones administrativas.

Para precisar qué son los gobiernos locales se consideran las siguientes características: un territorio delimitado, ser habitados por una población que mantiene relaciones sociales múltiples, constituir un espacio de desarrollo en torno a un gobierno común, tener una cultura particular e histórica que los identifica y poseer un órgano de dirección elegido por los ciudadanos⁹.

⁸ Haiman el Roudi, Marta Harnecker y Luis Bonitlla. Herramientas para la participación. Caracas. 2005, pp. 8.

⁹ Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones FLACMA – Sección Regional IULA para América Latina – Equipo Técnico, político y profesional de Asociaciones Nacionales de Gobiernos Locales AGLs. Cartagena, 2003, pp. 4.

Estos gobiernos asumen diversos nombres en Latinoamérica: Municipalidades, Alcaldías, Ayuntamientos, Cabildos, Prefecturas, Delegaciones, etc., siendo los órganos de gobierno más próximos a los habitantes y ciudadanos. A la vez, en los últimos dos décadas experimentan transformaciones importantes como resultado de las reformas del Estado, la globalización, la fragmentación social y la pobreza, así como por el fortalecimiento de una creciente demanda y participación de los actores locales ciudadanos y sociales.

Democracia

La participación ciudadana, articulada a los procesos políticos, nos lleva a definir otro término eje: democracia. Se define a la democracia como un sistema político caracterizado por un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quien está autorizado a tomar las decisiones y mediante qué procedimientos; que es más democrático cuantas más personas participen directa o indirectamente en la toma de decisiones; implica elecciones reales y transparentes, y donde los que eligen y/o toman decisiones se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra¹⁰. Además, el respeto a los derechos humanos, la diversidad, la igualdad, la equidad e inclusión, donde mayorías y minorías sean respetadas en tanto tales y en tanto sujetos de derechos y responsabilidades cívicas¹¹ que buscan participar en los espacios públicos de gobierno y desarrollo.

Desarrollo local

Siguiendo a Amartya Sen y Dharam Ghay, se define el desarrollo como un proceso integral que, además del crecimiento económico y los índices de desarrollo humano considerados internacionalmente, incluye el desarrollo de capacidades y el ejercicio de las libertades.

A partir de este marco general, el desarrollo local es un proceso dinamizador de la transformación económica, social, política y cultural, que aprovecha los múltiples recursos endógenos y exógenos para lograr el crecimiento económico, la inclusión social y política y el progreso

¹⁰Cfr. Bobbio, Norberto. El Futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México, 2002 (1984), pp. 24 – 2. Véase Bobbio Norberto. Liberalismo y Democracia. Fondo de Cultura Económica. México, 2002 (1985), pp. 39– 48; Dahl, Robert A. La Poliarquía: Participación y oposición. Tecnos. Madrid, pp. 14 – 15.

¹¹ Véase Ibid. pp. 67 – 100; pp. 156 – 160, 135, 137 – 142, 210 – 211; Kymlicka, Will. Ciudadanía multicultural. Piados. Buenos Aires. 2002 (1995).

cultural. Consecuentemente, busca mejorar la calidad de vida de las personas y de la comunidad local. Es decir, es un proceso integral que combina las fuerzas del gobierno y de la sociedad para desarrollar capacidades personales, ciudadanas y de gobierno, para alcanzar sus fines bajo los principios de equidad, sustentabilidad, corresponsabilidad, gobernabilidad democrática, diferencia y participación incluyente¹². Así, el desarrollo local, desde los ochentas, constituye una alternativa de desarrollo frente a los modelos tradicionales y se relaciona cada vez más con los procesos participativos ciudadanos.

Planteamiento del Problema

En los espacios políticos latinoamericanos, desde los años ochentas y noventas, la discusión y práctica de la participación ciudadana se da en un triple proceso: 1) en la participación político electoral, 2) en el desarrollo e implementación de políticas públicas y la transparencia del gasto público, y 3) en la defensa de sus derechos ciudadanos y cumplimiento de las responsabilidades cívicas. Los ciudadanos participan desde sus organizaciones o vía los espacios abiertos o institucionalizados desde el gobierno.

La participación ciudadana, en sus diferentes niveles y formas, puede entroncarse a dos hechos. El primero, ser considerada un derecho, por tanto asumida desde la sociedad vía la acción ciudadana con el fin de transformar realidades y alcanzar fines públicos. En este sentido las leyes en sus diferentes jerarquías, internacionales y nacionales, ofrecen espacios de participación, que deben exigirse y realizarse¹³. El segundo hecho consiste en la acción gubernamental pro participación ciudadana. No sólo reconociendo la participación de acuerdo con la ley, sino asumiendo un rol incluyente e incorporando a la democracia directa en el gobierno local. Es decir, un gobierno facilitador, colaborador y promotor de la participación, articulándola y canalizándola, bajo criterios comunes establecidos por actos deliberativos¹⁴ y autónomos.

¹² Cfr. Di Pietro Paolo, José Luis. Hacia un desarrollo Integrador y equitativo; una introducción al desarrollo local. En Burin, David y Ana Inés Heras (comp.) Desarrollo Local: Una respuesta a escala humana a la globalización. Buenos Aires. 2001, pp. 21; Arocena, José. El desarrollo local: Un desafío contemporáneo. Centro Latinoamericano de Economía Humana – CLAEH. Universidad Católica de Uruguay. Nueva Sociedad. GRAFICOR. Caracas. 1995, pp. 164 – 165, 35 – 36.

¹³ GDDF. Ley de participación ciudadana. Mayo 17 del 2005; Nueva Ley Orgánica de Municipalidades No. 27972. Lima. Mayo 27 del 2003; Municipalidad de SJL. Ordenanza 011 (2003) y Ordenanza 030 (2004).

¹⁴ Véase Habermas, Jürgen, Facticidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Simancas, Valladolid, 1998 (1997), pp. 372 - 379, 381, - 386, 451 - 452

Podemos preguntarnos: ¿cómo se vive este doble proceso que lleva a participar? En SJL existe un amplio proceso de participación de diferentes organizaciones: mujeres, juventudes, vecinos, niños, obreros, cooperativas, iglesias, ciudadanos sin viviendas, redes de salud, redes ecológicas, etc., desde los ciudadanos. Pero también están los programas implementados desde la Municipalidad. En estos procesos, el clientelismo y el asistencialismo aún afecta la médula de algunas organizaciones, especialmente de los sectores más pobres, cuya estadística lo maneja el personal de confianza del Alcalde y existe mucho recelo en permitir su conocimiento.

Lo significativo en SJL es el pluralismo político de sus organizaciones y la formación política de sus dirigentes. Estas organizaciones de jóvenes, mujeres, vecinos, madres, etc., operan como equilibrio político, son potenciales fuerzas participativas, pero también de intereses clientelistas. Si bien son propositivas y contestarias, pueden ser copadas por la influencia partidaria o estatal. Lo que lleva a preguntarnos: ¿la presencia de profesionales y ciudadanos de las clases medias inhibe la participación de las clases bajas? ¿Monopolizan y elitizan la participación o es democrática e inclusiva? ¿Cuáles son los espacios de mayor participación?

En Tlalpan la participación se presenta en tres principales dimensiones: 1) la participación de los pueblos, 2) la participación en relación al gobierno y 3) la participación a través de asociaciones, ONGs y partidos políticos. La dinámica participativa en cada caso es diferente. Al respecto podemos preguntar: ¿las formas de participación a nivel de pueblos son incluyentes y democráticas? ¿Los comités vecinales han logrado incorporarse plenamente a los procesos de gobierno que las leyes le permiten? ¿Son las asociaciones u ONGs y los partidos políticos promotores de una participación autónoma e independiente? ¿Se realizan plenamente las formas institucionalizadas de participación? A estas interrogantes se buscan respuestas con el estudio.

La participación, que desde el gobierno se llama ciudadana, articulada a los comités vecinales, pueden ser más una formalidad legal que una fuerza constitutiva social. El corporativismo y el clientelismo no han cesado, aunque existe un mayor pluralismo que confronta a partidarios y simpatizantes del PRI y del PRD. Estos comités son elegidos por voto universal y desde 1997 no han sido renovados. A la vez, los órganos administrativo y político de la delegación no consideran que significaran aportes significativos para la democracia y desarrollo local. Nacieron

por el interés en los presupuestos destinados para ellos, que finalmente fueron operativizados por la Delegación y, salvo excepciones, no fueron fundantes de ciudadanía ni de participación.

La última forma de participación se vincula fundamentalmente a asociaciones y ONGs. En este caso, operan diversas organizaciones de ciudadanos, fundamentalmente de estratos medios y altos. Sus acciones se centran en actividades “no lucrativas”: ayuda a sectores sociales en riesgo (niños, ancianos, drogodependientes, etc.), promoción del deporte, educación, etc.). Su relación con el gobierno se limita a hacer llegar demandas usando los canales tradicionales de gestión y su trabajo no es muy conocido por dirigentes y vecinos. En relación al gobierno, son los partidos políticos los que ejercen una función de gobierno, en muchos casos.

Frente a esta realidad, se responde a las siguientes preguntas: ¿quiénes participan? ¿Cómo participan? ¿Influyen en las decisiones? ¿Tienen incidencia política? ¿Qué impactos y logros existen? ¿Realmente existe la deliberación y la autonomía en la participación ciudadana de San Juan de Lurigancho y Tlalpan o son sólo formas de integración en actividades de beneficio mutuo? Tal vez, no sólo las necesidades básicas motiven la participación, sino diversos intereses: políticos, cooperativos, ideológicos, altruistas, etc.¹⁵

En este sentido, es posible que las demandas y necesidades sociales, las características peculiares de cada localidad y la cultura particular de cada ciudadano y/o población puedan ser algunos de los factores motivadores de la participación. Los fines también pueden ser diversos: la lógica de la renovación democrática electoral y la legitimación del poder en un contexto de crisis de partidos políticos y la desconfianza en los políticos¹⁶. También los fines utilitaristas de representatividad y de control del conflicto, que busca el fortalecimiento de la democracia representativa. O la búsqueda de equidad, inclusión y pluralismo político que desde los movimientos sociales¹⁷ emergentes son manifiestos.

¹⁵ El voluntariado es una muestra de participación cuya lógica para los que participan no es satisfacer necesidades inmediatas propias, pero tampoco garantiza que sean democráticos y de interés colectivo.

¹⁶ En Perú, desde fines del régimen de Alan García Pérez (1988) y del gobierno de Fujimori (1990 – 2000) los partidos aún no han recobrado la confianza de la población y son instituciones muy débiles que no representan las aspiraciones de la mayoría de peruanos. En México, también la crisis al interior de los partidos y el desencanto de la población es profunda desde los noventa a la fecha, no obstante los cambios.

¹⁷ En el caso de SJL, los movimientos de amplios sectores de mujeres organizados, las juventudes e incluso de niños y adolescentes, han reconfigurado el accionar de la participación, dinamizándolas enormemente. En Tlalpan, también la aparición de estos grupos sociales cuya problemática atraviesa la organización de clases sociales, al parecer, adquieren cada día más preponderancia.

Otro problema de la participación es su sustentabilidad. Si asumimos con el PNUP que el sentido de la participación se vincula estrictamente a satisfacción de necesidades, talvez al ser satisfechas, la participación desaparezca, porque los derechos sociales y el acceso a servicios no son fundantes de ciudadanía¹⁸. ¿Esta forma de participación, heredada de los gobiernos asistencialistas corporativistas es la que predomina en Tlalpan y San Juan de Lurigancho? ¿O domina una participación unida a una ideología, proyecto de sociedad o a una filosofía de vida que gira en torno a lo político – social y dinamiza más la democracia, abre espacios deliberativos fuertes, que permiten tomar decisiones? O tal vez, el pietismo, el oportunismo, el status social o político guía estos procesos participativos.

Esta realidad nos lleva al dilema si las acciones participativas son meras acciones débiles y no decisorias, cuya influencia con respecto al poder sigue siendo coyuntural, acotada y sin unidad; o procesos de protagonismo y transformación social que construyen ciudadanía, democracia y desarrollo. Para encontrar respuestas se contesta a la siguiente pregunta central: ¿Cómo se ejerce y caracteriza la participación ciudadana que se desarrolla en Tlalpan, México D. F. y San Juan de Lurigancho, Lima - Perú, durante el periodo 2000 - 2005?

Hipótesis

1. Dado que la participación ciudadana es construida socialmente, se redefine formando nuevas identidades a partir de las existentes y las influencias del contexto. Así, se constituye como una nueva forma de relación donde el poder circula en diferentes direcciones, para posicionar e incluir los intereses y/o necesidades de los diferentes grupos civiles o políticos en relación con la toma de decisiones en la administración de los bienes y servicios públicos.

2. La participación ciudadana tanto en Tlalpan como en SJJL, constituye un proceso gradual y conflictivo en la construcción de una democracia inclusiva y deliberativa. Responde a distintas motivaciones e intereses de los ciudadanos, de las organizaciones involucradas y de los gobernantes, en un doble juego de poder: el de los partidos políticos representados en el gobierno

¹⁸ Véase Habermas, Jürgen. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso. Trotta. Madrid, pp. 632 – 633.

y el de los ciudadanos, para ejercer sus derechos y responsabilidades, satisfacer sus necesidades privados o colectivos; cuyos fines y resultados son congruentes con los intereses que los motivan.

3. La participación ciudadana en los espacios locales de Tlalpan y SJL se desarrolla bajo la influencia de diferentes fenómenos culturales locales y nacionales, que permanentemente se transforman y se constituyen como los relatos e imaginarios de las relaciones entre gobernados y gobernantes. Relatos e imaginarios que al institucionalizarse, definen el perfil de ciudadano y de gobierno que predomina, facilitando o no la participación, la democracia y el desarrollo, independientemente de la administración local de turno.

Objetivos

1. Conocer la estructura organizativa y funciones de gobiernos locales de Tlalpan y SJL en relación a la participación ciudadana.

2. Analizar y explicar las características, causas, impactos y fines de la participación ciudadana en estas dos jurisdicciones territoriales en el periodo 2000 – 2005, sus relaciones con la cultura local y nacional y las formas cómo se manifiestan en cada espacio local.

3. Explicar la forma como circula el poder en las relaciones y redes que se tejen entre los ciudadanos y de éstos con el gobierno.

4. Determinar los límites y alcances de la participación ciudadana en los espacios locales, así como su importancia para la ciudadanía, la democracia y el desarrollo.

Ciudadanía y democracia, un dilema de inclusión y exclusión

“La ciudadanía en su real sentido implica pertenencia, identidad y derechos en relación a una determinada comunidad política”¹⁹. La ciudadanía moderna surge en relación a las interrelaciones entre el individuo y el Estado, resultados de los procesos de modernización y democratización política que se consolidan en el siglo XVIII con la Revolución francesa, el capitalismo y la

¹⁹ García Delgado y Luciano Nossetto, Documento de trabajo, Buenos Aires. 2003

configuración de los estados nacionales²⁰. Esta ciudadanía primera, dominada por el pensamiento liberal clásico, lleva a una concepción de la participación ciudadana realizada únicamente desde la sociedad, a la cual el Estado sólo tutelaba.

La evolución de la ciudadanía tiene como punto de partida las ideas de Marshall quien la concibe como una construcción histórica. Marshall acuña en 1949 los conceptos de ciudadanía civil (SVIII), ciudadanía política (SXIX) y ciudadanía social (SXX). Su idea de ciudadanía era la de bienestar y seguridad en función a la acumulación que han logrado las sociedades. En esta lógica los derechos son acumulativos, de tal modo que el ejercicio pleno de los derechos sociales garantizan la vigencia de los derechos civiles y políticos. La ciudadanía, por lo tanto, es la prolongación del derecho natural y de la ley moral y es concebida como lineal–evolutiva, tesis criticada por Gidens y Habermas. Las formas vinculadas a esta primera ciudadanía son la participación gremial y sindical.

En el modelo de Marshall no se puede comprender plenamente la participación ciudadana de hoy. Como se observa en Tlalpan y SJL, dado su pluralidad cultural y política y sus profundas desigualdades de todo tipo, se hace necesaria la inclusión de las diferencias culturales y étnicas²¹ (pluralidad, multiculturalidad e interculturalidad), así como de las diferencias de género²². Así, una ciudadanía que reconoce a las minorías permite una participación diferenciada, plural e inclusiva. Taylor considera central “el reconocimiento de las particularidades, tradiciones culturales y las formas de identidad históricamente construidas”. Pretende la construcción de la igualdad desde los derechos de las minorías y rechaza el universalismo homogenizador que no respeta las diferencias culturales al interior de las comunidades.

Si la participación de los comunitaristas y republicanos, aunque en sentido diferente, se concibe en función del interés de todos. La participación ciudadana de los liberales, cuyo representante más connotado es Rawls, tiene por centro al individuo en tanto individuo. A partir de la noción de justicia como imparcialidad y equidad, articula justicia y pluralismo, destaca los derechos y libertades básicos y la igualdad de oportunidades, bajo cuyas premisas, la participación tiene

²⁰Véase Luque Brazan, José, La construcción de la ciudadanía en los migrantes peruanos en Santiago de Chile, FLACSO. México. 2002.

²¹ Kymlicka plantea completar los derechos humanos con una teoría de los derechos de las minorías, resalta el papel de las responsabilidades no solamente de los derechos. Véase Kymlicka, Will. Ciudadanía multicultural. Paidós. Barcelona. 2002 (1995).

²² Las teorías feministas introducen el enfoque de equidad de género y la democracia tanto en lo privado como en lo público político, la importancia de igualdad en la diferencia y el fortalecimiento del concepto de ciudadanía cultural. También las corrientes marxistas revaloran el papel de la mujer, no obstante tienden a la homogenización de los ciudadanos y a la intolerancia de las diferencias culturales.

como fin la realización del individuo en tanto responsable de su destino y cuya moral ciudadana le impone valores y responsabilidades políticas de razón pública. Sin embargo, en un mundo capitalista no siempre se puede alcanzar ese sentido de equidad que señala Rawls, derivando en excluyente. Ya Hayek señala la paradójica necesidad de las desigualdades en el capitalismo. Así la participación ciudadana no se desenvuelve en igualdad de oportunidades, sino en un proceso de integración al sistema para controlar los conflictos y dar sustento a la democracia liberal.

Las teorías llamadas progresistas o republicanas representadas por Hanna Arendt²³ y Jürgen Habermas resaltan el papel fundamental de las interrelaciones y la acción discursiva en el contexto de lo público para hacer real el ejercicio de la ciudadanía, cuyo interés se orienta a la construcción de una sociedad más justa. Estos planteamientos nos abren las puertas a una participación activa, transformadora, racional y de cambio. Los ciudadanos, en tal sentido, deben ser activos, deliberativos y que busque el bien común. Para esta concepción, la comunicación y la participación son fundamentales en una comunidad política. No consideran la particularización de los derechos de los grupos y culturas existentes como bases prepolíticas necesarias para la construcción de ciudadanía, que resaltan los comunitaristas. Sin duda el debate está abierto y lo único no aceptable son los fundamentalismos teóricos sobre “las ciudadanías locales” o de una “homogenización global sin respeto a las diferencias”.

Participación y globalización

La caída de la URSS y el socialismo del este de Europa nos llevan a una nueva bipolaridad: riqueza - pobreza, norte - sur. El debate contemporáneo se modifica y gira en torno a: la democracia representativa – democracia participativa, democracia radical y democracia deliberativa, las nuevas teorías de la ciudadanía y la importancia o no de la participación de los ciudadanos en lo público. En este contexto, las izquierdas perdieron credibilidad y pasaron a defender la democracia participativa, el Estado y mayores espacios de inclusión, considerados importantes para la protección de los derechos sociales amenazados por el liberalismo triunfante. El mundo se reacomoda bajo la inercia de la globalización, los problemas se mundializan y el

²³ Arendt concibe al espacio público como el centro de construcción de identidades, donde interactúan a través de discursos y deliberan colectivamente sobre asuntos de interés común. Habermas, por su parte, sostiene que las identidades se construyen intersubjetivamente y la individuación se elabora en procesos de socialización, plantea la participación y la comunicación como elementos fundamentales de la libertad y de la ciudadanía, debate que se ampliará en el desarrollo del estudio.

Estado no puede responder a las demandas crecientes. Por esta razón, también las corrientes liberales incorporen la participación ciudadana como estrategia para afrontar la actual realidad.

Ante los cambios de la globalización, las fuertes olas migratorias internacionales y la mundialización de los avances tecnológicos-comunicacionales y los problemas (hambre, pandemias, violencia, etc.), la participación ha cobrado valor también en los espacios transnacionales. Las redes de participación unen a ciudadanos de todo el mundo, interconectando no sólo grandes organizaciones, sino también barriales y locales. Esto ha llevado a hablar de la ciudadanía global, supranacional o postnacional. Ya Marx, Lenin y Mao sugirieron la idea de la ciudadanía global al hablar de la unidad y liberación de los obreros del mundo. Habermas por su parte habla de la extensión de la ciudadanía en espacios supranacionales.

Esta ciudadanía deliberativa e inclusiva se articula dentro de una democracia más abierta, donde los espacios de participación crecen. La participación se extiende a nivel local, nacional e internacional, se articula en redes que dan solidez a la organización y participación de los ciudadanos. Estas redes permiten a organizaciones que aún no siendo de “determinadas jurisdicciones” realicen labores con los gobiernos o con los ciudadanos de los espacios locales (capacitación, asesoramiento técnico, cabildeo, etc.)²⁴.

Esta participación ha venido a cubrir el espacio dejado por el régimen representativo. Esta realidad, no obstante la confrontación entre los defensores de la democracia representativa y de la democracia participativa, se impone en la práctica cotidiana. La participación desde el gobierno, apoyada por los organismos internacionales (BID, BM, FMI y PNUD) o la autónoma, nacida y potenciada desde los ciudadanos, forma parte de las innovaciones del sistema democrático y del desarrollo a nivel local y nacional en nuestros países.

²⁴ En Tlalpan, el CESEM desempeñó una labor fundamental en el caso del presupuesto participativo y los programas de capacitación ciudadana. En San Juan de Lurigancho, ONGs de Lima son el brazo técnico de la Mesa de concertación y el IPEC asesora a las organizaciones juveniles. Estos actores son fundamentales en los cambios y fortalecimiento de la ciudadanía en estos espacios locales.

Democracia y participación, las dos caras de la moneda

“En las democracias es el pueblo soberano”²⁵ afirmaba Aristóteles. Esta referencia a la noción de pueblo nos sirve para retomar un eje fundamental para la participación ciudadana. El pueblo griego era el conjunto de los ciudadanos que tenían un sentido vinculante los unos con los otros. La condición de ser ciudadano permitía participar en las decisiones de la polis. Trasladada esta imagen a la actualidad, implica que los ciudadanos tomen decisiones en busca de un bien común o público, no meramente individual y/o particular.

Esa soberanía del pueblo es el ideal que orienta el proceso al que llamamos democracia y, a la vez, es la base de la participación. Es la medida que esperamos de ella mediante la participación de los ciudadanos. Esta democracia, no obstante haberse transformado en sus supuestos teóricos como en sus elementos y características que lo definen y ser ahora una idea nueva²⁶; su esencia, que es la participación de los ciudadanos, no ha cambiado. Hoy, si bien no hay consenso en las formas de participar, no se concibe una democracia sin participación²⁷. La democracia entonces se convierte en un proceso social y forma de vida. Esa vieja alocución de la “soberanía del pueblo”, no necesariamente implica que éste gobierne, pero invoca a participar. Así, con Bobbio decimos que un régimen es más democrático cuantas más personas participen, directa o indirectamente, en la toma de decisiones.

En México, la transición democrática permite el despertar de los ciudadanos que perdido el temor al control del partido único, se organizan independientemente. De este modo surgen tres procesos participativos fundamentales: el fortalecimiento del pluralismo político, la estructuración y consolidación de una sociedad civil con capacidad de incidencia política y la implementación de novedosos programas de participación ciudadana tanto en el Distrito Federal como en los Estados, especialmente a nivel local.

En el Perú, la participación cobra fuerza nuevamente a partir de 1997 cuando el fujimorismo busca su segunda reelección. Este proceso termina con el fortalecimiento de organizaciones y el nacimiento de otras, vinculadas a la formación de derechos políticos – electorales y de vigilancia

²⁵ Aristóteles, “Política”, Espasa Calpe S.A., Madrid, 2000, pp.121.

²⁶ Touraine, Alain, ¿Qué es la democracia?, Fondo de Cultura Económica, México DF., 2000, pp. 15

²⁷ Consultiva o decisoria, pasiva o activa, directa o semidirecta, institucionalizada estatal o autónoma, etc.

ciudadana. Esta participación que estructura una movilización masiva en el 2000 - 2001, logró juntamente con el apoyo de la comunidad internacional el retorno a un régimen más abierto y democrático. Actualmente se implementa procesos de participación desde el Estado, paralelamente a otros impulsados desde la sociedad.

De este modo, el debate sobre ciudadanía y democracia están íntimamente entrelazados. Una a otra se corresponde. Los dos procesos cobran vida en la participación, en ese hacerse presente en el espacio público, en los procesos de deliberación, toma de decisiones implementación de políticas locales de desarrollo. La participación es a la democracia necesaria e imprescindible.

Participación ciudadana, ambigüedad y contradicciones

La participación ciudadana puede verse de dos formas: unida a la democracia, cuyo origen más antiguo es Grecia, pues para los griegos no existía democracia sin participación. La otra, desde el punto de vista jurídico, vinculada a la legalidad y a la representatividad. En el primer caso, actualmente, la ciudadanía se ejerce en relación con el otro pero priorizando a la comunidad, sin postergar al individuo como en el caso griego. En el segundo, se es receptor de derechos, que son ejercidos o defendidos por o desde los ciudadanos.

El presente trabajo adopta la combinación de estos dos ejes: el ético – cultural y el jurídico – constitucional. Por lo tanto, la participación ciudadana, derivando de las ideas de ciudadanía de Habermas, Arent y Touraine, es la acción autónoma que se realiza como actor social en relación con el otro a través de actos comunicativos en el espacio público. Esta participación activa actuaría como contrapeso a los poderes constitucionales democráticos, permitiendo mejores relaciones entre gobernados y gobernantes, transparentar los actos de gobierno y ejercer, responsablemente, los deberes y derechos ciudadanos.

En la actualidad, los minimalistas como Shumpeter y sus seguidores, ven en la participación un peligro. Esto les lleva a afirmar que los ciudadanos deben replegarse al acto de elegir y ser elegidos periódicamente, con accesos muy limitados en los periodos no electorales. No obstante, los partidarios de la participación, desde los moderados hasta lo radicales, lo consideran fundante de democracia. La participación por ahora ha llegado para quedarse porque la mayor información

y preparación de los ciudadanos como el aumento de demandas que el Estado no puede atender permite: de un lado, una ciudadanía activa y de otro lado, que los gobiernos promuevan formas de participación para implementar políticas públicas o para legitimarse y alcanzar gobernabilidad.

Como concepto la participación ciudadana se utiliza e impone en los ochenta y se fortalece en los noventa, paralelamente a la crisis y desprestigio de lo político. Ella incorpora a los sectores no tradicionales en la toma de decisiones. Es impulsada por los organismos multilaterales (BID, BM, FMI, PNUD), las organizaciones civiles y ciudadanos y desde algunos sectores de la izquierda. En los noventa, la derecha desarrolla una amplia labor en la participación ciudadana. A estas alturas “participar es intervenir en la toma de decisiones tendientes a planificar, gestionar y controlar el uso de los recursos” o la “organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa, con el fin de lograr metas comunes”, de manera autónoma y voluntaria.

En ese contexto se usan diferentes tipologías. Algunos la clasifican en informativa²⁸, consultiva y decisoria u orgánica. La informativa considera que se deja de ser pasivos porque podemos conocer las decisiones y tomar partido sobre ellas, pero es absurdo pensar que un ciudadano es activo por que simplemente es informado. Consultiva²⁹ en tanto se es consultado de las decisiones a tomar, pudiendo ser de carácter vinculante y, participación decisoria u orgánica cuando se participa en la toma de decisiones.

Para Venaza, la forma auténtica es el “protagonismo social organizado”. Afirma que consiste en ser “protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo, y por lo tanto hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno”³⁰, cuyas bases son la organización, el compromiso cooperativo y la actoría social. Esa participación es resultado de una acción social que gira en torno al individuo en cuanto miembro de la colectividad. Éste se mueve en espacios deliberativos cada vez más dinámicos donde es protagonista. Es parte intrínseca del proyecto de participación y es fundante de ciudadanía y de realización individual y social. Esta

²⁸ Información ofrecida desde los órganos de gobierno hacia los ciudadanos. Es unidireccional y se desarrolla a través de políticas de comunicación institucional.

²⁹ Existe una recepción de opiniones, posiciones o propuestas de los ciudadanos, promovidas desde el Estado. Es bidireccional. Se participa a través de reuniones, consultas, comisiones, foros, mesas de trabajo, talleres, seminarios y consejos, consultas y audiencias; asambleas y entrevistas; nuevas técnicas sociométricas de obtención de opinión (encuestas de opinión) con grados diferentes en la posibilidad de influir en la decisión.

³⁰ Venaza, claudia, Op. Cit., pp. 2.

concepción es lo que Dharam Ghay llama autónoma y Tomás Villasante considera autogestiva y sustentable, capaz de transformar las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Participación ciudadana y representación

Cuando hablamos de participación ciudadana y de representación nace un conflicto, pues la ciudadanía, en la tradición liberal, se relaciona con la legalidad y la representatividad. Bajo este criterio no se puede participar en la toma de decisiones³¹. Sin embargo, ante la crisis de legitimidad y representatividad, en toda Latinoamérica, se ha incorporado a la participación directa como elemento de legitimación, representatividad o democratización. En ese contexto, una participación ciudadana activa – protagónica tiende a romper los esquemas establecidos y obliga a las autoridades a desarrollar estrategias de gobierno, que puede ser alternativa ante la inoperancia gubernamental y la crisis económica. Su acción social se realiza en el espacio público donde se delibera, incide y participa políticamente.

Alicia Ziccardi clasifica a la participación en: 1) autónoma, porque se desarrolla desde la sociedad sin intervención del Estado; 2) clientelista, que se realiza por el intercambio de beneficios o cosas entre individuos y gobierno o grupos; 3) incluyente, aquella que es pluralista y no media intercambio de favores e; 4) institucionalizada, la que está reglamentada legalmente por el gobierno estatal o local³². También Cunill y Verba hacen una tipología que permite ubicar diferentes formas de participar vinculadas a lo público o no (Anexo No. 01).

Si bien Nuria Cunill, por su parte, diferencia la participación ciudadana de la social, comunitaria y de las experiencias autónomas de la sociedad civil; en el presente estudio se considera a la participación ciudadana en cuanto relación voluntaria de los individuos entre sí y con el gobierno para realizar actividades públicas que se manifiesta en tres niveles distintos, contruidos a partir de la tipología de Dharam Ghay³³. Estos niveles son: 1) como movilización, que incluyen las formas comunitarias hasta las clientelistas corporativas; 2) como descentralización, que pueden

³¹Esta facultad es de los organismos y autoridades elegidas, cuyo espacio principal es el legislativo.

³² Saltalamaccia, Homero. T. y Alicia Ziccardi. Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. En Revista mexicana de Sociología. UNAM, Año LXVII/NÚM, México D. F., Enero – Marzo de 2005, pp 73.

³³ Ghay, Dharam. “Desarrollo con participación: algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular”. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, ONU, 1989, pp. 220 – 223; ³³ Véase Amartya Sen. Desarrollo y libertad. Planeta. Madrid. 2000

incluir prácticas clientelistas, corporativas o democráticas; 3) como proceso autónomo³⁴, que implica procesos nacidos y desarrollados desde o con los ciudadanos, que corresponde a la participación autogestiva de Villasante. Las experiencias autónomas de la sociedad civil de Cunill en tanto traten intereses públicos, relacionados con el gobierno o no, son formas de la participación ciudadana³⁵. Pero no es ciudadana la participación social, que es la organización de individuos u grupos de personas con fines particulares a lo público.

Finalmente, en este punto, es preciso señalar que, los poderes representativos no siempre están dispuestos a apoyar procesos autónomos o más independientes. La ley misma por eso establece candados jurídicos que lleva implícito la tutela de la participación y se resisten cuando el ciudadano actúa con autonomía, como sucede en los casos estudiados.

Participación ciudadana y desarrollo local

Actualmente el desarrollo local es considerado una alternativa por diferentes investigadores, tanto para políticas de desarrollo urbano como rural. Incluso en la problemática indígena se introduce como instrumento y proceso de mejoramiento y cambio de su realidad³⁶.

Al igual que la participación ciudadana y la descentralización funciona como un método y un proceso que puede utilizarse desde diferentes enfoques y con diversas intencionalidades. De hecho, Arocena señala los peligros que implica si es utilizado para facilitar la penetración del neoliberalismo, pues la sociedad local tendría menos elementos de resistencia que la comunidad nacional. No obstante, tanto el desarrollo local como la descentralización, unidos a una participación activa de los ciudadanos pueden generar, como señalan varios estudios, importantes avances en el mejoramiento de la situación y condición de vida de la comunidad. Así, el desarrollo local al incluir en sus procesos a gobierno y sociedad, es hoy un modelo alternativo

³⁴ Entendida la autonomía como la capacidad de los ciudadanos de razonar conscientemente, de ser reflexivos y autodeterminados e implica cierta habilidad para deliberar, juzgar, escoger y actuar entre distintos cursos de acción de la vida pública, sin los condicionamientos de los gobiernos, partidos políticos u otras organizaciones. Cfr. Held David. Modelos de Democracia. Alianza Editorial. Madrid. 2001 (1996).

³⁵ Véase la clasificación realizada por Arsaluz Solano, María del Socorro. Anexo 1.

³⁶ Véase estudios sobre Desarrollo local en Burin, David y Ana Inés Heras (Compiladores). Desarrollo local: Una respuesta a escala humana. Ciccus. Buenos Aires 2001.

para lograr el crecimiento económico, el desarrollo de capacidades y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, aún independientemente del enfoque utilizado³⁷.

Metodología de investigación

Diseño de investigación

La investigación es un estudio comparativo de casos. Seleccionado los espacios locales a estudiar, se consideró más apropiado usar esta estrategia, bajo un enfoque sociológico, porque permite la construcción de un nuevo conocimiento a través de la particularización y comprensión de casos en una perspectiva contextualizada. Además, sólo es necesario un sistema acotado, ubicado siempre en un contexto global en el que se produce. Esto hace posible la descripción y el análisis de una realidad social determinada, en este caso la participación ciudadana y los gobiernos locales³⁸ en Tlalpan y San Juan de Lurigancho.

El estudio de casos ha sido abordado, definido y explicado por Young (1939), Ying (1994, 2003) y Stake (1998), que se detallan a continuación:

“Es un dato que describe cualquier fase o el proceso de la vida entera de una unidad en sus diversas interrelaciones dentro de su escenario cultural - ya sea que esa unidad sea una persona, una familia, un grupo social, una institución social, una comunidad o nación -. Cuando la unidad de estudio es la comunidad, sus instituciones sociales y sus miembros se convierten en las situaciones del caso o factores del mismo, porque se está estudiando la significación o el efecto de cada uno, dependiendo de sus relaciones con los otros factores dentro de la unidad total”³⁹.

“El estudio de caso es el método de investigación holístico de un fenómeno dentro de su contexto real, en el que el fenómeno no es fácilmente distinguible del contexto. Tal fenómeno puede ser un proyecto o programa en un estudio de evaluación. A veces, la definición de proyecto o programa puede ser problemático (...) - Es un ejemplo de interacción compleja entre un fenómeno y su contexto (temporal) -. Otro ejemplo es cuando incluye variedad de situaciones como una organización comunitaria y su vecindad y la implementación de computadoras personales en los colegios y una firma manufacturera y su mercado. Todas son situaciones en las que se puede usar estudio de casos”⁴⁰. Para Stake “es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprenderse la actividad en circunstancias importantes”⁴¹.

³⁷ Véase Arocena, José. El desarrollo local: un desafío contemporáneo. CLAEH. Universidad Católica de Uruguay. Editorial Nueva Sociedad. GRAFICOR. Caracas. 1995.

³⁸ Muñoz Serván, pilar e Inmaculada Muñoz Serván. Intervención en la Familia. Estudio de casos. En Pérez Serrano, Gloria (Coordinadora). Modelos de Investigación Cualitativa en Educación Social y Animación Sociocultural. Aplicaciones prácticas. Marcela S. A. Ediciones. Madrid. 2001 (2000), pp. 221 – 222.

³⁹ Pauline Young, 1939, pp 272. Citada por Arzaluz Solano, María del Socorro. Participación ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlanepantla y Nezahualcóyotl (1997 – 2000). Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. Toluca. 2002, pp. 31.

⁴⁰ Ying, Robert K. Applications of case study research. SAGE publications. California. 2003, pp. 4 – 5.

⁴¹ Stake, Robert. R. E. Investigación con Estudios de casos. Madrid. Morata. 1998.

Tanto para estos autores como para otros, el estudio de casos como método cualitativo de investigación permite una investigación a profundidad sin perder la visión total del fenómeno, utiliza varias fuentes de información y puede ser aplicado a una persona, institución, proyecto, programa, comunidad, fenómeno social o la interacción de ellos.

En los estudios de casos, de un lado, no se busca un muestreo en específico ni la comprobación estadística, sino la elección de un caso que es considerado significativo para comprender y explicar lo que sucede alrededor de un fenómeno. De otro lado, para compararlo se toma como base la estrategia comparada de “pequeño número de casos” (small N comparative strategy), que permite comparar realidades bajo una unidad común básica, en este caso: la participación ciudadana en espacios políticos - territoriales públicos donde se ejerce el gobierno local.

Para Stake el estudio de casos puede ser 1) intrínseco o 2) instrumental⁴². El primero se centra en la comprensión de sí mismo y un nivel principalmente descriptivo; en tanto que el segundo sirve para comprender a sí mismo y/o relaciones, que permite estudios posteriores y tomar decisiones en función de él. Para Ying y Pérez Serrano, son a) descriptivos, b) interpretativos o c) evaluativos⁴³. Los primeros aportan información innovadora sobre los fenómenos que se estudian; los segundos son descripciones más profundas que sirven para elaborar categorías conceptuales, para tomar partido o confrontar presupuestos teóricos difundidos antes de recoger información; y los terceros, son para explicar, describir y enjuiciar la realidad, buscando vínculos causales.

El estudio, atendiendo al objetivo central es intrínseco – interpretativo porque se centra en la descripción de la participación ciudadana y toma posición sobre un modelo teórico de ella a partir de los aportes de Ghay y Villasante, a la vez que cuestiona ciertos modelos que separan la participación ciudadana de lo político, pretendiendo su despolitización o apolítica.

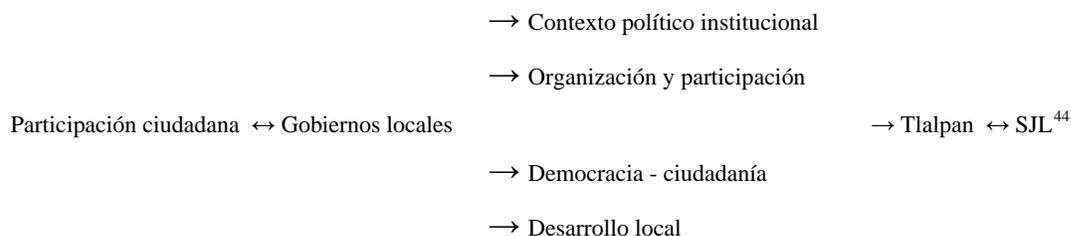
Unidades de análisis

En el estudio se trabaja dos unidades centrales: participación ciudadana y gobiernos locales, en dos casos específicos, Tlalpan, México D. F. y San Juan de Lurigancho, Lima, en Perú. El

⁴² Véase Stake, Robert E., *Investigación con estudio de casos*. Morata. Madrid. 1998.

⁴³ Véase Pérez Serrano, G. *Investigación Cualitativa: Retos e interrogantes*. La Muralla. Madrid. 1994 y; Ying, Robert K. *Applications of case study research*. SAGE publications. California. 2003, pp. 4 – 5.

esquema siguiente involucra, a la vez, la comparación para conocer ambos procesos y avanzar en el análisis de la participación ciudadana:



Desarrollo de la investigación

La investigación abarcó cinco fases: 1) la investigación bibliográfica y construcción de los parámetros teóricos; 2) la planificación y realización del trabajo de campo (entrevistas, observación y revisión de documentos, revistas, periódicos, libros e investigaciones sobre cada caso); 3) el procesamiento y análisis de la información y; 4) la elaboración del informe final, cuyo proceso fue:

1. Para la primera fase, en el caso de México, se hizo consultas en las bibliotecas de la UNAM, FLACSO, Colegio de México, CESEM, Tlalpan y en el Internet. En el Perú, en la Biblioteca Nacional, en la biblioteca de San Juan de Lurigancho, en el Internet y adquisición de libros sobre investigaciones desde la década de los sesentas hasta el 2004. Este periodo fue desde febrero del 2004 hasta octubre del 2005.

2. En la segunda fase, se consultó los documentos de la Municipalidad, tesis y monografías sobre cada caso y el Internet, especialmente las páginas de Internet de la Municipalidad San Juan de Lurigancho y de la Delegación de Tlalpan. Esto fue un poco más difícil en tanto que el limitado tiempo de permanencia en SJL, las dificultades iniciales de comunicación y no acceso a los documentos del área de participación ciudadana en Tlalpan demoraron el proceso. Sin embargo, para el caso de San Juan del Lurigancho, se contó con el apoyo de la Licenciada Nancy Luz Del Carpio Mora (residente de SJL) para obtener documentos e información adicional, remitida hasta junio del 2005.

⁴⁴ San Juan de Lurigancho.

En el caso de las entrevistas, en SJL no se tuvo dificultades porque los dirigentes son muy conocidos y los funcionarios facilitaron la información sobre las organizaciones y sus dirigentes. En Tlalpan fue más difícil para ubicar a los dirigentes, sin embargo una vez identificados, ofrecieron amplio apoyo, que ayudó a conocer a otros y observar la realidad local. En los dos casos los dirigentes mostraron interés en que su experiencia sea conocida. Asimismo, la observación fue registrada, anotándose los detalles importantes para la investigación.

En SJL se realizaron entrevistas a profundidad al jefe de participación ciudadana, a un regidor y a 6 dirigentes, vinculados al objeto de nuestra investigación. En Tlalpan, se entrevistó a cuatro funcionarios y cuatro dirigentes. Los dirigentes fueron dos que habitan en los pueblos, una líder de Villa Coapa y un dirigente de Ajusco Medio. En los dos casos fueron entrevistados 4 hombres y 4 mujeres; cuyas edades oscilan entre los 40 y 78 años en Tlalpan y entre 30 y 54 años en SJL.

3. En la tercera fase, el análisis se hizo a partir de cuatro variables centrales: participación ciudadana, gobierno local, democracia y desarrollo local, a partir de las cuales se construyó los indicadores siguiendo el modelo utilizado por María Luisa Cuencas Morales, que toma como punto de partida Estambul + 5⁴⁵.

Los resultados obtenidos de este análisis se cruzó con el resultado del análisis realizado con las siguientes variables⁴⁶: desarrollo local, ciudadanía, democracia, género, calidad de la democracia, motivación, confianza, género, gobierno local, ejercicio del poder, obstáculos para la participación, liderazgo al interior de las organizaciones y en su relación con el Estado, calidad de vida, redes interinstitucionales y sociales, relación ciudadanos – autoridades, relaciones corporativas y clientelistas y las funciones que cumplen los ciudadanos, las organizaciones y el Estado en relación con la participación ciudadana (Anexos 4, 5 y 6).

Estos resultados fueron posteriormente caracterizados a la luz del modelo de participación ciudadana de Dharam Gay y Tomas Villasante que parecen en el capítulo IV Esto permitió un análisis integral de lo que sucede en las dos jurisdicciones territoriales. Finalmente se confrontó

⁴⁵ Cuenca Morales, María Luisa. Institucionalización de la Participación ciudadana. COPEVI - Propuesta de Indicadores. Programa de Gestión Urbana PGU. Coordinación regional para América Latina y el Caribe. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos – Habitat. PNUD. Quito. 2001, pp. 18 – 26. Ver anexo 2 y 3.

⁴⁶ Ver anexo 4, 5 y 6.

con los modelos de gestión imperantes hoy en México y Perú: la gestión corporativa – clientelista, el modelo gerencial y el participativo.

Anuncio del plan

Se pretende, desde un enfoque crítico, un acercamiento integral a la realidad de la participación ciudadana de SJL y Tlalpan. Se busca conocer y explicar sus características, fines, procesos, dificultades y potencialidades; sus limitaciones y alcances y; determinar las relaciones con la democracia en los espacios locales. Asimismo clasificarlas de acuerdo a los modelos construidos para su análisis. En tal sentido, es un tema muy actual y su conocimiento útil para el gobierno y los ciudadanos, que permite comprender y afrontar la crisis política actual y los problemas derivados del reordenamiento global – local.

El estudio consta de cuatro capítulos: el primero fundamenta la comparación y su importancia, a la vez que ubica geohistóricamente las dos entidades políticas, Tlalpan y San Juan del Lurigancho y su modelo organizativo institucional. El segundo capítulo abarca el análisis teórico predominante hoy sobre ciudadanía y la participación ciudadana precisando las experiencias y antecedentes significativos en México y Perú, a partir de una breve descripción de la realidad de Latinoamérica. En el tercer capítulo aborda la incorporación de la participación ciudadana en el gobierno local, caracterizándola, identificando y describiendo los mecanismos y procesos de participación y a sus participantes. Finalmente en el capítulo cuatro se determina y explica los logros e impactos, las semejanzas y diferencias de los dos casos, los avances, su relación con los procesos democráticos y de desarrollo, así como su ubicación de acuerdo a los modelos de participación elegidos para su análisis e interpretación. A la vez que se determina los alcances y límites de la participación ciudadana.

Las conclusiones se organizan en función a: 1) la contrastación de hipótesis, 2) los resultados más importantes a partir de las variables e indicadores, 3) los modelos de participación ciudadana y de gestión local, con sus avances y limitaciones y 4) sugerencias sobre la participación ciudadana y los gobiernos locales.

CAPITULO I

CONTEXTO HISTÓRICO, HACIA UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Tlalpan, México y San Juan del Lurigancho en Perú, son espacios político - territoriales en donde se ejerce la administración pública del gobierno local, constituyendo por tanto, espacios públicos de mayor cercanía a la ciudadanía.

En lo político-administrativo Tlalpan es un “órgano desconcentrado de gobierno del Departamento del Distrito Federal, con autonomía funcional en acciones de gobierno, que genéricamente recibe el nombre de Delegación del Distrito Federal (en adelante DF).”¹. En tal sentido, ejerce sus funciones por delegación y bajo sujeción a la autoridad del gobierno del DF. Sin embargo, esta limitación no impide el ejercicio de procesos de innovación gubernamental o del desarrollo de la participación ciudadana. Pero, el gobierno local considera esta dependencia como un obstáculo principal para realizar cambios².

Su organización político – administrativa es centralizada, desconcentrada y vertical. Es presidida por el “Delegado” electo por voto universal desde el 2000. Bajo su dirección se encuentran los directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de unidad. Estos son entes de planeación y ejecución. Las Direcciones están a cargo de funcionarios de confianza del partido gobernante, no necesariamente profesionales, asesorados por profesionales y técnicos en las subdirecciones y jefaturas (Anexo No. 7).

SJL, por su parte, es además de la demarcación territorial denominada municipio, un distrito político administrativo independiente que tiene por órgano descentralizado de gobierno a la Municipalidad. Su gobierno es autónomo y elegido por voto universal desde 1983. La municipalidad está organizada por el Concejo Municipal, integrado tradicionalmente por el Alcalde que lo preside y los regidores. Desde el 2003 se incluye como nuevo órgano de gobierno al Consejo de Coordinación Local Distrital (en adelante CCLD), que lo integran: el Alcalde, los 15 regidores y 6 ciudadanos elegidos por voto universal. Del CCLD se desprende una Comisión

¹ Cfr. Art. 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F. del 01/01/1999.

² Conclusiones de las entrevistas realizadas.

permanente que coordina el trabajo con ciudadanos y da seguimiento a los procesos participativos. Por otra parte, del Alcalde dependen gerencias y jefaturas, que le prestan soporte profesional y técnico, y las comisiones de regidores, con una estructura descentralizada y horizontal³, de cuyo cuerpo se desprenden comisiones de trabajo por áreas (Anexo No. 8).

1.1. Hacia una nueva concepción de participación y de gobierno local

1.1.1. Tlalpan y San Juan de Lurigancho, realidades que se encuentran

No obstante que cada espacio presenta un contexto político - administrativo y legal distinto, es posible identificar, al menos siete ejes de comparación: 1) La apertura económica y la penetración neoliberal; 2) la transición democrática y la vuelta a la autonomía ciudadana; 3) la configuración de espacios geográficos - demográficos urbanos complejos, heterogéneos y polarizados socialmente; 6) innovación en la legislación; y 7) el surgimiento de nuevas formas de participación, un fortalecimiento de la sociedad civil y la búsqueda de nuevas formas de relación entre ciudadanos y autoridades. Estos ejes se organizan en dos aspectos: históricos – territoriales y estructurales – jurídicos y justifican la comparación.

A. Aspectos históricos - territoriales

a. División territorial

Tlalpan⁴ está dividido en cinco zonas: Centro de Tlalpan (I), Villa Coapa (II), Padierna Miguel Hidalgo (III), Ajusco Medio (IV) y Pueblos rurales (V), 147 unidades territoriales (U. T.), 297 colonias, 8 pueblos y 13 barrios. El Centro de Tlalpan tiene 46 U. T., 46 colonias, 5 barrios, 18 fraccionamientos y 23 unidades habitacionales. Villa Coapa, 44 U. T., 44 colonias, 29 fraccionamientos y 22 unidades habitacionales. Padierna Miguel Hidalgo, 24 U. T., 24 colonias, 8 barrios, 1 fraccionamiento y 2 unidades habitacionales. Ajusco Medio, 16 U. T. y 16 colonias. Los pueblos rurales, 17 U. T., 8 pueblos, 17 colonias y 2 unidades habitacionales (Anexo No. 9).

³ Véase Nueva Ley orgánica de municipalidades No. 27972, las ordenanzas 030 del 10/03/2004 y 011 del 14/07/2003 de la Municipalidad de San Juan del Lurigancho y el Reglamento del Consejo de Coordinación Local Distrital de MDSJL.

⁴ Delegación de Tlalpan. Documento de sistematización de Hacia un presupuesto participativo 2001 – 2002.

San Juan del Lurigancho (Anexo No. 10 divide n 8 zonas, 27 comunas. La zona I integra a las comunas Azcarrunz (1), Zarate industrial (2), Zarate residencial (3), Mangomarca (4)) y Campoy (5). La zona II por las comunas: Caja de Agua (6), Chacarilla de Otero (7), Las flores de Lima (8) y San Hilarión (9). La zona III: Azcarrunz Alto (10), Urb. Las Flores (11) y Urb. San Carlos (12). La zona IV: Urb. Canto Bello (13), Sector A UPIS Huáscar (14 A), Sector B UPIS Huáscar (14 B), Urb. San Rafael (15) y Asoc. Pro vivienda Buenos Aires (16). La zona V: Urb. Canto Rey (17), Urb. Canto Grande (18), AA. HH. El Arenal de Canto Grande (19) y Asoc. El Porvenir (20). La zona VI: Sector II de Mcal. Cáceres (21), Sector IV de Mcal. Cáceres (22) y AA. HH. Cruz de Motupe (23).La zona VII: AA. HH. Mcal. Ramón Castilla (24), AA. HH. 10 de Octubre (25) y Sector III, 4ta. y 5ta. Etapas de Ciudad Mcal. Cáceres (26). Finalmente la Zona VIII, comuna 27 (sin nombre). Entre 1999 – 2002 su división era en 15 zonas (Anexo No. 11).

b. Evolución histórica

Tlalpan fue sede de los primeros asentamientos humanos del valle de México (Cuicuilco, Ajusco y Topilejo) y escenario de la primera sociedad estratificada urbana en la Cuenca de México (100 años a. C.). En el siglo VII los nahuatlalcas fueron ocupados por los xochimilcas que poblaron Topilejo y los tepanecas que formaron el señorío Azcapotzalco (actual San Miguel Ajusco). El señorío Xochimilco y los Mexicas dominaron sucesivamente a estos pueblos. En la colonia recibe el nombre de San Agustín de la Cueva y depende administrativamente de Coyoacán. Desde el siglo XVII fue lugar de recreo para los habitantes de la ciudad de México. A fines del virreinato diversas haciendas la conformaban, siendo sede del proselitismo de franciscanos y dominicos.

En 1824 Tlalpan es integrado al Estado de México. Entre 1927 y 1930 fue sede del gobierno del Estado de México y en 1854 (gobierno de Antonio López Santa Ana) pasa a ser parte del DF. En 1855 vuelve al Estado de México y retorna otra vez el 25 de noviembre al DF. En 1928, al modificarse el artículo 73 de la constitución en su fracción VI anulando los municipios y la elección popular de sus autoridades, se constituye en una de las 13 delegaciones⁵ del Distrito Federal.

⁵ Guadalupe, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. En 1931 dejan de serlo Guadalupe Hidalgo y General Anaya. En 1991 se crean Villa Gustavo A. Madero y Villa Álvaro Obregón a partir de San Ángel. Finalmente, en 1970, por ley orgánica del DDF se crean cuatro delegaciones: Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Cuauhtemoc y Benito Juárez. Estas continúan hasta hoy. Véase Castelazo, José. Ciudad de México: Reforma Posible. Escenarios en el Provenir. México. INAP. 1992.

San Juan del Lurigancho es escenario de los hombres prehispánicos (8000 - 1800 a. C.). Pedreros es la muestra del hombre de SJL en este tiempo. Entre 1400 a.C. y 500 a. C. recibe la influencia de la Cultura Chavín; sucedida por la Cultura Lima y luego por la Cultura Wari (700 a 1100 d. C. d. C.)⁶. A la decadencia Wari siguió el dominio de los Huanchos – Yauyos⁷ y finalmente al dominio Inca⁸ (1460 -1470). Con la llegada de los españoles (1835), con base a la organización existente desarrollaron el control y el dominio del valle, que ocasionó una ruptura en el desarrollo nativo de SJL, que llevó a la desaparición de los Huanchos – Yauyos. Al eliminarse la encomienda, el territorio pasa a pertenecer al corregimiento del cercado de Lima (siglos XVI y XVIII), gobernados por un corregidor. En todo este periodo la vida se organizó en torno a las haciendas y al trabajo de los indígenas. Esta economía comenzó a transformarse desde los años sesentas, dando lugar al predominio del comercio y los servicios.

En Tlalpan también predominó la economía agrícola en la colonia y república. Pero, a diferencia de SJL, desde la colonia se urbanizó y creció significativamente el comercio y la industria. La fuerte urbanización, en los dos espacios, llega en la segunda mitad del siglo XX y los modifica sustancialmente para dar lugar a urbes complejas y polarizadas socialmente, nacidas de culturas ancestrales y que si bien poseen una articulación histórica con el pasado, no responden a su identidad de origen prehispánico. Existen nuevas contradicciones, otras formas de organización y otra cultura que no deja de transformarse, ahora bajo el influjo de la globalización.

c. Evolución urbana - demográfica

Tlalpan posee una superficie de 309.72 Km²⁹, una población de 130 719 en 1970, 552 516 en 1995, para pasar a 572 622 (según el INEGI, 581 781) en el 2000 y tener una proyección de 627 727 habitantes al 2005, son una densidad en el 2000 de 1871 hab. / Km². El crecimiento poblacional entre 1950 y el 2000 es alto, distinguiéndose hasta tres periodos: de 1950 – 1960 que crece un 86.76%; 1961 – 1980, con un crecimiento del 182.27%, sextuplicándose en 20 años; y entre 1990 – 2000 experimenta un descenso que va del 31.41% en 1990, al 13.95% en 1995 y un

⁶ Sus ruinas más importantes en este periodo fueron las de Cajamarquilla.

⁷ Mangamarca, el centro arqueológico más importante de ese periodo y el más significativo de San Juan de Lurigancho; pero además dejaron las ruinas de Campoy y Canto Chico.

⁸ El dominio Inca se implantó por la vía diplomática y duro 63 años. Los incas impusieron ciertas obligaciones a los sometidos pero respetaron la cultura y los dioses de los Huanchos – Yauyos.

⁹Portal Ariosa, Ana María. Cosmovisión, tradición oral y práctica religiosa contemporánea en Tlalpan y Milpa Alta. En Alteridades 5 (9). Universidad Autónoma de Iztapalapa. México, 1995. pp. 43.

2.30% en el 2000. Asimismo su población es fundamentalmente joven, concentrando un 45.72% de población entre 15 – 39 años; menores de 14 años, 26.75% y de 40 – 65 años, 21.57%; y con 1.57 % de más de 65¹⁰.

El poblamiento de los pedregales del Ajusco y otros sectores, concuerda paradójicamente con el caso peruano de SJL. En los años sesentas y setentas, la formación de estos sectores irregulares respondió a la movilización de población hacia estas zonas bajo la influencia del PRI. Estos promotores, vinculados a dueños aparecidos¹¹ de la noche a la mañana lucraron con la necesidad de vivienda. Muchas veces, como señalan los entrevistados, estafaron a los pobladores quedándose con el dinero o también vendiendo un mismo terreno a diferentes personas. Nacen así asentamientos irregulares que luchan en dos frentes: a) para lograr los servicios básicos necesarios para vivir bajo gestión o cogestión con el Estado y, a la vez, b) para regularizar las nuevas urbanizaciones.

Esto lleva a construir una nueva realidad a partir del choque y asimilación de dos culturas: la española y la nativa, frente a los procesos de migración que se dan desde la zona urbana del D. F. hacia la periferia. La distribución espacial concentra a los blancos y mestizos en zonas más accesibles, con mejores servicios y comodidades. En cambio, los originarios, por acción de sobrevivencia y exclusión, los relega a espacios alejados (los pueblos), donde el mestizaje y la aculturación ha generado una cultura distinta a la que tenían, sin lograr romper las barreras entre ambas poblaciones, que se manifiesta en colonos y originarios

San Juan de Lurigancho, por su parte, tiene una superficie de 131.25 Km², una población¹² de un 1 031 000 000 habitantes y una densidad de población en 1999 de 5756.5 Hab./Km². En su evolución demográfica se puede identificar tres fases: 1) Entre 1967 (cuando se crea el distrito) que tiene una población reducida (no se conocen cifras específicas) hasta 1972, cuyo crecimiento en 6 años es acelerado llegando 89,206 habitantes; 2) de 1973 – 1998, aumenta 6 veces, alcanzando 693,867 habitantes; y la tercera fase, entre 1999 – 2005, alcanza aproximadamente

¹⁰ Cfr. Fuente: Programa delegacional de población tlalpan 2005. Portal de Internet del Gobierno de Tlalpan. <http://www.tlalpan.gob.mx/conoce/demografia/index.html>. Consultado el 04 de noviembre del 2005.

¹¹ Al ser sectores desérticos (pedregales) eran del Estado, más con la necesidad de vivienda aparecen dueños fantasmas bajo la protección del PRI. Una práctica que se institucionaliza bajo el apoyo de profesionales del derecho y funcionarios del gobierno.

¹² Proyección al 2005, a base de un crecimiento de 4.4% anual. Fuente. Quispe Gomero, Edgardo. Proceso de gestión participativa en la comuna 19. Distrito SJL. Documento de investigación. Lima. 2004, pp. 12.

1'031,000 habitantes, duplicándose en siete años, constituyéndose en el distrito más poblado del Perú y que supera a algunas regiones.

La población de SJL es principalmente joven, siendo la población de 14 a 39 años más del 50%, con una población de 24 años a menos de 57% según el censo del 1993. La población económicamente activa (PEA) mayores de 6 años llegaba a 193 842 personas (92.5% del total), con amplios sectores empobrecidos.

SJL es resultado de invasiones de migrantes de la Sierra y desplazados, en su momento, desde la Lima metropolitana a las zonas agrícolas y desérticas del Valle de Lurigancho. Como distrito actual, se fundó el 13 de enero de 1967 por ley No. 16382, aunque existe como distrito desde el 21 de enero de 1825, creado por Simón Bolívar. En 1986, al fundarse Chosica, recibe el nombre de Lurigancho – Chosica. En este entonces se formaba de barriadas (San José, San Cristóbal y Vista Alegre), urbanizaciones (Zárate, Chacarilla de Otero, Canto Grande y Caja de Agua), así como de Fundos y Haciendas (Parcelación rústica, Zárate, Mangamarca, Azcarrunz, Las Flores, San Hilarión, Santa María, Santa Clarita, Palomares, Querido, Santa Egle y Campoy)¹³.

En los setentas, frente al discurso antioligárquico de Velasco los propietarios optaron por vender sus tierras para urbanizar o hacerlo ellos mismos. Así se crean asociaciones y cooperativas de vivienda. De otro lado el Estado apoyó la formación de Pueblos jóvenes desde 1976, pero luego abandonó las zonas asignadas sin ofrecerles ayuda alguna. También a partir de estos años se producen muchas invasiones que unidas a las reubicaciones dieron origen a nuevos sectores populares como Bayóvar, Arriba Perú, 10 de Febrero, Villa Hermosa, 9 de octubre, entre otros¹⁴. Las invasiones prosiguieron hasta inicios de los noventas formando muchos pueblos jóvenes o Asentamientos humanos municipales (AA. HH.), antes barriadas, centros de pobreza y miseria.

Estos pueblos, desarrollaron gran capacidad de organización para poder construir desde sus precariedades y con mínima ayuda estatal, sus servicios y los procesos de urbanización. Poco a poco transitó a un espacio urbano moderno, con centros comerciales e industriales y una zona de veraneo de familias pudientes, cerca al mar. Hoy tiene todos los servicios públicos, un desarrollo

¹³ Cfr. Poloni Jacques. San Juan del Lurigancho: Su historia y su gente, un distrito popular de Lima. Centro de Estudios Peruanos. 1987. Lima, pp. 112 – 113.

¹⁴ Cfr. Ibid. pp. 112 – 140.

significativo, pero también zonas muy pobres como Mangamarca, Juan Pablo II, la zona contigua a Vitarte y los nuevos AA. HH. y pueblos jóvenes.

De este modo, Tlalpan transita de un territorio de haciendas, con una ciudad pequeña que funcionaba como eje de unificación, rodeado de una periferia social de mestizos e indígenas, a una ciudad privilegiada, durante gran parte del periodo posthispánico hasta los S. XIX y XX. En los últimos 30 años del siglo XX y lo que va del XXI se convierte en un espacio urbano moderno y complejo, con predominio creciente de sectores medios y pobres, incluso en el centro de la delegación. SJL, por su parte, se constituye en espacio urbano, complejo, moderno y heterogéneo, con predominio de clases bajas y medias, con una población mestiza y migrante, cuyo origen son las haciendas, los pueblos rurales y los asentamientos humanos de los sesentas y setentas.

B. Aspectos estructurales y jurídicos

a. Aspecto económico

El acontecimiento que marca las transformaciones de los países y consecuentemente de sus gobiernos locales son la apertura económica y la consiguiente penetración neoliberal, tanto en la economía como en la administración pública de ambos países.

Apertura económica y penetración neoliberal

La influencia de la ola liberal en México y Perú es significativa y direcciona de manera distinta, no meramente lo económico, sino la política, la cultura, las leyes, la educación y la administración. En México el proceso neoliberal más fuerte se desarrolla con el gobierno de Salinas (1988 – 1993), para continuar con Zedillo (1994 – 1999) y con Vicente Fox (2000 – 2006), que fortalece una nueva forma de abordar los problemas político-administrativos, sociales, económicos, educativos y de las políticas públicas. En Perú se inicia con el gobierno de Fujimori (1990 – 2000), continúa durante la transición (2000-2001) y el gobierno de Alejandro Toledo (2001 – 2006).

De un lado, la apertura a la economía globalizada, los procesos de privatización, el alineamiento de México a los grandes intereses norteamericanos y su consecuente alejamiento de una política nacionalista y latinoamericanista, crean nuevas relaciones de poder, que transforma los procesos sociales y políticos. De otro lado, se desarrolla, para compensar el costo social de estas decisiones, un fuerte programa de asistencia social con participación de los afectados. El programa “Solidaridad” distribuido en todo el país, que dependía directamente del gobierno federal y fue el sostén social del gobierno, logró una gran participación de los beneficiarios y es considerado como modelo para los diferentes procesos de instrumentalización de políticas de compensación social en México y América Latina. El programa de Zedillo fue PROGRESA, hasta llegar al programa OPORTUNIDADES de Vicente Fox.

El gobierno de Zedillo continúa el proceso de vinculación a la economía globalizada, busca restablecer el equilibrio económico, por lo que apoya a la banca para evitar una crisis mayor que desestabilice el naciente neoliberalismo mexicano como política de Estado, sin embargo quedaron reformas pendientes y procesos de privatización inconclusos que Fox no ha logrado realizar, como las reformas fiscales, energéticas y eléctricas. No obstante se consolida el modelo económico, se logra una estabilidad económica; aunque la pobreza, el desempleo y la migración a Estados Unidos crecen, sin percibirse una política eficaz para combatir estos problemas.

En el Perú, los cambios neoliberales nacen y se desarrollan con el gobierno de Alberto Fujimori (1990 – 2000) En este periodo se implementa uno de los programas de ajuste más radicales de América Latina. Se realizaron cambios constitucionales¹⁵, en la economía, en la administración y la educación. La privatización, la apertura económica a los inversionistas extranjeros y el achicamiento del Estado provocaron despidos masivos, aumento del desempleo y la pobreza, pero a la vez estabilidad y recuperación macroeconómica del país. De otro lado, el neopopulismo fujimorista penetró en las organizaciones sociales autónomas, corporativizándolas y minando la fuerza de las mismas para hacerlas dependiente del Estado. Amplios programas sociales dependientes directamente del gobierno central operaron en todo el país, tanto en el caso de proyectos productivos como en vivienda y asistencia alimentaria. Las formas de participación

¹⁵ En 1993, después de cerrar el congreso y convocar a un Congreso Constituyente se da una nueva constitución, aprobada en referéndum, cuyo fin es adaptar la legislación a una economía liberal de mercado, eliminando las supuestas trabas a esos cambios de la constitución de 1979.

perdieron autonomía y funcionaron bajo los objetivos del gobierno central, herencia que permanece en diferentes formas de organización, especialmente rurales y urbanas marginales.

Actualmente la política económica prosigue la aplicación de una economía liberal de ajuste y privatización, la apertura es cada vez mayor y la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos espera la aprobación del Congreso. La organización social ha ganado fuerza y autonomía, pero es aún muy fragmentada, no existiendo una oposición política, económica o social articulada e importante a la política neoliberal.

Podemos brevemente destacar algunas diferencias. México mantuvo una apertura controlada de la economía, tal vez sostenido por su fuerte nacionalismo, que le permite aún hoy y con gobiernos de derecha una fuerte intervención en la economía a través de una serie de regulaciones como en los precios de alimentos y medicamentos, subsidios y apoyo significativo a educación y cultura, que en Perú no existen. También la casi desaparición de los sindicatos en Perú contrasta con el poder político de los sindicatos mexicanos, que el gobierno federal no puede obviar. A la vez, no obstante la estabilidad económica, Perú tiene una economía más débil que México.

b. Aspecto Político

Transición democrática y la vuelta a la autonomía ciudadana

En México y en Perú, los noventas y específicamente entre el 2000 y el 2005, son periodos marcados por transformaciones políticas y económicas. En México, se inicia este periodo en 1988 con el ascenso a la presidencia de Salinas y la crisis política motivada por su elección. Este hecho fue el punto de partida para la apertura de espacios políticos plurales como resultado de un pacto político entre las diversas fuerzas del país. No obstante, existió persecución política mediatizada y eliminación de algunos opositores, principalmente de izquierda.

Esta política fue continuada por Zedillo, con la diferencia de mayor apertura política y menos dureza con los opositores. En México, estos cambios desembocan en dos hechos fundamentales: 1) las elecciones en el Distrito Federal, considerado por los ciudadanos como un paso fundamental para democratizar México; y 2) las elecciones del 2000, que dieron lugar a la

llegada de Vicente Fox y el Partido de Acción Nacional (PAN) a la presidencia. Estos procesos están marcados por un despertar de la sociedad civil y una participación ciudadana significativa, sobre todo hasta el 2001. Después de ese año, el desencanto de los ciudadanos frente a Fox y a los partidos políticos crece hasta estallar en el 2005 en una crisis política y serios cuestionamientos a los partidos, incluyendo al PRD. Asimismo aumenta la desconfianza y la incertidumbre, a pesar de que hay un nivel de participación importante que oxigena a la política, pero que aún no termina por consolidarse.

En Perú, la elección de Fujimori inicia una crisis política que lleva casi a la desaparición de los partidos políticos tradicionales. La persecución mediática ejercida buscaba justificar la política económica en la ineptitud de los políticos que le antecedieron. Fustigó a los partidos tradicionales como culpables de la crisis económica y los males del país. A la vez vincula a los opositores más importantes de la izquierda con la subversión, llegando a encarcelar a unos y a eliminar a otros.

Finalmente, entre 1998 - 2001, la lucha de la sociedad organizada permite transitar a un periodo más democrático, más abierto, que aún no termina. La autonomía ciudadana ha vuelto a tomar la dirección de gran número de organizaciones, sin por ello desaparecer las formas asistencialistas y paternalistas de muchas otras. Sin embargo, la crisis de los partidos políticos y la desconfianza en ellos continúa, existe incertidumbre y los conflictos se agravan frente a una campaña electoral adelantada desde el 2003 y la carencia de liderazgos políticos democráticos alternativos. Así, en Perú como en México, la participación ciudadana tiene como contexto una renovación de principios democráticos que no terminan de definirse totalmente y una profunda crisis política.

Evolución de los procesos de participación ciudadana

En México, específicamente, los procesos de participación aparecen con peculiar importancia entre los años sesentas y setentas, vinculados al movimiento estudiantil y popular de esos años. Asimismo el movimiento urbano se organiza para acceder a un terreno, vivienda y servicios básicos. Una organización en función de sus necesidades, con un contexto bastante ideologizado que los motivaba a participar. De otro lado la organización vecinal era corporativa y ligada al partido de gobierno, en este caso al PRI.

Esta organización y participación vecinal que perduran hasta los noventa con mucha fuerza, transita a organizaciones más plurales y con islas de independencia. Las nuevas leyes de participación ciudadana y la transición democrática permiten a los diferentes gobiernos locales mayor apertura a la participación. En el DF, bajo la dirección perredista desde 1997, se busca caminos de participación que no llegan a consolidarse. Así las experiencias de participación ciudadana son importantes y van tomando cierta solidez.

Sucedan procesos similares en municipios donde llegan partidos de oposición al poder, forjando experiencias sobre todo de cogestión o apoyo a las obras o ciertas políticas públicas vinculadas a desarrollo urbano, a la lucha contra la violencia familiar y a programas de asistencia social. En estas experiencias predominan un corporativismo más abierto o un modelo gerencial, sin embargo se inician importantes procesos democráticos interesantes. Así, desde los sesenta, de una participación cerrada y corporativizada clientelista, basada en necesidades e intereses inmediatos, evoluciona, en los ochenta, (después del sismo) a una participación solidaria, consciente y voluntaria, con gran movilización social, que se mantiene cada vez de manera más débil hasta 1998. Este año, se orienta la participación de una manera más directa hacia espacios políticos, pero mantienen su debilidad.

En el Perú, en los años sesenta y setenta, el movimiento popular es en torno a la adquisición de un terreno, construcción de vivienda y servicios básicos. Aún hoy en los nuevos asentamientos humanos son el elemento más importante para participar. Al inicio la organización y participación estuvo ligada a la organización popular bajo la influencia de izquierda hasta bien entrado los ochenta. En los noventa cambió significativamente, la participación se vuelve más independiente de los partidos o se vincula al gobierno.

En esta década (1990 – 2000) la participación es copada por el clientelismo y populismo¹⁶ liberal de Fujimori. Vuelve, poco a poco, a su autonomía desde 1998 y transita hacia una participación plural y democrática que aún no concluye. En Cuzco, Cajamarca y en Villa el Salvador en Lima, sin embargo hubieron importantes procesos de participación autónoma como el presupuesto participativo y la autogestión o cogestión desde fines de los sesenta, cuyos modelos han servido

¹⁶ Populismo, en cuanto basa su gobierno en la popularidad, realiza medidas y dicta leyes de beneficio popular y centra su poder no en un proceso democrático sino en una relación directa de interdependencia.

para institucionalizar los procesos participativos tanto desde el Estado como desde los ciudadanos en el periodo 2000 – 2005, especialmente desde el 2003 con el presupuesto participativo y el plan de desarrollo concertado, que han abierto las puertas a una mayor participación ciudadana.

Nuevas formas de participación ciudadana y relaciones entre sociedad – autoridades

Desde 1997, en los espacios locales mexicanos, se incorpora la participación ciudadana como elemento del desarrollo local. Una línea de la nueva administración del DF busca dar un espacio de participación democrática a los ciudadanos. Se vive en un proceso de transición de una participación y relaciones “Sociedad – Estado” cerradas hacia formas abiertas y plurales que no terminan de configurarse. La ley y el discurso desde la sociedad y desde el gobierno local es en esa dirección, pero no existe coherencia en la práctica y a nivel de cultura política.

En el gobierno local peruano, desde el 2000, los ciudadanos han ido recuperando su autonomía. La participación democrática impregna las organizaciones y es impulsada desde importantes ONGs que trabajan con ciudadanos, a nivel barrial, zonal y distrital. Ciudadanos y gobierno local impulsan cambios en las formas de participación y relaciones entre ellos, que deviene en más plural, inclusiva y democrática. Pero aún es muy vulnerable al clientelismo y la influencia de intermediarios que actúan con fines particulares.

c. Aspectos jurídicos – administrativos

Innovación legislativa

Desde la década de los noventas, a nivel nacional como estatal o municipal, se ha legislado para institucionalizar nuevas formas de participación y relación gobierno – sociedad. En el caso del Distrito Federal estos hechos motivaron la dación de las leyes de participación ciudadana en 1995, en 1998 y en el 2004. El marco legal desde 1928¹⁷ muestra el proceso histórico, con logros relativos y acotados. El aporte fundamental es el cambio de la concepción de participación vecinal y de notables (1928-1972) a una concepción de participación ciudadana. Desde 1972 con los discursos de Luis Echevarría y otras voces públicas, se utiliza frecuentemente, al menos

¹⁷ Ver anexo No. 12.

discursivamente, pero se concretiza recién entre 1990 - 2005 como procesos participativos que incorporan roles activos para la participación en lo público, aunque no vinculatorios ni decisorios.

En el Perú la transición lleva a mejorar las leyes de transparencia, promulgar la Nueva Ley de Municipalidades en el 2003 y modificar las leyes de participación ciudadana, vinculando a ésta, principalmente, con las Municipalidades y los Gobiernos Regionales. Esto se traduce también en un cambio de concepción, de una mera participación a nivel comunitario – vecinal y popular (1967 – 2001) a una concepción de participación ciudadana (1998 – 2005) con un contenido altamente político. En SJL antes al 2003 predominaba la concepción de participación vecinal, comunal o popular reivindicativa, no de una participación ciudadana democrática.

En Tlalpan los procesos avanzan paralelos a los avances que se dan en el DF, así los últimos cambios van tomando fuerza desde 1972, hasta consolidarse entre 1999 – 2005. En ese proceso se combina el discurso del movimiento vecinal con la participación ciudadana, hasta imponerse esta última en los últimos 7 años. En la Municipalidad de SJL, entre el 2003 y 2004, las ordenanzas institucionalizan estos procesos y crean diferentes espacios de participación desde los barrios y pueblos hasta el nivel distrital: juntas, redes de políticas públicas y CCLD¹⁸.

La legislación en México

En este contexto, los mecanismos de participación ciudadana son: la iniciativa popular para presentar proyectos de leyes; el plebiscito¹⁹, para casos de interés general, convocados por el jefe de gobierno; consultas públicas, para el procedimiento de elaboración de los programas, con el apoyo de las delegaciones e incorporación democrática de la población en distintos aspectos del desarrollo urbano²⁰; audiencias públicas, en las que permite la iniciativa y participación directa de la población con carácter propositivo, como también puede ser convocada desde el órgano delegacional, pero sin sentido vinculante²¹. Además, se legisla la participación en las consultas

¹⁸ Consejo de Coordinación Local Distrital.

¹⁹ Agenda de la Administración Pública del D. F. Estatuto del Distrito Federal Título cuarto, capítulo I, sección II, De la iniciativa y formación de leyes, Art. 46, IV, pp. 17 -18. Título cuarto, capítulo II, Sección II, De las facultades y obligaciones del jefe de gobierno del Distrito Federal, Art. 68, pp. 25 – 26.

²⁰ Ley de desarrollo urbano, Título II, capítulo único, Art. 11, III; Título II, capítulo único, Art. 10, VII; Título I, capítulo único, Art. 1, IVb, pp. 1 – 13. Op. cit.

²¹ Ley de desarrollo urbano, Título III, Capítulo V, Art., pp. 23 -24. Op. cit. y Ley de participación ciudadana del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 17 de mayo del 2004, pp. 1 – 8. Cap. 9, pp. 10 – 11.

públicas y Consejo asesor²² para hacer observaciones y sugerencias, realizar la planeación participativa mediante talleres y la elaboración, revisión y actualización de los programas.

La ley también establece las brigadas vecinales de protección civil, los comités de ayuda mutua, las organizaciones sociales, el Consejo delegacional de protección civil bajo la responsabilidad del Delegado y el Consejo de protección civil del DF²³, como instancias de participación. Estas instituciones actúan como órganos de prevención y atención en casos de desastres. Asimismo, la ley establece los comités de fomento económico, que debe integrarse por organizaciones productivas del sector privado, social y de la academia, para promover la inversión y el empleo²⁴.

El eje para las diversas formas de participación es la ley de participación ciudadana. En ella se especifica con precisión el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la audiencia pública y la colaboración ciudadana²⁵. Específicamente la consulta ciudadana, que va desde los niveles de organización más básicas (comités, unidades territoriales, organizaciones de base) hasta el nivel más general, que es el DF, realizándose a través de preguntas directas, encuestas, seminarios, talleres, cuyos resultados deben ser publicados en los plazos fijados por ley²⁶ y constituyen, según se dice, la base para la planeación. Además contempla la Asamblea ciudadana, que funcionará como el órgano más básico de ciudadanos; los comités ciudadanos, que serán elegidos por voto universal,²⁷ por primera vez en el 2006 y cuyos representantes conformarán el Consejo ciudadano, que se integrará por un propietario y un suplente de cada comité de la Delegación. Este consejo será un organismo de intermediación, opinión y consulta²⁸.

Finalmente, otro proceso significativo es la red de contraloría ciudadana para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público. Opera en todas las delegaciones y

²² Reglamento de la Ley de desarrollo urbano, Título IV, Capítulo III, De la Participación Social y la Participación Privada. Art. 120 – 124. Op. cit.

²³ Ley de protección civil para el Distrito Federal. Título Primero, capítulo I, Incisos I, VII, XVII; Título Segundo, capítulo I, Art. 7º, I; Título Tercero, capítulo II; Título Cuarto, capítulo I y capítulo II; Título V, capítulo III, Art. 52 - 53, pp. 1- 54. Op. cit.

²⁴ Ley de Fomento para el Desarrollo Económico, Título IV, capítulo II, pp. 8 – 9. Op. cit.

²⁵ Ley de participación ciudadana del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 17 de mayo del 2004, pp. 1 – 8.

²⁶ Véase Ibid., Capítulo IV, pp. 8.

²⁷ Véase Ibid, pp. 9 – 17.

²⁸ Nueva Ley de Participación ciudadana. México D. F., 2004. Ver anexo No. 12.

depende del Gobierno del Distrito Federal y se relaciona, a la vez, con la rendición de cuentas y la información que debe brindar la Delegación permanentemente²⁹.

La legislación en el Perú

Sobre los mecanismos semidirectos en el Perú están: la demanda de rendición de cuentas³⁰, el referéndum, iniciativa legislativa y de reforma constitucional, revocatoria y remoción de autoridades. La demanda de rendición de cuentas requiere el 20% de firmas de los electores; la revocatoria el 25%; la iniciativa legislativa y de reforma constitucional, el 0,3%; el referéndum, el 10%. La remoción, solamente requiere del 50% de firmas del electorado, sin ir a un proceso de consulta. A nivel distrital, la iniciativa en la formación de dispositivos municipales para establecer normas obligatorias para todos los vecinos, requiere más del 1% de electores; el referéndum municipal, 20% de firmas si lo solicitan los vecinos y a cuya votación deben asistir por lo menos el 35% del total de electores registrados³¹.

Estos instrumentos son altamente burocratizados y no ofrecen soluciones oportunas, salvo el referéndum, cuando combina tanto el interés de autoridades y ciudadanos, siendo más factible a nivel de gobierno central. La revocatoria de mandato tuvo sus primeras experiencias en 1997, pero al cambiarse la destitución de las autoridades: de una mayoría simple de los asistentes a votar a la mitad más uno del total de votantes del padrón electoral (2001), perdió consistencia y aceptación, siendo viable sólomente en municipios muy pequeños.

El otro grupo de mecanismos de participación involucran acciones directas y en una relación cara a cara de funcionarios y autoridades con los ciudadanos³². Entre ellos tenemos los comités vecinales, comités de seguridad, cabildo abierto, juntas vecinales (comunales, zonales y distritales), CCLD, comités de gestión, comités ecológicos, la junta de delegados vecinales y todas las organizaciones comunales, sociales o vecinales, ya sean institucionalizadas desde el

²⁹ Véase Ibid, Cap. VI, VII y VIII, pp. 9 – 10.

³⁰ Vega Corraza Rudesindo y otros. Para ser ciudadanos. Texto de Educación Cívica. Asociación Civil Transparencia. Lima, 1999, pp. 17 – 18.

³¹ Congreso Nacional de la República. Ley Orgánica de Municipalidades No. 27972. En Diario Oficial el Peruano, 27 de mayo del 2003, AÑO XXI – No. 8373, TITULO VIII, LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL VECINAL, CAPÍTULO II, Participación de los Vecinos en el Gobierno Local, Art. 114 - 115, pp. 244893.

³² Ibid., TITULO VII y TITULO VIII, pp. 244891 – 244894.

Estado o desde la sociedad civil³³. El cabildo abierto no es un instrumento utilizado actualmente en San Juan del Lurigancho y casi en ninguna Municipalidad del Perú.

Otras formas de participación las describimos a continuación. Los comités de gestión creados desde la Municipalidad para apoyo a obras públicas y desarrollo económico. Las juntas vecinales para la vigilancia de las autoridades y promoción del desarrollo y apoyo a la gestión, que surgen por iniciativa de los ciudadanos o la autoridad, quién las reconoce y determina su estructura y funcionamiento. Los comités de seguridad, que surgen desde la Municipalidad para combatir la delincuencia, uniendo esfuerzos con los ciudadanos a través de sus organizaciones (rondas urbanas o campesinas, comités de autodefensa, etc.) y la Policía Nacional. Finalmente, la incorporación en mayo del 2003, del CCLD para presupuesto participativo y la elaboración del Plan de desarrollo estratégico distrital concertado y la junta de delegados comunales³⁴. La ley incorpora a la participación ciudadana en la construcción y ejecución de las políticas públicas como elemento articulador entre municipalidades y vecinos³⁵. Asimismo:

“El sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración”³⁶

Así, la participación ciudadana se convierte en eje de la planificación local y es obligación de las autoridades de incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones y gobernar con ellos. Como afirman Álvarez Díaz y Rodríguez Wallenius*, se considera a la participación ciudadana una pieza fundamental del ejercicio de poder y se busca una relación de equidad, corresponsabilidad y confianza entre sociedad - gobierno, que sea capaz de derrotar las inercias autoritarias, patrimoniales, clientelistas y corporativas del pasado, arraigadas fuertemente en la cultura y las prácticas cotidianas de gobernantes y gobernados³⁷.

³³ Ibid, pp. 244893 – 244894.

³⁴ Véase Ibid. TITULO VII y TITULO VIII, pp. 244891 – 244895.

³⁵ “El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local...”. Ibid TITULO PRELIMINAR, Art. IX, Planeación local, pp. 244877 – 244878. Lima. 2003; Municipalidad de SJL. Ordenanzas No. 011 (2003), No. 030 (2004), y Reglamento de CCLD (2004). Lima.

³⁶ Idem

* Investigadores e Integrantes del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” en el 2002.

³⁷ Cfr. Álvarez Díaz, Rafael y Carlos Rodríguez Wallenius. La compleja relación entre gobierno local y ciudadanos organizados. Primer año de gobierno de Tlalpan. En Memoria de la Segunda rendición de cuentas. Dirección General de Enlace Territorial – Delegación de Tlalpan – CESEM “Heriberto Jara” A.C., México. 2002., pp. 10 – 13.

Esta ley incorpora como parte del organigrama local, dos espacios de participación ciudadana: el CCLD y la junta de delegados vecinales, para tratar el presupuesto participativo y el Plan de desarrollo local. Así, la ley obliga a la autoridad a incluir a los ciudadanos en la planificación del desarrollo local como en la elaboración y ejecución de políticas públicas. Asimismo deja abierta la posibilidad de establecer, desde cada Municipalidad, otros mecanismos de participación que aseguren la comunicación sociedad – gobierno³⁸. A nivel local lo más innovador son las redes de políticas públicas, que articula a organizaciones, instituciones y gobierno local.

Cómo se observa, la innovación legal es similar en los dos países. Tanto en los mecanismos de participación semidirecta (rendición de cuentas, plebiscito y/o consulta popular, referéndum), como directa (comités vecinales o de gestión, comités de seguridad, comités ecológicos o ambientales, juntas vecinales³⁹ o equipos de monitoreo en Tlalpan, las visitas del Delegado o Alcalde a las diferentes zonas (aunque en Perú, esto no está legislado), el presupuesto participativo, las Asambleas populares, los talleres, el Consejo ciudadano que se implementará en Tlalpan (similar a la junta de delegados comunales de SJL), los consejos de fomento económico, entre los otros descritos, son formas institucionalizadas de participación comunes y/o semejantes.

Lo que podríamos resaltar como diferente: el Consejo de Coordinación Local Distrital, las redes de políticas públicas y la participación fuerte de la sociedad civil vía otras organizaciones (ONGs, redes, iglesias, asociaciones, etc.) en San Juan de Lurigancho. En Tlalpan, los ejidos y las comunidades, con su participación particular y diferente.

Administrativamente, si bien la Delegación de Tlalpan no tiene autonomía y ejerce el gobierno por Delegación, no difiere en sus aspectos centrales de SJL. Las leyes existentes no impiden ni prohíben a la Delegación innovar formas de participación, sólo requiere de prever mejor los tiempos para cumplir con los plazos de cada ejercicio.

Tanto en San Juan del Lurigancho como en Tlalpan el presupuesto que se destina viene asignado, por lo que se tiene que planificar en función de ello. También en ambas jurisdicciones es un organismo superior el que decide en tales circunstancias: en SJL, el Ministerio de Economía

³⁸ Congreso Nacional de la República. Ley Orgánica de Municipalidades No. 27972. Art. 7. Op. cit. pp. 244878

³⁹ Se constituyen para dar seguimiento a las obras o servicios y hacer vigilancia ciudadana del gasto público.

(MEF) y en Tlalpan, la Asamblea legislativa del DF (ALDF). La diferencia reside en que, en S JL el gobierno puede cobrar ciertas rentas, las que no son significativas por dos razones: la mayor parte de la población no cumple con el pago de sus impuestos municipales, por lo que la Municipalidad depende del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y en menor importancia de sus ingresos propios por rentas o trámites que se hacen en la Municipalidad, de manera muy parecida a la Delegación de Tlalpan.

Asimismo, existen otros aspectos en el que San Juan de Lurigancho tiene menos ingerencia. En seguridad, que la Delegación de Tlalpan, no obstante no manejarla autónomamente, tiene mayor participación y planifica conjuntamente con las autoridades pertinentes. En San Juan del Lurigancho depende de la autorización que pueda dar la Municipalidad de Lima, como es en el caso del SERENAZGO⁴⁰, por ejemplo; y del Ministerio del Interior, donde no tiene ingerencia. Los servicios de luz y agua tampoco dependen de la Municipalidad, aunque en el caso de agua, esta sí apoya a proveerla en los pueblos y asentamientos humanos, como sucede en Tlalpan. En este sentido, administrativamente, también los dos espacios territoriales están sujetos a limitaciones que marcan una dirección de la toma de decisiones que no puede ser cambiada sobre el uso del presupuesto, de tal modo que la autonomía administrativa de S JL enfrenta los mismos obstáculos y limitaciones que se señalan en el caso de Tlalpan.

1.1.2. Hacia la democratización de la administración del gobierno local: entre la administración burocrática y la moda gerencial.

A. El debate entre la gerencia pública y la administración pública

Mises y Hayek consideran el rol del Estado como primordial y la burocracia como necesaria en el campo que le es propio. Sin embargo, la administración pública gerencial, desde los años ochenta, se ha consolidado en la teoría y la práctica de América Latina, buscando desplazar funciones estatales a la sociedad civil. La moda gerencial basada en el public choice⁴¹ de manera

⁴⁰ Elementos de seguridad dependientes de la Municipalidad.

⁴¹ Escuela de pensamiento económico, nacida en los Estados Unidos en los años cincuenta, que aplica los conceptos y la metodología de la economía a los procesos de elección que se dan en las instituciones colectivas o públicas, y a toda situación fuera del mercado. Para el Public Choice los procesos de escogencia en la comunidad utilizan los mismos principios egoístas y racionales que se utiliza cuando busca un bien particular, en base a la maximización de sus beneficios y minimizar sus costos. De este modo se busca comprender y dar solución de lo público como los métodos económicos aplicados al sector privado. Véase Buchanan, James. Véase Buchanan y Tullock Gordon. El cálculo del consenso. Espasa-Calpe. Madrid. 1993.

más cercana y del modelo de la OCDE⁴², siguiendo la lógica del individuo de los liberales, penetra de lleno en los contextos latinoamericanos.

De este modo surge un conflicto teórico entre los defensores de la administración burocrática y de la administración gerencial de lo público, entre burócratas y gerentes, entre políticos y tecnólogos. Esta confrontación se hace más compleja al trasladar la aplicación de la teoría gerencial privada a los problemas de la administración pública como parte de los procesos de reforma institucional. Regidos por los principios de eficacia y eficiencia y del cálculo de costo y beneficio, se pretende que una administración privada de lo público solucionará los problemas administrativos de los gobiernos.

Los gerencialistas consideran que la burocracia no ha sido capaz de solucionar los problemas de la administración pública, al contrario la han agravado al dar lugar a un Estado gigantesco. Vinculan a la burocracia con la ineficacia, ineficiencia, la lentitud de los procesos administrativos, la mala atención al público y la corrupción, de tal modo que se plantea que la gerencia pública es la alternativa para maximizar costos y solucionar los problemas administrativos. Es necesario el manejo de lo público para dar eficiencia a la gestión y satisfacer a los beneficiarios, a quienes se concibe como clientes. A la vez se busca administrar los actos de gobierno aplicando los mecanismos y estrategias de la administración privada.

En cambio, desde los teóricos de la administración pública, se plantea que el modelo burocrático no se ha agotado y sigue siendo necesario para la administración del Estado, incluso en los países desarrollados. Para ellos, los errores de la administración son corregibles y no existe una relación de causa - efecto con la ineficiencia e ineficacia, ni con la corrupción. Afirman que la concepción del manejo público olvida que “la administración de los asuntos públicos es tan distinta de los procesos industriales...”⁴³ y “que los objetivos de la administración pública no se pueden medir en términos monetarios ni se les puede controlar mediante métodos contables”⁴⁴.

⁴² La OCDE (Organisation for Economic Cooperation and Development) plante en 1979 la reforma de la administración pública para favorecer el crecimiento de la economía de mercado, cuyo primer desarrollo integral del modelo aparece en 1987 como un informe redactado por el Comité de Cooperación Técnica de ese organismo. Su tesis central fue “la orientación hacia al cliente” para que permitiera mayores beneficios, el Estado se desligara de funciones transfiriéndolos a los niveles locales y regionales, y al sector privado. En esa lógica está lo que se conoce como modelo postburocrático que se orienta al cliente y a la eficiencia a la calidad y el valor. Véase Guerrero Omar. La Nueva Gerencia Pública. Fontamara. México D. F., 2004, pp. 229 – 242.

⁴³ MISES, Ludwig Von. Burocracia. Unión Editorial S.A., Madrid, 1974 (1944), pp. 75.

⁴⁴ Ibid., pp. 68 – 69.

Afirman que se juzga inapropiadamente a la burocracia, culpándola de los males del Estado, ignorando que sólo es “el método aplicable a la conducción de asuntos administrativos y cuyo resultado no se refleja como valor contable del mercado⁴⁵ y por tanto no es, en sí misma, “ni buena ni mala, sino un método de gestión que puede aplicarse a diferentes esferas de la actividad humana”⁴⁶, como afirma Mises. También resaltan que, los detractores de la administración burocrática obvian el hecho de que las decisiones no se toman a nivel de la burocracia sino a nivel político y que ésta se limita a cumplir lo determinado previamente. Para uno de los fundadores del neoliberalismo, Mises, el problema radica en el sistema en su conjunto y no en la burocracia, porque ésta se tiene que reinventar y reconstruir en cada contexto histórico.

En este marco global, desde el liberalismo, la participación ciudadana se presenta como un medio importante en la estructura político administrativa de gobierno en sus diferentes niveles de ejercicio, en una dinámica que confluyen poderes estatales, locales, internacionales, civiles y privados, populares y de élites, para conjugar intereses que el gobierno busca solamente mediar. En cambio, para los teóricos de la administración pública, la participación ciudadana no tiene real importancia y no es elemento crucial para el buen gobierno, siendo más bien impulsada desde ciertos sectores de izquierda y progresistas de derecha opuestos al neoliberalismo, para quienes el Estado tiene una función social fundamental y consideran que los ciudadanos deben tener acceso a los espacios donde se toman decisiones. En esa encrucijada, la participación ciudadana juega un papel ambiguo y que se orienta en función de la ideología e interés que está detrás de los procesos de participación y de gobierno.

B. Gerencialismo y burocratismo en Tlalpan y San Juan de Lurigancho

Esta tendencia a implementar la gerencia en la dirección y administración de lo público no ha experimentado el mismo desarrollo y aplicación en México y en Perú. Mientras en Perú, desde 1993, se desarrolla un proceso de imposición desde el gobierno para implantar la administración gerencial, sin oposición académica ni administrativa, bajo el modelo económico liberal de ajuste social; en México, no ha logrado una evolución en la misma magnitud. La academia mexicana y las organizaciones sindicales afincadas en la defensa de la administración burocrática han

⁴⁵ Ibid, pp. 69.

⁴⁶ Ibid, pp. 66.

confrontado en la teoría y en la práctica a los modelos gerenciales, impidiendo asuman el control total de los órganos estatales. Sin embargo, esta moda gerencial ha permeado la administración y a generado un fenómeno de apropiación del discurso, que ha llevado a la administración a moverse bajo criterios y modos gerenciales⁴⁷, no obstante no sea dominante, o combinarse con el burocratismo. Es el PAN, en sus diferentes gobiernos municipales y en el federal, es el partido que ha implementado el modelo gerencial de gestión de los gobiernos locales y estatales con mayor frecuencia y con éxitos relativos.

De otro lado, si bien en México la administración local se ha dinamizado en los últimos años como resultado de la transición hacia un gobierno más plural y abierto, aún en la gestión delegacional del PRD, predominan los vicios y obstáculos del burocratismo absorbente, común en las instituciones públicas mexicanas. La administración funciona bajo cierto hermetismo partidista, conflictos internos y clientelismo caudillista, lo que no ayuda a la transparencia que se busca legitimar desde la ley y desde el discurso nacional y local, incluso de los propios impulsores y administradores del gobierno delegacional.

En Tlalpan la administración es burocrática y se organiza por direcciones, subdirecciones, coordinaciones y secretarías⁴⁸. En el caso específico de la participación ciudadana⁴⁹, depende de diferentes direcciones, en función a los objetivos de cada una de ellas. Así existe órganos de participación ciudadana en la Dirección general de enlace territorial, a cargo de la Subdirección de educación y formación ciudadana y la coordinación de participación ciudadana; Dirección de seguridad pública, a cargo de la Subdirección de participación ciudadana para prevención del delito; la Dirección general de ecología y desarrollo sustentable, a cargo de la dirección de desarrollo sustentable y dependencias; y la Subdirección de desarrollo social y sus dependencias. Es la dirección de enlace territorial que está a cargo de los procesos de “participación ciudadana democrática”.

⁴⁷ Existe un proceso de apropiación de los métodos y mecanismos de dirección de la administración pública y del pensamiento de los funcionarios que se va implementando e implantando poco a poco. Este es el proceso que el Dr. Omar Guerrero llama endoprivatización, pues el pensamiento “neoliberal” o “liberal” se apropia de los procesos internos de las instituciones, organizaciones y de gobierno para desplazarlas y reemplazarlas. Véase Guerrero, Omar. Op. cit.

⁴⁸ Ver Anexo 13.

⁴⁹ Ver Anexo 14.

SJL es un municipio cuyo órgano de gobierno es la Municipalidad, conformada por un alcalde y 11 regidores, quienes son el órgano político. Su organización se basa en el modelo gerencial⁵⁰, dividiéndose en gerencias y jefaturas, aunque su funcionamiento sigue siendo burocrático. La participación ciudadana funcionan como órganos de apoyo, coordinación, consulta y deliberación vinculados a la Alcaldía y al Consejo Municipal y articulados a las diferentes gerencias que dirigen o se relacionan con el proceso participativo (Anexos 15 y 16): la Gerencia de desarrollo social y sus dependencias, la Gerencia de servicios locales y sus dependencias; la Gerencia de Planificación y desarrollo y sus dependencias; y la Gerencia de desarrollo urbano y sus dependencias. Esta participación ciudadana institucionalizada desde el gobierno se realiza a nivel de juntas vecinales, las redes de políticas públicas y el CCLD. A este consejo la ley Municipal contempla como un órgano de coordinación y que no ejercen actos de gobierno.

De este modo, han reemplazado a burócratas por gerentes. No obstante, la dinámica de eficiencia y eficacia no se manifiesta en la magnitud del modelo gerencial. Sucede un caso particular que ya lo previó Von Mises⁵¹: la burocratización de los gerentes, quienes al ocupar los cargos de la administración pública se han convertido en burócratas porque están sujetos a las normas y reglamentos propios de la administración local y la maximización no puede funcionar como se espera. Sin embargo, desde el gobierno de SJL se cree que esto sucede porque recién se está implementando y que el burocratismo desaparecerá de la administración conforme se fortalezca el modelo gerencial.

1.2. Teoría y práctica de la participación ciudadana en México y Perú

1.2.1. Investigación y acción social: ¿desde arriba o desde abajo?

En los últimos 20 años, en América Latina, los gobiernos locales y el desarrollo de las urbes han cobrado significación para los políticos e investigadores. El tema de los gobiernos locales, su administración y su acción en el desarrollo son materia de debates, investigaciones y transformaciones importantes. Influye en éste cambio de actitud política y científica la influencia que la globalización impone y las acciones que provoca a nivel local. Esta realidad, unida a un

⁵⁰ La organización gerencial funciona desde el 2003-2004, al ejecutarse la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades No. 27972. Ver anexo 13.

⁵¹ Cfr. Mises, Op. cit., pp. 72

despertar ciudadano, coloca a los gobiernos locales como el insumo valioso para generar estabilidad, espacios de participación, democracia y desarrollo.

En México, “la reforma municipal de 1983, la existencia de una secretaría de Estado dedicada a planear las formas de ocupación y uso del territorio nacional, la descentralización de funciones y competencias del gobierno federal a los estados y municipios, las crecientes e insatisfechas demandas de la ciudadanía por bienes y servicios urbanos, exigen ser analizadas desde la perspectiva de la sociedad y el espacio local”⁵². Desde los noventa varios estudios se dedican a analizar el funcionamiento y cambios que transitan los gobiernos locales y cómo estos se relacionan con los ciudadanos.

Estos trabajos, no obstante ser significativos, presentan una característica peculiar: los análisis giran en torno a los cambios que suceden en las esferas del poder local y como se implementan transformaciones desde arriba. En todo el país la mayoría de investigaciones abordan la realidad de los municipios en sus transformaciones administrativas y de gobierno; el tránsito de gobiernos tradicionales corporativos, ineficientes y dependientes a municipios modernos, más eficientes, más autónomos y de apertura a la pluralidad política y social; o de los procesos legales en torno a la participación ciudadana. Son más frecuentes los estudios realizados por mujeres, desde una visión de género, que exploran los espacios desde abajo, pero no son abundantes. Asimismo los mismos gobiernos locales promueven sus propias investigaciones en sus administraciones.

En cambio, en Perú, las investigaciones de los gobiernos locales presentan una lógica distinta. Estudios como los de Tanaka y Yusuke Murakami, de Sinesio López y Cecilia Blondet⁵³, entre muchos otros, tienen atravesado el rol fundamental de los ciudadanos y como se realiza la construcción del poder en los espacios ciudadanos y se mueven hacia arriba, tanto hacia el poder local como hacia el central. La administración local, si bien en los últimos cuatro años se ha gerencializado, la academia no ha hecho de estos cambios el eje de análisis de la administración local. El interés está en la dinámica de las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados. Las investigaciones fundamentalmente las patrocinan ONGs, fundaciones y las universidades.

⁵² ZICCARDI, Alicia (Coord.). La Tarea de gobernar; gobiernos locales y demandas ciudadanas. Porrúa. México, 1996 (1995), pp. 7.

⁵³ Tanaka realiza varios estudios sobre las formas de participación de ciudadanos de la región andina y coordina otros relacionados a la participación de los ciudadanos en procesos educativos, las actividades comerciales en Gamarra y otras experiencias. 1995 – 2000. Yusuku Murakami, investigador japonés, aborda la participación de los ciudadanos de las clases d, e y f, en los barrio de Lima. 2000. Sinesio López hace un estudio profundo de ciudadanía a partir de cómo participan los ciudadanos y los accesos que tienen a sus derechos políticos, civiles y sociales. 1999.

En la acción social de los ciudadanos, En México, los cambios que se han sucedido en los últimos veinte años, no obstante el importante despliegue del movimiento popular movilizado desde los años ochentas, se implementan desde el arriba. Desde las jerarquías de gobierno o desde los partidos políticos. Las leyes y propuestas de participación a lo largo y ancho del país tienen como punto de partida las nuevas administraciones de los gobiernos locales⁵⁴ y los procesos de democratización del país, en el marco de las exigencias internacionales y el fortalecimiento del liberalismo económico.

El caso de Tlalpan no es distinto. Desde 1997 se inicia la incorporación de los ciudadanos a procesos participativos plurales, pretendiendo construir la democracia a partir de la participación ciudadana. El objetivo, según señala López y Rivas, dentro del emergente proceso democrático del Distrito Federal, es encontrar nuevas alternativas democráticas que corresponsabilicen los actos de gobierno y la sociedad⁵⁵. Este proceso es un proyecto concebido desde el PRD e implementado fundamentalmente desde el 2001. El proyecto perredista señala la necesidad de gobernar con los ciudadanos, establecer relaciones de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en el desarrollo y la gobernabilidad de la delegación, cuyos resultados fortalecerían los espacios participativos y consecuentemente la democracia⁵⁶. Pero no existe un poder ciudadano autónomo que le sustentabilidad. Los cambios en la cultura política son más lentos que los cambios políticos – jurídicos implementados por el gobierno.

En el Perú, en cambio, antecedieron experiencias de participación desde los ciudadanos, enraizadas desde los setentas y ochentas. Las propuestas nacen y se gestan desde esa realidad social en movimiento, podría decirse, una transformación social desde abajo. Es decir, aún los cambios implementados desde el gobierno - institucionales y funcionales - a nivel local o nacional, han tenido su antecedente de lucha y ejercicio primero en la sociedad de una manera manifiesta, incluso en los espacios participativos influenciados por el liberalismo económico que impulsan programas de compensación social.

⁵⁴ Son ejemplos los cambios implementados en el D. F. y sus delegaciones,

⁵⁵ López y Rivas, Gilberto. Democracia, construcción de sujeto social y autonomía incluyente. Los pueblos de la delegación de Tlalpan, Distrito Federal, México. Documento de investigación basada en la experiencia de gobierno, para el proyecto "Autonomía multicultural: Condición indispensable para el desarrollo sustentable, auspiciado por la Unión Europea. Septiembre del 2002. México D. F., pp. 3.

⁵⁶ Cfr. "Hacia un presupuesto participativo: La experiencia de Tlalpan". Documento de sistematización de la delegación de Tlalpan sobre el Presupuesto Participativo 2001 – 2002.

En el caso de SJL, si bien la ley orgánica de municipalidades del 2003 legitima el presupuesto participativo y existe toda una normatividad de participación ciudadana, la acción social de los ciudadanos es permanente y se estructura desde los años de poblamiento del distrito. Existe no por la acción del gobierno si no de la misma dinámica social, primero a partir de sus necesidades y luego, de un compromiso político naciente. Esta participación, intermitente pero continua, ha consolidado liderazgos locales y creado redes organizativas, de las que el gobierno local no puede prescindir para gobernar. Esta participación concentra focos de poder social y político a nivel de los ciudadanos que contribuyen a los procesos de transformación. A este tipo de acción social nacida y desarrollada entre los ciudadanos, se puede llamar la acción social desde abajo, que parece apuntar a fortalecerse, aunque sus bases vecinales son débiles.

1.2.2. Peculiaridades de su situación socioeconómica actual

En Tlalpan, los procesos económicos, el comercio y los servicios se imponen conforme avanza la urbanización, desplazando la labor agrícola, que no obstante ser aún importante y desarrollarse entre espacios ecológicos de conservación, no es más la actividad principal. De otro lado la industria no tiene gran desarrollo. En el 2005, el comercio representa el 55% de la producción, los servicios el 37% y la industria el 9%, predominando el sector terciario con un 76.3% de la PEA, seguido del sector secundario con el 20% y el terciario con apenas el 1.20%, que hacen un total de 237 707 trabajadores. Según el INEGI en el 2001 habían 14 398 unidades económicas, de las cuales 1215 se ubican en la industria, 7810 en el comercio y 5373 correspondían a servicios. En este sentido, ha transitado de un espacio urbano colonial y republicano importante, con predominio de la agricultura; a un espacio urbano complejo, polarizado, comercial y de servicios, con una industria significativa pero no predominante, donde prevalecen clases medias y bajas.

En San Juan del Lurigancho, en 1993, el comercio representó el 52%, los servicios un 11%⁵⁷, la industria muestra un crecimiento lento y la agricultura ha dejado de ser una actividad principal. La industria, en los últimos años, ha crecido, pero a nivel de pequeñas fábricas que cubren un mercado muy local. De este modo, a la inversa de Tlalpan, ha evolucionado de un espacio agrícola de haciendas y pueblos rurales (en la colonia y la república) y unos asentamientos

⁵⁷ Cfr. Consorcio PROMDE. Mejores Prácticas locales de Desarrollo Económico Local. Resultado del Primer Concurso Nacional: Abril 2001. Programa Full Chamba. Municipalidad distrital San Juan de Lurigancho. Lima. 2001, pp. 46- 48.

humanos de migrantes en los sesentas, con predominio de la actividad agrícola; a un espacio complejo, socialmente fragmentado, con predominio del comercio y los servicios, habitado por un 70% de migrantes, de las clases populares y medias.

Tlalpan, en una clasificación de estratos del 1 al 7, siendo el 7 el nivel mayor de bienestar, se ubica en el cuarto nivel en el año 2000, sigue a Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, en concentración de personas en algún grado de marginación socioeconómica. Es decir, “excluidas parcial o totalmente del consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación de asuntos públicos”⁵⁸, con un 48.51% de marginación, siendo San Miguel Topilejo el pueblo con mayor número de pobladores en condición de marginación. Su analfabetismo según el censo del INEGI del 2000 era de 3.09%⁵⁹. Asimismo Tlalpan concentra en su espacio urbano gran infraestructura médica (hospitales especializados y clínicas), universidades y centros de investigación, públicos y privados, culturales y de recreación, que permite mayores oportunidades de atención y desarrollo, que SJL.

San Juan del Lurigancho es considerado el distrito más pobre del Perú según el censo de 1993 y en el mapa de la pobreza del Perú elaborado por el Fondo de compensación y Desarrollo Social (FONCODES)⁶⁰. El 2000 el 40.1% de los hogares viven en condición de pobreza, que para el mismo periodo se ubica con porcentaje menor que el de Tlalpan que es de 48.51%. Sin embargo no cuenta con universidades, centro de estudios superior ni hospitales especializados. Recién el 2005 se ha terminado la primera fase de su hospital. En tal sentido si bien los dos espacios tienen amplios sectores de pobres y marginados, SJL enfrenta mayores deficiencias de infraestructura y problemas económicos y sociales.

A esta diferencia se agrega que en el periodo 2000 – 2005 los programas de compensación social en México, tanto a nivel federal como del Distrito Federal y delegacional, han contribuido a una importante atención de las poblaciones en situación de marginación socioeconómica. En tanto que en San Juan de Lurigancho en el mismo periodo los programas de compensación social se contrajeron y la situación de marginación ha sido prácticamente abandonada por el Estado.

⁵⁸ Gobierno del Distrito Federal. La Marginación socioeconómica en los Hogares del Distrito Federal. 2000. citado en Valdés Zurita, Leonardo y otros. Delegación de Tlalpan. Serie de estudios electorales 2000. Instituto Electoral del DF. México. 2000, pp. 14.

⁵⁹ INEGI. XII Censo General de Población y vivienda 2000. Síntesis de resultados. México. 2000.

⁶⁰ FONCODES. Mapa de la pobreza del Perú. Lima. 2000.

Abandono que no es sóloamente del actual gobierno, sino se viene arrastrando desde su constitución como distrito. Así, los pobladores de Tlanpan tienen mayores oportunidades de afrontar sus problemas socioeconómicos y reciben más beneficios y apoyo estatal que los habitantes de San Juan de Lurigancho en Perú.

CAPÍTULO II

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ENTRE LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO

Este capítulo tiene por objetivo precisar los debates actuales sobre la ciudadanía y la democracia, puntualizar la orientación que ha tomado la participación ciudadana desde los ochentas en América Latina, específicamente en México y Perú. La participación ciudadana se analiza a la luz de los encuentros y desencuentros teóricos de la ciudadanía y la democracia, así como de experiencias significativas de participación en nuestro continente.

Se retoma los modelos de participación ciudadana, explicándolos. El primer modelo construido desde la tesis sobre participación y desarrollo de Dharam Ghay, precisando sus características. El segundo, el planteamiento de redes para el mejor vivir de Tomás Villasante. En la última parte se aborda brevemente la orientación y características de la participación ciudadana en México y Perú desde los años ochentas, a la luz del debate democrático y de las experiencias estudiadas.

En todo el proceso de este capítulo, se va incorporando los aportes de lo que sucede en SJL y Tlalpan, confrontándolos con la teoría, como un enlace entre este marco general y la especificidad de los casos que se analizan. Esto permite más claridad sobre los procesos que se están dando en estos dos espacios urbanos, que se explican con detalle en los capítulos III y IV.

2.1. Nuevas perspectivas de la participación ciudadana democrática

2.1.1. Encuentros y desencuentros sobre la ciudadanía: entre la inclusión y la deliberación pública

En el Estado moderno naciente, la ciudadanía llevó al ejercicio de los derechos ciudadanos básicos. Los derechos civiles sirvieron como base para que, dentro de la legalidad, los ciudadanos incidan en el poder con el fin de ejercer los derechos establecidos y lograr el reconocimiento de otros. Primero, son los obreros y las clases medias (hombres), que acceden a estos espacios. Posteriormente, en el siglo XX, se incorporan las mujeres, campesinos y otros sectores, con sus propios relatos y luchas.

A partir del ejercicio de los derechos civiles se obtienen los derechos políticos y consecuentemente, los sociales, que durante el Estado de bienestar viven su época más privilegiada¹. Esos derechos políticos se limitaron a elegir y/o ser elegidos. Ahora, en el marco de la globalización y la crisis política y social, de las exigencias identitarias de los nuevos movimientos sociales, de los nuevos enfoques sobre el desarrollo y de la nueva ola democrática²; los derechos sociales y la ampliación de los derechos políticos a una participación más directa, recobran vitalidad y centralidad. Asimismo, el debate sobre la ciudadanía, la participación ciudadana y el rol del poder en las relaciones entre Estado–sociedad se redefinen, se pone en el centro de los cambios y conflictos, se vuelve dinámicamente pluridireccional e incierto. En este sentido, el poder, vuélvese objeto de derecho de los gobernados, no únicamente de élites y gobernantes.

De otro lado, si bien los derechos sociales, abren las puertas a mayores oportunidades para los ciudadanos, no significa el fin de las desigualdades. Estas, en América Latina, desde los años setenta, aumentan. Los derechos sociales que dependen de la intervención del Estado se ven amenazados y el debate sobre la ciudadanía se torna más complejo. La tesis de ampliación y consolidación progresiva del status de ciudadano de Marshall³, que debería llevar cada vez a mayor igualdad e inclusión, resulta insuficiente para comprender la realidad. Habermas⁴ llama determinismo ciego a la linealidad marshaliniana y manifiesta que la ampliación de derechos sociales y de libertad negativa no determina la validez de una democracia y de la ciudadanía, sino el ejercicio de los derechos políticos.

En el caso de México, esa primera ciudadanía deviene de la lucha independentista del dominio Español, consolidándose con la guerra contra Estados Unidos y la revolución mexicana. Esta última le da un sentido pluralista, campesino e indígena a la ciudadanía. En el caso peruano también nace con la gesta libertadora del siglo XIX. Después de 1910 y durante los veinte y los treinta se transita de una ciudadanía oligárquica a una popular, pero no se logra ampliar la

¹ Dahrendorf, Ralf. La naturaleza cambiante de la ciudadanía. En *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. No. 3 Octubre de 1997. Ciudadanía. El debate Contemporáneo. Paidós. 1997, pp. 140.

² Según Huntintong esta ola democrática se inicia entre 1974 y 1975.

³ Giddens, Anthony. *Profiles and Critiques in Social Theory*. Londres, Macmillan, 1982, pp. 171 – 173.

⁴ Habermas Jürgen. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Edit. Trotta, 1998 (1992), Valladolid., pp. 632.

ciudadanía jurídica plenamente hasta 1979⁵. Este proceso se fortalece a partir de los años ochentas con las reformas y cambios estructurales, así como por el fortalecimiento de los gobiernos locales y la participación.

El concepto de ciudadanía de Held, permite analizar los procesos de estos periodos, como también la realidad actual de surgimiento de nuevos movimientos y grupos sociales que pugnan por incorporarse con igualdad de derechos en lo social y lo político. Para él, “si la ciudadanía implica la lucha por la pertenencia a y la participación en, la comunidad, entonces su análisis abarca el examen de los modos en que diferentes grupos, clases y movimientos pugnaron por conquistar mayores grados de autonomía y control sobre sus vidas vis á vis las distintas formas de jerarquía, estratificación y opresión política”⁶. Desde los años sesentas, esta lucha, no solo se siente a nivel nacional, sino que, tanto en Tlalpan como en SJL, se viabiliza con el fin de incorporar a los desplazados socialmente a estos dos espacios locales, donde buscan igualdad de derechos sociales (acceso a la vivienda y servicios básicos), como políticos (de participación).

En el marco de este debate, los aportes multiculturalistas, pluralistas y republicanos configuran nuevos modelos para comprensión de la ciudadanía, que hacen a la participación ciudadana inclusiva y más deliberativa. Sin embargo el multiculturalismo que exagera la centralidad de las diferencias puede limitar los procesos participativos y aumentar las tensiones entre comunidades étnicas con los demás y con el gobierno y producir un localismo intolerante hacia dentro y agresivo hacia fuera⁷. Este hecho nos permite comprender, desde la teoría, lo que sucede en los pueblos de Tlalpan, donde se da este tipo de localismo negativo y una mutua exclusión de originarios y avecindados.

En este contexto teórico, desde los ochentas, surge entre los sectores políticos, sociales, ONGs y de los organismos multilaterales el interés de fortalecer la participación ciudadana tanto en los procesos de desarrollo como en los procesos democráticos.

⁵ En la constitución de 1979 se reconoce los derechos políticos antes negados a los analfabetos. Véase Constitución Política del Perú (12 de julio de 1979). TITULO I, sobre los Derechos y deberes fundamentales de la persona, capítulo I; capítulo VII, artículos 64 y 65; capítulo VIII, artículos 72 – 75.

⁶ Hel, David. Ciudadanía y autonomía. En *La Política*. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. No. 3 Octubre de 1997. Ciudadanía. El debate Contemporáneo. Editorial Paidós. Octubre de 1997, pp. 53.

⁷ Véase Bilbeny, Norbert. “Democracia para la diversidad. Ariel. Barcelona. 1999, pp. 113 – 129; Dahrendorf, Ralf. *Después de la Democracia*. Entrevista. Crítica. Barcelona. 2002, pp. 32 - 37

A. Ciudadanía y participación en los años noventa: entre la teoría y la práctica

La caída del socialismo, la unificación alemana, la migración internacional, la globalización, el resurgimiento de los nacionalismos y las luchas étnicas, según Habermas, actualizaron el tema del Estado nacional y la comprensión de esa relación entre ciudadanía e identidad nacional⁸. Los movimientos nacionalistas vuelven al punto del debate ofreciendo al Estado nacional nuevos relatos identitarios. Este hecho demuestra que la reconfiguración política mundial lleva a la transformación de los Estados nacionales, de la ciudadanía nacional y de las formas de participación, no a su agotamiento. La ciudadanía se reconstruye incorporando nuevos elementos y se abre paso a la construcción de una ciudadanía supranacional⁹, que se extiende sobre las nacionales, pero respetando su existencia y particularidades. A la vez, se fortalece a nivel local y se debilita a nivel nacional porque los espacios de toma de decisiones se realizan en organismos supranacionales donde los ciudadanos no pueden incidir¹⁰.

En contraposición a la tesis de inclusión de Held, de pluralistas y republicanos; los liberales neoconservadores defienden un modelo de ciudadanía individualista, en relación al mercado. A partir del origen liberal de la ciudadanía directamente vinculada al individuo, consideran a este como la única fuente de la ciudadanía. Así, la valoración del sistema democrático representativo es el individuo como individuo, no el individuo en relación con los demás. Este modelo excluyente está privatizando espacios y formas de participación ciudadana en América Latina.

Para los liberales la formación democrática de la voluntad “se efectúa exclusivamente en la forma de compromisos de intereses”¹¹, cuyo fundamento último son los derechos fundamentales y el establecimiento de un Estado y sociedad normativos. En ellos, “el eje (...) no es la autodeterminación democrática de ciudadanos deliberantes, sino la formación de una sociedad económica que, a través de la satisfacción de las expectativas de felicidad de personas privadas implicadas en el proceso de producción económica, ha de garantizar un bien común entendido en términos fundamentalmente apolíticos”¹².

⁸ Habermas, Jürgen. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Editorial Trotta., 1998 (1992), Valladolid., pp. 619 – 620.

⁹ El caso de la Comunidad Económica Europea es el mejor ejemplo.

¹⁰ Cfr. Dahrendorf, Ralf. Después de la Democracia. Entrevista de Análisis Político. Crítica. Barcelona. 2002.

¹¹ Habermas Jürgen. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trotta. 1998 (1992), Valladolid., pp. 372.

¹² Ibid., pp. 372 – 375.

La concepción del individuo como cliente y usuario y su incorporación como tal al sistema político – jurídico, lograron, en el caso peruano, debilitar la organización y la participación en los años noventa, despolitizándola y asimilándola al mercado. Esta tendencia liberal, desde el gobierno central, potencia y promueve la participación bajo la lógica del mercado, con el fin de reducir el conflicto y estabilizar el sistema. En el caso de México ha llevado a un modelo de gestión gerencial en diferentes gobiernos locales del interior del país, principalmente impulsados desde el panismo. Sus avances de participación son limitados a espacios de apoyo al gobierno y mejoramiento de servicios públicos, que no permiten organizaciones fuertes y sustentables¹³. Esta forma de participación predomina en la orientación latinoamericana en los últimos 15 años.

Al contrario, para el pensamiento republicano, la formación democrática de la voluntad se realiza en la forma de un autoentendimiento ético-político, donde la deliberación (en cuanto a contenido) se basa en un consenso de fondo que es inyectado desde la cultura en la que ha crecido o vive. Es decir, su razón práctica deriva de la eticidad concreta de la comunidad. Es la formación de la opinión y la voluntad políticas de los ciudadanos lo que constituye la sociedad como un todo políticamente estructurado, donde la democracia es la autoorganización política de la sociedad en su conjunto, en la que los ciudadanos ejercen el poder a través de la autoadministración descentralizada¹⁴. En este proceso de interacción con otros como parte de la colectividad, el hombre adquiere su verdadero sentido de humanidad y es la base de una participación ciudadana activa y protagónica.

De la tesis de Zolo podemos deducir la existencia de una ciudadanía corporativa y clientelista. El sostiene que los derechos ciudadanos son respetados o no en función de ser “afiliado” a una organización¹⁵. Esta tesis sirve para comprender los lazos clientelistas, corporativos de los que participan con respecto del Estado, los partidos políticos, ONGs u organizaciones sociales. En México, estar afiliado al partido gobernante da mayores posibilidades del ejercicio de los derechos y mayores beneficios como ciudadanos. En Perú sucede algo parecido, pero en relación a las organizaciones sociales fuertes o alguna ONG.

¹³ Véase (Estudios en el caso de México)

¹⁴ Cfr. Ibid., pp. 372 - 373.

¹⁵ Zolo, Danilo. La ciudadanía en una era postmoderna. Revista “La Política”, No. 3, Octubre de 1997. Ciudadanía. El debate Contemporáneo. Paidós. Buenos Aires. Octubre de 1997, pp. 128.

Otro eje del debate que nos interesa es la relación de ciudadanía activa – pasiva. Kymlicka y Norman Wayne, hablan de una actitud responsable de los ciudadanos e interés en lo público. No obstante, no aceptan una participación en la toma de decisiones y de gobierno, optando por la cooperación y el autocontrol en el ejercicio del poder privado para garantizar el funcionamiento de las sociedades liberales¹⁶, no en lo que concierne al gobierno.

No obstante sus diferencias, Taylor, Habermas, Arendt, Bilbeny, como los teóricos de izquierda creen fundamental exista una ciudadanía activa que potencie las virtudes de participación del ciudadano en el espacio público, para decidir. No es la mera responsabilidad pasiva para que la sociedad funcione, sino ser protagonista en ella. La pasividad reduce la circulación del poder, genera apatía e indiferencia que afecta el bienestar y dignidad de los ciudadanos. El protagonismo en cambio, dinamiza y genera equilibrio en las relaciones gobernantes – gobernados, permitiendo ser parte del gobierno y del desarrollo.

En esta dirección, otro punto del debate es la dinámica de la acción ciudadana: si responde a fines individuales o colectivos. Esta es la confrontación republicanos -liberales, y de Habermas - Rawls. La esencia de esa acción concretiza el ser ciudadano. Para Habermas posee un rol transformador del sistema y busca el bien común; para Rawls, en cambio, de preservación del sistema y del bien individual. Lo primero lo convierte en transformador y responsable de acciones sociales, lo segundo en transformador de su status particular. Sin embargo, bajo los dos corrientes se promueven espacios de inclusión y participación ciudadana en los procesos gubernamentales actuales, pero de lado liberal, son como dice Bilbeny, de contención del ejercicio ciudadano o social.

Estos espacios, cada vez más abundantes en San Juan de Lurigancho, permiten ver el nacimiento de una participación pluralista, autónoma y de mucha incidencia política y social, que se articula en redes sociales, pero también con el gobierno local y nacional, que ha ido en aumento desde 1998. En Tlalpan, con la apertura de la democracia y la intención del PRD de promover la participación, existe una participación plural, pero la autonomía y el protagonismo de los ciudadanos no se viabilizan todavía.

¹⁶ Kymlicka, Hill y Norman, Wayne. El retorno del ciudadano. Revista La Política, No. 3. Paidós. Buenos Aires. Argentina. Octubre de 1997, pp. 14. 17.

En ese sentido, si bien el discurso inicial predominante sobre ciudadanía buscaba integrar a todos los miembros de un país como ciudadano al margen de sus características étnicas o culturales; en los noventa¹⁷, el pensamiento multicultural aboga por el reconocimiento a las minorías y se teoriza la necesidad de proteger sus derechos. Se sostiene que al atender los derechos de las minorías se garantiza los de las mayorías y se propone la incorporación del criterio de la multiculturalidad al Estado. Esto implica derechos de respeto a su cultura, a la justicia consuetudinaria, al autogobierno, así como de representación política. Para Taylor, este reconocimiento es importante tanto al interior del Estado como entre Estados¹⁸. Sin embargo, priorizar las diferencias puede crear espacios de autoexclusión, exclusión y de preferencias, pues no se puede incluir en la representación a todas las particularidades.

En Tlalpan, existe en los pueblos los derechos positivos. Así su organización tiene más “autonomía” con respecto de la Delegación y con frecuencia obvian el canal delegacional para lograr sus objetivos, porque los privilegios de los que gozan permiten estas acciones. Bajo este criterio se implementan programas de desarrollo comunitario, de salud y educación, que derivan en proselitistas¹⁹, o en el mejor de los casos, como reparación a su exclusión histórica, pero pueden derivar en asistencialistas y fortalecer su dependencia.

En otro punto, el debate teórico entre lo público y lo privado es ambiguo. No se puede precisar fronteras, siendo difícil clasificar que asuntos son privados o públicos, restringidos o no. Siguiendo a Habermas, creemos que, al tematizar públicamente un hecho deja abiertas las posibilidades para su inclusión como tema de interés general, sin atentar contra la privacidad de nadie. Además, su incorporación a la agenda no implica necesariamente que pueda ser regulado políticamente. Por lo tanto, no se debe restringir a priori el debate, pues incorporar temas nuevos es parte de la propia dinámica democrática de los Estados y no violenta el espacio privado, como sostienen los liberales.

La evolución de la ciudadanía nos ofrece dos concepciones generales: la primera que la concibe como parte de una organización jurídica, con individuos externos al Estado, y la segunda, una

¹⁷ Véase Kymlicka, Will. Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Capítulo I. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1995.

¹⁸ Véase Taylor, Charles. ¿Qué principio de identidad colectiva? En revista La Política, Volumen 3, Editorial Paidós, Buenos Aires, octubre de 1997, 1997, pp. 129 – 135.

¹⁹ Se desarrollan programas asistencialistas, incluso confrontando y repitiendo programas que derivan desde el gobierno federal o del DF, como es el caso de la dotación de uniformes y útiles desde la delegación.

ciudadanía de pertenencia a una comunidad ético – cultural preexistente que se autodetermina, donde los individuos son parte de un todo, realizándose como ciudadanos en función del encuentro con otros²⁰. Taylor al hablar al respecto, ilustra perfectamente esta diferencia²¹, pero el peligro de esta concepción es subsumir al individuo en lo colectivo. Para Habermas, no es necesaria esa identidad preexistente para la configuración de la ciudadanía. El ideal es el ciudadano depositario y ejecutor del poder, sin depender de la identidad de un pueblo, como afirma Habermas. Los ciudadanos, en una democracia independientemente de formas culturales y dentro de esa diversidad, están unidos por una cultura política común²². Así, la combinación de lo ético – cultural con lo jurídico - constitucional dan forma a la ciudadanía inclusiva, no meramente individual ni de integración orgánica a la comunidad.

Concluyendo, la ciudadanía es incluyente y excluyente a la vez, busca un status de igualdad de oportunidades, de equidad, de dignidad humana. A la vez, de identidad con su comunidad jurídica, que los distingue de la otra comunidad política. No es equiparable a nacionalidad²³. Es un status que otorga derechos (individuales o sociales) y responsabilidades colectivas frente al Estado y todo cuanto amenace su existencia.

B. De los modelos de análisis de la participación ciudadana: Ghay Dharam y Tomás Villasante

a. Niveles de participación según Ghay Dharam

El modelo de Ghay Dharam permite una visión general del cómo son los procesos de participación en tres niveles: 1) como movilización desde arriba, 2) como un proceso de descentralización y 3) como construcción autónoma desde abajo. Ghay no se refiere a la participación como ciudadana, aunque hace su referencia en los dos primeros enfoques a la relación gobierno – sociedad, sino a la participación dentro de los procesos de desarrollo. En la

²⁰Taylor, Charles. ¿Qué principio de identidad colectiva? En revista La Política, Volumen 3, Paidós, Buenos Aires. Octubre de 1997, pp. 135 – 137.

²¹ Taylor señala que hay un modelo que no da ningún valor a la participación en el gobierno y otro modelo, que define la participación en el autogobierno como la esencia de la libertad, como parte de lo que hay que asegurar y es un componente esencial de la condición de ciudadano. Así se gobierna y no sólo. Por lo menos durante algún tiempo somos gobernantes y no siempre “ellos” Taylor. “The Liberal-Communitarian Debate” en N. Rosenblum (ed), Liberalism and the Moral Life, Cambridge, Mass., 1989, pp. 178. Citado por Habermas, J., Op. cit., pp. 626 – 627.

²² Habermas Jürgen. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trotta. 1998 (1992), Valladolid., pp. 627 – 629.

²³ Touraine, Alain. ¿Qué es la democracia? Fondo de Cultura Económica. México. 2000 (1994), pp. 104.

investigación se toma este modelo aplicado al análisis de desarrollo con participación de Ghay y se utiliza en el análisis de la participación ciudadana, precisando sus características. El modelo permite estudiar la participación de acuerdo a su grado de actividad, tipo de relaciones que se establecen y el ejercicio de la autonomía democrática.²⁴

La participación como movilización. La participación es instrumental y funcional. Los ciudadanos participan sin tener la oportunidad de decidir. Prima el criterio de satisfacer necesidades básicas²⁵. Es predominante en las zonas rurales y urbanas pobres, o en las comunidades étnicas. La participación es condicionada por la necesidad, por los partidos, agrupaciones, comunidades o el gobierno.

La participación como descentralización gubernamental²⁶. Se viabiliza a los gobiernos regionales o locales promover formas de participación. La descentralización en este caso, reconoce a los ciudadanos ciertas legitimidades en la toma de decisiones menores²⁷. Esta segunda forma fue incorporada en Perú y México, con énfasis, desde los ochentas por recomendación de los organismos multinacionales.

Esta participación goza del apoyo de teóricos de derecha e izquierda²⁸. Pero también es muy cuestionada bajo el argumento que el Estado busca liberarse de sus obligaciones sociales (descentraliza funciones, más no recursos). Además la autonomía se reduce a espacios controlados de participación y aspectos meramente intraestatales o de políticas públicas, cuya participación es acotada²⁹; muchas veces sin resultados favorables porque no hay carácter vinculante en los acuerdos. Existe mayor grado de conciencia, compromiso y responsabilidad que en el caso anterior, más no implica participación ciudadana plena.

²⁴ Ver anexo No. 18.

²⁵ Ghay, Dharam. "Desarrollo con participación: algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular". BID, INDES ONU, 1989, pp. 221 – 222.

²⁶ Op. Cit., 222 -223

²⁷ Villasante, R., Tomás. Cuatro redes para el mejor vivir 1. Del desarrollo local a las redes del mejor vivir. Lumen humanitas. Buenos Aires. 1998, pp. 169.

²⁸ J. L. Coraggio, citado por Villasante, cita a Hernando de Soto, quien señala que "la descentralización significaba el dar "fuerza de coerción a aquellas instituciones privadas, informales y formales..., que están funcionando mejor que el Estado" (Ibid., pp. 170). Y Jordi Borja (izquierdista) afirma que se trata de "la descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y del desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria" (Ibid., pp. 170 - 171).

²⁹ Cfr. Ibid, pp. 171 – 172.

La participación como proceso autónomo e instituyente. Es un proceso de transformación de su realidad desde sí mismo. Es el ejercicio de una ciudadanía plena que permite el ejercicio cabal de sus libertades, como el cumplimiento de sus derechos³⁰. Las relaciones son horizontales y el Estado facilita recursos o apoya los procesos para que los individuos se desarrollen plenamente, bajo el único criterio de respeto al orden jurídico vigente.

b. Modelo de participación ciudadana de Tomás Villasante

El modelo de Villasante posibilita comprender mejor las relaciones que se dan al interno de los grupos de los ciudadanos que participan, percibir más concretamente la circulación del poder, conocer sus fines y dinámica. Su uso permite conocer las relaciones ciudadanos – Estado y ciudadanos – mercado, estableciendo el trinomio príncipe, mercader y ciudadano³¹. Considera a la sociedad civil como tercer sector popular o tercer sistema, con objetivos y valores de transformación alternativa. Una sociedad conformada por asociaciones de ciudadanos, constituyendo un poder y autonomía frente al Estado y frente al mercado³². Esto se ubica en el tercer nivel de participación de Ghay, la autónoma.

En este modelo, la acción ciudadana es parte de la democracia participativa y a la vez un modo de vida, posee una intencionalidad transformadora que convierte al ciudadano en actor social autónomo y sujeto de cambio. El valor instituyente de estos procesos es fundamental para Villasante, en tanto se constituyen autónomos y transforman la realidad.

La característica transformadora que se le otorga es básica en la consolidación y continuidad de la ciudadanía y el fortalecimiento de los procesos ciudadanos. Villasante llama a estas formas de participación “Redes para un mejor vivir”. No es mera recepción pasiva de lo que se espera del Estado, sino procesos activos de reconstrucción permanentemente a nivel personal y/o grupal, contrarios al Estado benefactor que engendra pasividad y conformismo. Estas redes son³³:

³⁰ Ghay, Dharam. “Desarrollo con participación: algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular”. BID, INDES, ONU, 1989, pp. 222.

³¹ Construcción de Mark CERFIN (1994) – Congreso Internacional de Movimientos Sociales. Citado por Villasante, R., Tomás. Cuatro redes para el mejor vivir I. Del desarrollo local a las redes del mejor vivir. Lumen humanitas. Buenos Aires. 1998, pp., 91.

³² Cfr. Ibid., pp. 91, 107 – 109.

³³ Cfr. Ibid., pp. 24 – 48.

Redes internacionales de pensamiento/acción. Se estructuran a nivel global, son ejemplos el Foro alternativo, los organismos de Naciones Unidas, etc. Actualmente existen muchas redes que se articulan mundialmente para afrontar los problemas que nos afligen, cuya vida se facilita con los medios de comunicación electrónica. Los organismos nacionales o locales, con frecuencia, están afiliados a alguna de estas redes.

Redes regionales de economías populares sustentables. Son experiencias muy interesantes de unificación de esfuerzos entre Estado, mercado y tercer sector que buscan potenciar mercados locales o regionales. Son proyectos a largo plazo, integrales y sustentables³⁴. Estas redes necesitan en su funcionamiento ciudadanos comprometidos y un Estado que potencie los procesos que se desarrollan. Así se respeta el desarrollo, la sustentabilidad y la autonomía de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Redes asociativas del tercer sector y del tercer sistema. Operan a partir de organizaciones de ciudadanos. No tienen poder económico ni administrativo, pero juegan un papel importante en los espacios locales y nacionales. Gozan de un poder comunicativo, no obstante, a veces no son tenidas en cuenta por los otros sectores. Necesitan del apoyo de la población para viabilizar sus proyectos, donde la cultura ciudadana juega un papel fundamental. Estas redes cobran cada vez mayor importancia y capacidad de gestión y presión. Villasante identifica al interno de éstas redes: la representación de las imágenes de poder (comunicaciones de masas, la administración) (Rip); grupos de animadores formales e ideologizados (GAFI) (símbolos, relatos, ideologías diversas); SIACE, sectores informales que son activos comunicadores de estereotipos (amigos, vecinos, grupos diversos, etc.); y bases (la mayoría de las personas).

Las redes informales y conductas transversales. Son de amistad, familiares, de vecindad, etc.³⁵, de la vida diaria, de los estilos de vida y de convivencia. Según Villasante son básicas para entendimiento y funcionamiento de las otras redes. Estas, no necesariamente tienen, como afirman ciertos teóricos, identidades fijas, sino cambiantes. Pueden adoptar una identidad distinta de acuerdo al medio donde se desarrollan, en función a sus necesidades o intereses y se reconstruyen permanentemente, siendo más móviles que antes.

³⁴ Los casos más cercanos al análisis de este estudio son el caso de Villa El Salvador en Perú y los mercados de Barquisimeto en Venezuela.

³⁵ Ibid, pp. 38 – 42.

Villasante sostiene que “el estilo de vida en lo concreto es el punto de arranque desde lo local, para desde ahí pasar a lo asociativo, y luego a lo regional y lo internacional (...). Lo más lógico es tratar de empezar por lo inmediato, lo más conocido, asentado en las bases de las redes más cercanas...” del mundo de vida³⁶ El trabajo en redes es, en la actualidad, la alternativa más próxima para fortalecer los lazos sociales y la participación ciudadana. En el caso de Latinoamérica es de importancia central y ha sido estudiado ampliamente³⁷ y constituyen la base del llamado capital social.

2.1.2. El debate de la Participación ciudadana en América Latina

A. Dilemas de la democracia: debates y realidades actuales

La última ola democrática está relacionada a los cambios globales como la crisis de los regimenes socialistas autoritarios, a la mayor aceptación de los valores democráticos y a los procesos de crecimiento y estabilización económica. También, los factores externos, que ahora, más que nunca, influyen en estos procesos, pero no son suficientes para el desarrollo democrático. Es necesario que las condiciones económicas y las dinámicas políticas sociales endógenas sean favorables³⁸. No se puede cambiar si no existen las condiciones internas, en los espacios locales o nacionales. Asimismo, desde los setentas predomina la idea de asociar el fortalecimiento de la democracia con las condiciones económicas. Investigadores de los más disímiles áreas y pensamientos como Habermas, Huntington³⁹, Touraine, Dalh, Amyarta Sen, entre otros, concuerdan que son factores influyentes básicos aunque no determinantes.

Para Schmitter, Philippe y Terry Lynn Kart, su resultado no tiene que ser “el crecimiento económico, la paz social, la eficiencia administrativa, la armonía política, los mercados libres o “el fin de la ideología. (...) algunas de esas cualidades podrían hacer más fácil la consolidación de la democracia pero no son requisitos para ella ni productos inmediatos de ella”⁴⁰. Lo único esperable son logros político - institucionales y mejores relaciones entre gobernados y

³⁶ Ibid, pp. 42, Cfr. Ibid, pp. 151.

³⁷ Cunill y Klisberg, abordan la importancia de estas redes y valores sociales en la participación ciudadana y en la reforma del Estado.

³⁸ Huntington, Samuel P., La tercera ola de la democracia, en Diamond, Larry y Plattner, Marc F., El resurgimiento global de la democracia, ISUNAM, México D. F., 1996 (1993), pp. 7.

³⁹ La pobreza es un obstáculo principal – probablemente el principal – para el desarrollo democrático. El futuro de la democracia depende del futuro del desarrollo económico”. Ibid., pp. 20.

⁴⁰ Schmitter, Philippe y Terry Lynn Kart, Qué es... y qué no es democracia..., Diamond, Larry y Plattner, Marc F., El resurgimiento global de la democracia, Ibid., pp. 48.

gobernantes en términos minimalistas⁴¹. Sin embargo, si para los países desarrollados no tiene mucha importancia una democracia que permita solucionar los problemas sociales, en América Latina es vital que así suceda y la democracia debe favorecerla de algún modo.

Los otros debates que se abordan en cuanto se vinculan actualmente a los procesos de participación ciudadana son la naturaleza de consenso - conflicto, representatividad - gobernabilidad, transparencia – corrupción.

El juego consenso – disenso. Se concibe que la democracia es un encuentro permanente entre consenso – disenso, sin llegar a los extremos. Sin competencia ni conflicto no hay democracia⁴², más se puede homogenizar por medios mediáticos para evitar el conflicto reducirlo o eliminarlo, con el fin de gobernar sin considerar a los ciudadanos o a las minorías. Así, para unos es mejor la no participación porque pone en riesgo al sistema democrático. Para otros, la democracia se fortalece con el debate y la participación.

Es en esta relación, es cuando el rol del ciudadano se hace presente como súbdito que obedece al poder instituido; como sujeto político que discute, polemiza, negocia, delibera, etc.; como sujeto social (provinciano en términos de Almond, Verba y Diamond⁴³) que atenúa el conflicto político evitando la politización de los espacios propios de la vida social y privada⁴⁴. En esta relación conflicto – consenso, lo prioritario es respetar las reglas de juego y los procesos de inclusión con el fin de reducir conflictos, para los liberales⁴⁴ y; hacerse parte de los procesos políticos y de desarrollo para pluralistas y republicanos.

Representatividad versus gobernabilidad. Es generalmente aceptado que una sociedad civil fuerte y participativa, con ciudadanos conscientes y redes autónomas, potencia la democracia. Los partidos políticos y gobiernos al vincularse con ellos obtienen mayor representatividad y en tanto mantiene relaciones de respeto y confianza con dichas redes se legitiman. Esto se rompe si el gobierno es débil, porque no realizará la toma de decisiones correctas y oportunas que le son propias cuando la representatividad es baja. Pero, la participación juega, actualmente, un rol

⁴¹ Claude Ake tiene una posición similar y al analizar la democracia en África, llega a anteponer la democracia a los problemas básicos de sobrevivencia del África Ake, Claude. Nuevas consideraciones sobre la democracia africana. En Diamond, Larry y Plattner, Marc F., El resurgimiento global de la democracia, *Ibid...*, pp. 70.

⁴² Diamond; Larry, Las paradojas de la democracia. Diamond, Larry y Plattner, Marc F., El resurgimiento global de la democracia, *Ibid.*, pp. 90.

⁴³ Cfr. Almond Gabriel y Sydney Verba. Citado por Larry Diamond, *Ibid.*, pp. 97.

⁴⁴ Dahl, Robert, La poliarquía, Participación y oposición. Tecnos. Madrid. 2002 (1989), pp. 101 – 115.

importante como fuente de legitimidad, aún en los casos donde la aprobación al régimen es baja⁴⁵, como el actual caso peruano (2001-2006).

Representación proporcional (RP) versus pluralidad. En países en que el fraccionamiento social y las luchas son más complejas (como son México y Perú), según Diamond, la RP es lo mejor porque representa a la mayor cantidad de grupos sociales y tiende al equilibrio de intereses⁴⁶, favoreciendo la democracia. Arend Lijhar es también partidario de la representación proporcional (RP), considerándola superior a la pluralidad.

Guy Lardeyret, al contrario, la considera (especialmente en contextos de fraccionamiento social o étnico) “la peor manera (...) que tiende a reproducir divisiones étnicas en la legislatura”⁴⁷, que Quetin L. Quade también comparte. Para este último, el modelo de pluralidad, que oscila entre el Westminster y el presidencial con pluralidad, dan estabilidad y reducen el conflicto, promueven mayorías, tienden a ser moderados y a la conciliación. Generan, a la vez, gobiernos fuertes y flexibles y considera que estos modelos generan los beneficios que Lijhart⁴⁸ atribuye a la representación proporcional (RP).

Sin embargo, pese a sus críticos, actualmente, la RP goza de aceptación tanto entre los demócratas, los investigadores y los actores políticos. Ha sido incorporado en casi todas las democracias de América Latina. Perú y México poseen sistemas de RP actualmente.

Corrupción – transparencia. Este debate es crucial, porque si el desprecio por las reglas y el todo vale se generaliza, la lucha democrática se convierte en mera lucha por el poder. Las arcas del Estado se convierten en botín, se debilitan las instituciones, se genera una profunda desconfianza en el régimen y en los políticos y se abre justificaciones para corrientes antidemocráticas⁴⁹. Últimamente en toda América Latina se ha legalizado la rendición de cuentas, la transparencia y al control ciudadano. Este hecho ha movilizó importantes sectores de

⁴⁵ La representatividad baja o la no aprobación al gobierno en momentos de crisis afectan a democracias débiles, pero la participación ciudadana al funcionar como catalizador, genera cierta legitimidad y estabilidad.

⁴⁶ Huntington, Samuel P., La tercera ola de la democracia, en Diamond, Larry y Plattner, Marc F., El resurgimiento global de la democracia, ISUNAM, México D. F., 1996 (1993), pp. 95.

⁴⁷ Lardeyret, Guy. El problema de la representación proporcional. Diamond, Larry y Plattner, Marc F., El resurgimiento global de la democracia, *Ibíd.*, pp. 160.

⁴⁸ Producir política de consenso, promover consenso, conciliación y pacto, ser representativa y potenciar una sociedad civil fuerte al ser incluida social y políticamente. *Ibíd.*, pp. 161, 166.

⁴⁹ Véase Diamond, Larry y Mar F. Plattner. *Ibíd.*, pp. xiii – xxi.

ciudadanos a constituirse vigilantes de los actos de gobierno e interesarse en el buen uso de los bienes públicos, sin embargo no es un espacio de toma de decisiones. Lo justo debería ser que los gobernantes cumplan su deber con honestidad y los ciudadanos no puedan perder tiempo innecesario vigilando sus acciones.

B. América Latina, un reto para la renovación democrática y ciudadana

América Latina ha experimentado en los últimos 40 años cambios significativos en sus estructuras político - jurídicas y económico - sociales. El alejamiento de regímenes patrimonialistas, el surgimiento neoliberal y el fortalecimiento del sistema financiero y, las reformas agrarias y educativas, marcaron una primera fase, en la cual el Estado era protagonista principal de esos cambios. Asimismo, el corporativismo y clientelismo permearon los procesos democráticos y participativos hasta el primer lustro de los ochentas.

Entre esos hechos, los procesos de desregulación y achicamiento del Estado, privatización y programas de ajuste, marcaron cambios drásticos en las relaciones Estado – sociedad. Casi todos los países pasaron por crisis sustanciales, tanto económicas como políticas. Este modelo, cuyo piloto experimental: Chile, bajo la dictadura de Pinochet, logró consolidarse como viable y se generalizó en toda América Latina en la década de los noventa. Así, los cambios económicos signados por la globalización y la crisis económica en un proceso de inflación, recesión y estabilidad relativa son elementos condicionantes de la participación. En lo político se caracterizó por el retorno y consolidación de la democracia liberal, la crisis de las izquierdas y el fortalecimiento de una sociedad civil desideologizada.

El debate O’Donell – Carlos Franco

En ese contexto que comienza a configurarse desde los setentas, O’Donell señala que en América Latina había un proceso de liberalización creciente que llevaría a regímenes democráticos. No obstante, observa que, estos son débiles; donde la herencia de un pasado autoritario lleva a procesos, en lo cuales, los mismos partidos civiles adoptaron comportamientos preautoritarios. Aquí es un primer punto de divergencia con Carlos Franco, quien a estos procesos iniciales llama

transición hacia gobiernos o sistemas representativos liberales, no transición a sistemas democráticos como señalara O'Donell.

De hecho, largos años de dictaduras permearon culturalmente la política de rasgos autoritarios que no han desaparecido, lo que explica un fuerte caudillismo presente tanto en Perú como en México. De otro lado, en los ochentas, incluso en los noventas y lo que va del siglo XXI, la democracia, pese a su importancia *per se*, ha sido utilizada más como mecanismo para contener a los seguidores de partidos izquierdistas o populistas, que como un ordenamiento institucional⁵⁰. A esto se agrega que la elección y el poder político son también instrumentos de ascenso social.

Estos dos elementos, de contención contra los enemigos y como mecanismo de ascenso, funcionan como obstáculos para la democracia y ha provocado el nacimiento de un neopopulismo negativo y neocorporativismo, que desvirtúan el sentido democrático y de participación. El caso de México es ilustrativo y permite afirmar que el corporativismo, al ser considerado por algunos autores como un medio importante para resistir al neoliberalismo, no se agota ni en la realidad ni en el debate teórico. A criterio de Zolo está de regreso, dado que el ciudadano no afiliado está cada vez más desprovisto de protección y necesita de organizaciones que den valía a su acción.

Otro factor interesante que examina O'Donell es el papel de la Sociedad civil. Si esta posee una organización débil y políticamente inactiva o altos grados de organización y participación política, sus resultados son diferentes. En el primer caso "lleva acuerdos elitistas estrechos y exclusivos, siendo más amplios y de equilibrio en el segundo caso. Este supuesto es rebatido por Franco, por cuanto la fortaleza o debilidad de la sociedad civil no determinan las decisiones ni de la burguesía ni de las FF. AA., que imponen sus condiciones al margen de la sociedad civil, e incluso de presión internacional por más fuerte que sea. Pero, si es cierto que tienen mayor capacidad de negociación y que no se puede obviar su participación en los cambios sociales y políticos. El caso del Perú y México en los procesos de transición democrática en los últimos 10 años es ilustrativo de la importancia de las organizaciones de la sociedad civil.

⁵⁰ O'Donell, y otros. Transiciones desde un gobierno autoritario. 2. América Latina. Paidós. Buenos Aires. 1998, pp. 26.

Otro punto, que aborda también O'Donnell, es el caso de que “estas variaciones del tipo de régimen (...) no parecen haber tenido ningún efecto significativo en las grandes y crecientes desigualdades que caracterizan a las economías y sociedades de América latina. Ni un régimen estable, bien institucionalizado e incluso popular como el de México, ni el de las democracias pactadas de Colombia y Venezuela, tienen (...) un mejor registro que el de los países en los que se han alternado formas diversas de autoritarismo y democracia”⁵¹ Triunfa el pluralismo político y una creciente institucionalización democrática que ha ido reemplazando las fuerzas y pensamiento autoritarios, pero las equidades económicas quedan pendientes. Estas son el peligro latente para dar impulso a corrientes autoritarias.

Cabe señalar que O'Donnell resalta que estas democracias nacientes no surgieron por que los actores eran partidarios de ellas, sino por el costo y fracaso de la anterior situación y, posteriormente, el miedo al retorno fortalece una posición política contraria⁵². Es preciso recordar también, que el contexto internacional y la crisis económica jugó un papel importante en el agotamiento de los totalitarismos y el resurgimiento democrático, que O'Donnell obvia. Franco tiene una posición distinta. Para él, si bien esta huída tiene sentido, existe una transformación trascendental hacia la “virtud” como valor central que comienza a regir en el análisis de todos los procesos (económicos, sociales, políticos, etc.), expresada en una opción por el cambio de la forma de gobierno⁵³. Esta virtud se visualiza en los espacios académicos, ciudadanos y políticos, no siendo el mero temor al pasado lo que fortalece una actitud democrática.

El punto divergente central en el debate O'Donnell – Franco sobre la democracia es que, según Franco no se transitó a la democracia como señala O'Donnell y la generalidad de cientistas sociales, sino a gobiernos civiles representativos o representativos liberales. Sostiene, como Touraine, que, “aún bajo una elección basada en el sufragio universal, un gobierno representativo puede no ser democrático si su ulterior comportamiento cuestiona o colisiona sistemáticamente con las reglas, instituciones y valores característicos del régimen político democrático”⁵⁴. Para Franco hay un error de concepción en la asimilación teórica de O'Donnell, quién dio peso central y

⁵¹ *Ibíd.*, pp. 31.

⁵² *Cfr. Ibíd.*, pp. 33, 35.

⁵³ Véase Franco, Calos. *Acerca de la manera de pensar la democracia en América Latina.* , pp. 30 -36.

⁵⁴ *Ibíd.*, pp. 85. *Cfr. Touraine, Alain. Op. cit.*

único a los cambios políticos – culturales (subjetivos) y a la interacción de los actores estratégicos (élites) en las transiciones, sobre los socioeconómicos y estructurales (objetivos).

Esa disociación, lo aleja de la realidad y permite validar una concepción de democracia minimalista. Su análisis, continúa, se aleja de los mismos supuestos teóricos del modelo de Dahl con los que, justifica su tesis, porque sólo toma en cuenta algunas condiciones y excluye las socioeconómicas, que son fundamentales para el surgimiento y consolidación de las democracias⁵⁵. Franco considera la analogía hecha por O'Donnell entre los países de Europa del Sur y América Latina como desproporcionada⁵⁶ y afirma que el objetivo central del estudio de O'Donnell fue imponer una concepción de democracia: la “democracia política”⁵⁷, que devino predominante en la región.

Aunque Franco reconoce que el estudio de O'donnell, Schmitter y Whitehead es un aporte significativo al conocimiento de las transiciones “en diversos sentidos”, no considera completo el modelo democrático que desarrolla. Sustenta su posición afirmando que O'Donnell y sus colaboradores impusieron “una red de significados teórico – conceptuales que imposibilitaron contrastar los supuestos de los investigadores y terminaron siendo también los resultados de la investigación, porque se niega a priori el análisis a la luz de los vínculos entre las cuestiones políticas y las estructuras socioeconómicas en la configuración de la democracia⁵⁸. Así, O'Donnell llama democracia a los sistemas representativos liberales, sin considerar las condiciones socioeconómicas básicas que exige su existencia, aún de las concepciones liberales que la definen⁵⁹. O'Donnell, ahora, prefiere llamar poliarquías, en las que, plantea, debe haber una gobernabilidad horizontal y no vertical.

Este debate Franco – O'Donnell con respecto a América Latina, no sólo tiene validez en referencia a los dos autores, sino que es uno de los ejes del debate que enfrenta a la democracia representativa y participativa, la radical y la moderada. Ante las profundas desigualdades sociales que crecen cada día cobra vigencia actual. Es más importante aún si tenemos en cuenta

⁵⁵ Dahl, Robert. La poliarquía 185 – 186.

⁵⁶ Franco, Carlos. Acerca de la manera de pensar la democracia en América Latina. , pp. 92

⁵⁷ Parafraseando a Num y Portontiero 1987 y Nun 1989, en el análisis hecho sobre las tesis de O'Donnell, Franco cree que no se considera la “justicia social” y la “igualdad económica” sino, de modo exclusivo o principal, a las condiciones institucionales que permiten el funcionamiento de un gobierno representativo (sufragio libre, competencia electoral, actores partidarios, etcétera)”. *Ibíd.*..., pp. 97.

⁵⁸ *Ibíd.* 95 – 96.

⁵⁹ “Régimen de ciudadanos jurídica y políticamente iguales y de valores, reglas e instituciones universalizantes, (...) para el logro de sus diferentes intereses y propósitos, uno de los cuales es, sin duda, el logro de la equidad y/o la justicia social” *Ibíd.*, pp. 97.

que para O'Donnell la ciudadanía se da como un proceso vinculado a la instauración de la democracia, mientras que para Franco, hay un proceso sociocultural anterior a la democracia, particularmente en América Latina. Asimismo manifiesta que en América Latina es aún una aspiración por cuanto vincula su existencia con altos niveles de derechos y condiciones económicas de igualdad, que podría favorecer una participación ciudadana autónoma y democrática o su repliegue a la comodidad de lo privado.

2.2. La participación ciudadana en América Latina

2.2.1. La participación ciudadana en el momento actual

Si bien es en los ochenta cuando se acuña la categoría participación ciudadana, es en los noventa cuando se asume como fundamental⁶⁰ en el desempeño gubernamental. No obstante que desde los años sesenta los gobiernos la incorporaron como parte de sus procesos de gobierno. A esto se llama “participación administrativa”, que es integrativa desde arriba hacia abajo. Esta participación presente en las fases de cogestión y ejecución de obras o programas fueron parte de la estrategia del gobierno militar (1968 – 1979) en Perú y los posteriores gobiernos, como del PRI en México, hasta los años ochenta y noventa.

A. La incorporación de la participación ciudadana a los procesos políticos y de desarrollo

a. La participación ciudadana, entre la integración y la descentralización

Para Nuria Cunill⁶¹, en países de democracias avanzadas, “el desarrollo práctico de la participación ciudadana ha estado centralmente asociado a la intervención de los ciudadanos en actividades públicas en tanto portadores de intereses y, específicamente, al asunto de la intervención de las organizaciones de intereses en las decisiones estatales”. La contrapone a lo que llama participación administrativa, que “se vincula con la tendencia a insertar la participación ciudadana en un ámbito específico del aparato del Estado: la administración pública”. Cunill

⁶⁰Ziccardi, Alicia (Coord.). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Introducción. IIS – UNAM, México DF., 2004, pp. 10.

⁶¹ Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. , pp. 97.

destaca tres enfoques de participación, gestados en el siglo XX: 1) el pluralismo integrativo en las decisiones públicas con énfasis en la eficiencia estatal y 2) el control comunitario y 3) la acción ciudadana, donde el ámbito de la descentralización es el ejercicio de la participación”⁶²

El primer modelo, surge en Alemania en los años veinte e intervienen en él fundamentalmente sindicatos y empresarios. En los setenta se desarrolla en Estados Unidos e Inglaterra. La representación de los ciudadanos es funcional tanto política como económicamente y sus mecanismos son la cooperación y el acuerdo. Los otros modelos se gestan en los años setentas en Estados Unidos para resolver el problema de los grupos de los más necesitados y en Europa con el “movimiento ciudadano”. Pero es con la descentralización que cobra impulso, dándose lugar a espacios cogestivos, vinculados fundamentalmente al movimiento vecinal. En este espacio los mecanismos son la concertación y la deliberación, participando los ciudadanos desde una perspectiva de confrontación y equilibrio con el Estado. Esto se trabaja a nivel de democracia local vía procesos de descentralización. No obstante, se corre el riesgo de caer en el corporativismo, pero abre las puertas a la posibilidad de la democracia deliberativa, participativa y fuerte, como alternativa a la democracia asociativa⁶³ y corporativa del modelo anterior.

En el primer modelo quienes participan activamente controlan a la mayoría de ciudadanos bajo la dirección de estas organizaciones (sindicatos y asociaciones). En cambio, la participación nacida desde los ciudadanos y que exige una democracia participativa, incluye a sectores más populares o a minorías y su ámbito fundamental es a nivel local. Esta participación vinculada a la descentralización, según Dharam Gay es aún insuficiente, planteando un espacio autónomo.

Si bien en la participación integrativa, entre 1970 y 1990, incluso en los grupos étnicos, la relación gobernantes - gobernados no es pasiva ni totalmente subordinada, mantiene elementos autoritarios y verticales de acción. En los noventa se impulsa a una participación más inclusiva y democrática, pero se circunscribe a espacios de lucha contra los problemas sociales: la pobreza, salud, educación, etc., bajo el criterio que son sustentables y más eficientes con participación⁶⁴.

⁶² Véase Ibid., pp. 98 – 118

⁶³ Ibid., pp. 103 – 104.

⁶⁴ Véase Navia, Olga (coordinadora) La Participación en el desarrollo. Libro consulta sobre participación. BID. traducción de Cristina Naughton. 1996. En <http://www.iadb.org/exr/espanol/politica/participa/indice.htm>, consultado el 04 de junio del 2005.

b. La participación ciudadana en busca de los espacios de toma decisiones

Desde el segundo lustro de los ochentas hasta la actualidad, la participación ciudadana se extiende en diferentes esferas, tanto desde el Estado como desde la sociedad⁶⁵: políticas públicas, vigilancia ciudadana, acciones de cogestión y de autogobierno. Alicia Ziccardi afirma con certeza que una de las deficiencias de la democracia es el problema no resuelto de la participación ciudadana en las decisiones públicas, dado que la participación electoral no crea lazos vinculantes entre representante y representados, abriendo una gran brecha de representación⁶⁶. Esta brecha, en América Latina, puede corregirse con la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones para incorporar sus intereses colectivos en la agenda de gobierno.

A la luz de las experiencias tiene resultados favorables, pero aún no se encuentran las estrategias más adecuadas para darles sustentabilidad, sobre todo si son organizados desde arriba⁶⁷. Tanto el BID, BM y FMI, así como los diferentes organismos de la ONU, han incorporado como elemento en los procesos de desarrollo y de la democracia a “la participación ciudadana” en el contexto del llamado “desarrollo participativo”⁶⁸, pero la participación terminan junto con los proyectos.

En los últimos años el “desarrollo local” se usa como método de análisis, de desarrollo y transformación de la realidad, y considera a la participación como central. Este es considerado alternativo frente a los modelos tradicionales que no han resuelto los problemas de desarrollo, calidad de vida y de gobierno. Sin caer en el localismo de las diferencias, es un mecanismo integrador del gobierno y la sociedad que pretende superar el rol tradicional de las administraciones locales de ser proveedoras de servicios, para pasar a promover “entornos innovadores territoriales” y lograr el desarrollo económico y la difusión de una cultura local de desarrollo. Para lograrlo necesita soporte técnico, información y asesoramiento, promoción económica, gestión municipal, financiación y recursos humanos dotados de capacidades

⁶⁵ Lo que Cunill considera como “de fortalecimiento de la sociedad civil”, en tanto se origina en el Sociedad, y como “socialización de la política” cuando se organiza desde el Estado. Véase Cunill Grau, Nuria. Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Americanos. CLALSO. 1994. Capítulo I.

⁶⁶ Ziccardi, Alicia (Coord.). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Introducción. IIS – UNAM, México DF., 2004, pp. 10.

⁶⁷ La experiencia acumulada del BID, USAID, BM en los proyectos sociales, desde arriba hacia abajo, creados por la oferta y caracterizados por una minuciosa planeación de antemano, no ha obtenido resultados satisfactorios. No son sustentables cuando se van los consultores y el financiamiento termina. Navia, Olga (coordinadora) Op. cit.

⁶⁸ Véase Idem. Libro completo.

empresariales y tecnológicas. En ese sentido, Albuquerque busca integrar al desarrollo el crecimiento económico y la atención, desde los gobiernos locales⁶⁹.

Además de la necesidad del crecimiento económico, el desarrollo local, incorpora “todas las dimensiones de vida y todas las energías de la comunidad, cuyos miembros están llamados a contribuir y esperar compartir beneficios”⁷⁰. Implica el desarrollo de un entorno apropiado, cogestionado entre gobierno y sociedad, articulado a procesos nacionales e internacionales, no meramente a los recursos endógenos. A la vez lleva consigo la exigencia de la participación de ciudadanos más concientes y dotados de capacidades que den sustentabilidad al desarrollo, pues las experiencias en Latinoamérica señalan que a mayor participación e incidencia política se obtienen mejores resultados que al asumir una actitud de receptores de beneficios⁷¹. Así, el desarrollo local, no visto como localismo sino como desarrollo a escala humana, es un proceso de participación ciudadana y de reinención de las relaciones entre gobierno y sociedad.

Para Habermas lo que define a la ciudadanía es lo político. Lechner⁷² al referirse a esa construcción, plantea repensarse desde lo cotidiano relacionado a procesos políticos y sociales a nivel macro y micro. Entonces, la participación es el ejercicio del poder en relación con los otros para obtener un beneficio de interés público o colectivo, fuente central de democratización y desarrollo. Por lo tanto la participación ciudadana está unida a lo político porque sin lo político no existe ciudadanía, la participación es pasiva y la dinámica del poder se detiene o se centraliza.

Ya el BID en 1973 introdujo algunos mecanismos de participación, pero solo desde 1993 - 1994 cambia su orientación e impulsa una activa participación en la elaboración de sus proyectos y políticas en los grupos marginales o excluidos con los que trabaja⁷³. Hoy, tanto gobiernos como los organismos internacionales coinciden que la participación, especialmente en la planeación e implementación de políticas públicas, ofrece mejores resultados. Lo nuevo bajo la dirección de los organismos internacionales es la incorporación de los interesados ya sea como ciudadanos

⁶⁹ Véase Albuquerque, Francisco. Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local, ILPS, Santiago, 1996 y “Dos Facetas del desarrollo económico local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza ILPES. Santiago. Chile, 1996.

⁷⁰ UNESCO – ONU. Repensar el desarrollo. Decenio mundial para el Desarrollo Cultural. 1988 – 1997. UNESCO. París. 1994.

⁷¹ Véase Burin, David y Ana Inés Heras (comp.) Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Ediciones CICCUS. Buenos Aires. 2001.

⁷² Véase Lecchner Norberto. Los patios interiores de la democracia. Fondo de cultura Económica, Capítulo II. México D. F., 2000.

⁷³ Navia, Olga (coord.) La Participación en el desarrollo. Libro consulta sobre participación. Sección II. BID. Traducción de Cristina Naughton. 1996. En <http://www.iadb.org/exr/espanol/politica/participa/indice.htm>, consultado el 04 de junio del 2005.

activos o como clientes de un proyecto o programa, sin adquirir un compromiso político o social, considerando la participación como apolítica u orientándose hacia su despolitización.

B. Entre el discurso y la praxis de la participación ciudadana

a. Ejemplos significativos en programas del gobierno central en México y Perú

En México es desde los setentas que, sistemáticamente, la participación ciudadana⁷⁴ forma parte del discurso y los programas gubernamentales, fortaleciéndose en los años ochenta. Pero, es en el sexenio de Carlos Salinas que cobra importancia política central con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que postulaba “a) respetar las formas de organización e iniciativas de la comunidad b) fomentar la participación de los pobladores c) mantener una relación de corresponsabilidad entre el gobierno y los pobladores y los receptores del programa en lo concerniente a los programas sociales d) transparencia y eficiencia en el manejo de recursos”⁷⁵.

Los comités de solidaridad fueron la base social más fuerte del gobierno de Salinas y tuvo éxitos importantes dentro de la política neoliberal mexicana, pero no trascendieron su gobierno. Sin embargo, se implementaron programas similares a nivel nacional, bajo los mismos criterios pero que no han tenido el mismo éxito que PRONASOL. No existe una continuidad de acción gubernativa y cada 6 años cambia, afectando a los programas y políticas, como a los ciudadanos.

En el caso peruano, la participación en las políticas se desarrolló en casi todas las áreas, previa capacitación del personal. La amplia organización y participación gestadas desde los setentas y los ochentas, el gobierno de Fujimori canalizó y degradó al crear un aparato corporativo, clientelista y asistencial, debilitando y manipulando a las organizaciones y su participación.

Un programa semejante al PRONASOL mexicano, fue el Fondo de compensación y desarrollo social (FONCODES), que logró articularse bien, proveer la participación cogestiva y dar sustentabilidad a los proyectos. Se desarrolló en el gobierno fujimorista y se mantiene hasta la

⁷⁴ Véase Mellado H., Roberto. La participación ciudadana en el Distrito Federal: Del debate parlamentario a la norma. Tesis de Maestría en Ciencia política. FCPyS – UNAM. México. 2001, pp. 33-39, 50 – 52.

⁷⁵ Cfr. Development Cooperation: report, OCDE, París, 1993, pp. 40 -41. Citado por Kuri Pineda, Edith E. Izquierda, participación ciudadana y democracia, hacia un presupuesto participativo en Tlalpan. Un estudio de caso. Tesis para optar el grado de maestra en Estudios políticos y Sociales. FCPyS -UNAM. 2004, pp. 26.

actualidad, integrando a diversas ONGs y organizaciones de la sociedad civil como entes que trabajan directamente con los grupos en riesgo (indígenas, campesinos, mujeres, niños, etc.) en proyectos productivos y de desarrollo. Otro programa fue el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) que trabaja con clubes de madres y comedores populares, con gran presencia de mujeres en zonas rurales y urbanas, que también se continúa en el gobierno actual.

Estas experiencias, en México y Perú, crearon una dependencia directa de los respectivos gobiernos centrales, asumieron características corporativas y clientelistas y se desarrollaron en el marco de la participación integrativa y como descentralización.

b. Participación ciudadana, política y administración pública

Como se observa, la participación ciudadana está íntimamente ligada a dos procesos: a la política y la administración pública. Es consustancial a la participación política e incluye a la comunitaria – en cuanto sus miembros se relacionan con el Estado -. Tiene que ver con el poder y la acción de los ciudadanos en sus relaciones entre sí y con el Estado, no en procesos internos de la sociedad donde no interviene el Estado y tiene fines particulares, que corresponden a lo que se conoce como participación social: clubes deportivos, cultos religiosos, asociaciones de caridad y/o solidaridad, empresas, tandas de ayuda económica, etc.

Si abordamos el análisis desde las redes para el mejor vivir de Villasante percibimos cómo los ciudadanos entretejen redes que articulan su vida social, política y económica, tanto a nivel local, nacional e internacional. Todas ellas imbricadas cada vez más de un potencial ciudadano. La participación ciudadana se relaciona a la política y a la administración pública, no existe al margen de ellas. Su objetivo central, apartándose de las concepciones asistencialistas, integradoras, instrumentalistas, filantrópicas, o pietistas, es la construcción de ciudadanía y la participación autónoma - protagónica de los ciudadanos. Pero, este nivel, si bien existen importantes ejemplos en América Latina⁷⁶, se presentan como experiencias aisladas.

⁷⁶ El caso de Porto Alegre (Brasil), los mercados populares de Barquisimeto (Venezuela) y la experiencia de Villa El Salvador en el Perú, entre las más representativas.

Álvaro portillo limita los procesos de participación a tres: “procedimientos de planeación y elaboración presupuestal; cogestión ciudadana, y mecanismos de democracia directa”⁷⁷; ubicándolo como elemento importante en la reingeniería estatal. Bajo la orientación liberal están dirigidas a la implementación de políticas públicas para solucionar problemas socioeconómicos en sectores pobres. En esta orientación se evita relacionarla directamente a lo político, pretendiéndose como apolítica y de apoyo y vigilancia de la administración y del gobierno. Se habla de una sociedad civil responsable y se busca desplazar responsabilidades de Estado al sector privado y a la sociedad civil, prefiriéndose hablar de sociedad civil, participación social y usuarios o beneficiarios, que de participación ciudadana y de ciudadanos, resaltando los principios de corresponsabilidad y solidaridad, no los de autonomía y protagonismo.

Frente a ese criterio, siguiendo éstos procesos que plantea Portillo, otra concepción de participación ciudadana no oculta el rol político de la misma, lo ve como una relación de poder con el Estado, quién debe cumplir sus responsabilidades como tal. Se considera como alternativa al Estado y al mercado, pero no sustituyéndolo en sus obligaciones, sino conjuntamente construir procesos de desarrollo para mejorar la calidad de vida de todos. Sus principios son la autonomía, la responsabilidad ciudadana y la solidaridad en relación a lo público.

Nuria Cunill⁷⁸ al tratar de relacionar la participación ciudadana con eficiencia, democracia y solidaridad, nos permite observar el potencial existente en los ciudadanos, más no releva el papel fundamental del Estado en la provisión de servicios sociales. Observa las pretensiones del BM y del FMI de utilizar la participación ciudadana para proveer servicios sociales, aprovechando sus redes institucionales y el voluntariado, pretendiendo la no responsabilidad del Estado a obligaciones irrenunciables. Sin embargo, también ve a la administración pública burocrática como otro obstáculo fundamental a la participación deliberativa de los ciudadanos.

Cunill⁷⁹ cree que la participación ciudadana si puede generar fortalecimiento de la democracia, como también los derechos y deberes sociales a través de dos vías: 1) “ayudando a incrementar la equidad y la eficiencia en las decisiones públicas” y 2) ejerciendo una “ciudadanía políticamente

⁷⁷ Portillo Álvaro. Normas y cauces institucionales de la participación. En Ziccardi, Alicia (Coord.). Participación ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local. IIS – UNAM. México DF., 2004, pp. 109.

⁷⁸ Véase, Cunill Grau, Nuria. Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. En Ziccardi, Alicia (Coord.). Participación ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local. IIS – UNAM. México DF., 2004, pp. 57 – 75.

⁷⁹ Véase Cunill Grau, Nuria. Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. Ziccardi, Alicia (Coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. IIS – UNAM. México D. F., 2004, pp. 69 – 72.

activa y crítica”, bajo criterios democráticos y pluralismo político. Asimismo en este proceso, la deliberación y la capacidad de incidencia son parte fundamental. Por tanto, la participación ciudadana ayudaría a recuperar el papel clave de la sociedad en lo público y en la democratización de los procesos de toma de decisiones, de la administración y del control social de la gestión. Sin embargo requiere ciudadanos autónomos, comprometidos y deliberantes.

Sin duda, el contexto nacional e internacional, la ciudadanización de la población y las contradicciones Estado-mercado y nación-globalización, ha traído consigo nuevos actores políticos: los ciudadanos. Éstos no sólo “demandan un papel como intermediadores políticos no partidarizados en temas de derechos humanos, ambiente, pobreza y exclusión”⁸⁰, corrupción, vigilancia ciudadana, etc.; sino que reclaman poder y constituirse en decidores de actos de gobierno. Esta participación se realiza bajo diferentes formas de organización que van desde bases o comités locales hasta redes nacionales e internacionales, tienen gran capacidad de incidencia política y social y están presentes en todos los países⁸¹.

2.2.2. La participación ciudadana en Perú y México: del corporativismo y el clientelismo a la autonomía ciudadana

A. México, en busca de los caminos democráticos en la participación ciudadana

En México la participación ciudadana autónoma ha sido relegada mucho tiempo. Bajo la dirección del PRI, el corporativismo y el clientelismo limitaron el espíritu ciudadano. Las luchas se hacían, únicamente, desde los gremios y los partidos políticos. “En la década de 1990 la historia de México se caracterizó por una basta movilización ciudadana por el respeto de los derechos políticos que cubrió todo el país de norte a sur y de este a oeste”⁸², sin embargo no ha tenido igual continuidad entre el 2000 - 2005. Es en los noventas con el resurgir ciudadano y la apertura democrática que se logra por primera vez elecciones libres para elegir al jefe de gobierno

⁸⁰ Rabotnikof, Nora y otros. Sociedad civil y organismos internacionales: Dilemas y desafíos de una nueva relación. Panfichi, Aldo (Coord.). Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y cono sur. Fondo de Cultura Económica. México DF., 2002, pp. 47.

⁸¹ Véase *Ibíd.*; Olvera, Alberto J. (Coord.). Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: México. Fondo de cultura económica. México, 2002.; Dagnino, Evelina (Coord.). Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil. Fondo de cultura económica. México. 2002.

⁸² Olvera J., Alberto (Coord.). Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México. Introducción. Fondo de cultura económica. México D. F., 2002, pp. 13.

del DF, la alternancia partidaria del 2000 y el fortalecimiento de instituciones no gubernamentales autónomas. Cambios cruciales, cuyos procesos todavía no culminan.

La participación ciudadana, discursivamente, permea el debate político, especialmente a nivel local y en el ámbito de las políticas públicas de lucha contra la pobreza, el desarrollo rural y urbano y la lucha contra la violencia familiar. En algunos casos ha sido exagerada en ciertos informes de gobierno y en ciertas investigaciones para señalar que los ciudadanos están participando⁸³ de forma activa, sin embargo, aún no es un elemento democrático generalizado.

Uno de los casos más sostenidos, la participación ciudadana en el Distrito Federal presenta serias limitaciones legales, políticas, burocráticas y ciudadanas. Su existencia está encadenada a los patrones corporativos nacidos con el PRI. Así, las innovaciones, tanto en los municipios como en el DF, constituyen intentos limitados o fallidos de participación, talvez por la inercia que ejerce aún la cultura política predominante y las viejas formas de organización y de gobierno⁸⁴.

Desde los ochentas y noventas, en todo el país se dieron y se están dando importantes procesos de participación. Los casos de Naucalpan, León, Ecatepec, Tlanepantla, Nezahualcóyolt, Tijuana, así como las experiencias de Municipios de Oaxaca y Veracruz, y de las delegaciones del DF, permiten ver la incorporación significativa, pero aún muy aislada de los ciudadanos, ya sea bajo el modelo de gobierno corporativo, gerencial o democrático. Sin embargo muestran una creciente participación ciudadana consciente, abierta y pluralista en los últimos 15 años.

B. Perú, en la encrucijada de la fragmentación ciudadana y la autonomía

El caso peruano presenta avances y retrocesos. Con una organización patrimonialista fuerte hasta los años sesenta, el despertar ciudadano en el Perú aparece con los movimientos revolucionarios rurales de esta misma década y el movimiento popular urbano resultado de los procesos migratorios⁸⁵ hacia las grandes urbes, principalmente a Lima. Es en los setentas, con la izquierda y el velasquismo, cuando adquieren solidez política. No obstante, su amplitud de organización,

⁸³ Véase Vázquez Nava y otros. Secretaría de la Controlaría General de la Federación. Participación ciudadana y control social. México. 1994.

⁸⁴ Véase Olvera J., Alberto. Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México. Fondo de cultura económica. México D. F., 2002; Ziccardi, Alicia (Coord.). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. IIS – UNAM, México D. F., 2004; Ziccardi, Alicia (Coord.). La Tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas. Miguel Ángel Porrua. México D. F., 1996 (1995).

⁸⁵ La organización y participación es en torno a los problemas sociales más inmediatos: Vivienda y servicios básicos (electricidad, agua, alcantarillado), como de seguridad en los pueblos jóvenes o AA. HH.

como afirma Kahatt Farid, es una sociedad civil débil, fraccionada, que no rebasaba hasta el primer lustro de los noventas, lo local y sectorial⁸⁶ y que se mantiene así hasta la actualidad⁸⁷.

La organización popular urbana (barrial), ante la ineficacia estatal, moviliza a los pobladores para afrontar los problemas colectivos de sus asentamientos humanos⁸⁸. A estos esfuerzos se une la intención del gobierno militar de fortalecer las organizaciones y corporativizarlas, sin lograrlo. Ante la crisis y la pérdida de rumbo de la revolución militar, los ciudadanos fortalecen sus organizaciones y en los años ochentas son una de las principales alternativas a la crisis. En SJL este proceso se vive con activismo, dando origen a las organizaciones de vivienda, que se extendieron en todo el distrito.

En los noventas, las organizaciones son coptadas por el Fujimorismo y devienen en clientelistas y asistencialistas. Organizaciones independientes y autónomas siguen persistiendo en todo el país, más las organizaciones urbanas y campesinas, como clubes de madres, comunidades campesinas y rondas campesinas, etc., funcionan bajo el control o la sombra amenazadora del gobierno. El movimiento independiente fue incapaz de generar corrientes de opinión distintas al gobierno, aunque se constituyen en fuerzas de contingencia eficaces frente a la crisis económica. SJL, por tener una gran población electoral se vio afectado directamente por el clientelismo fujimorista.

A diferencia de México, a partir de 1990, el sindicalismo deja de tener la fuerza de convocatoria y lucha. Irrumpe la sociedad civil plural y no sindicalizada como ente de incidencia política y social más importante y las políticas sociales con participación de las organizaciones se incrementan. El ejemplo más exitoso y que se mantiene hasta ahora es FONCODES. Los COMUNED y los CLAS⁸⁹, que refiere Kahatt como funcionales, nunca existieron en la práctica. Los CLAS, administrados por los encargados de los establecimientos de salud, tuvieron en el mejor de los casos un comité nominal y fueron un fracaso. Los COMUNED no funcionaron

⁸⁶ Kahatt, Farid. Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú. En Panfichi, Aldo. Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y cono sur. Fondo de cultura económica. México. 2002, pp. 452.

⁸⁷ Este fraccionamiento y debilidad de la sociedad civil se manifestó en la derrota del SI en el referéndum para la conformación de regiones en el país, del 30 de octubre del 2005, donde se impusieron el caciquismo partidista regional, los enfrentamientos localistas por la sede de región y el centralismo político limeño, ante una ciudadanía temerosa, desinformada y confundida.

⁸⁸ “En un contexto en el que ni el Estado ni el mercado garantizaban el acceso a un empleo remunerado o a servicios básicos, los migrantes apelaron a aquellas tradiciones y redes sociales para proveerse a sí mismos de ingresos y de algunos de esos servicios (...) Las organizaciones de las que la sociedad civil se dota a partir de entonces tienden a operar en dos frentes: por un lado, intentan proveer a sus miembros de algunos bienes y servicios que no obtendrían de otro modo, por otro, exigen al Estado el reconocimiento de ciertos derechos sociales”. Kahatt, Farid. Op cit., pp. 454.

⁸⁹ Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), Consejo Municipal de Educación (COMUNED), Comité local de Administración de Salud (CLAS).

debido a la oposición de los maestros del sindicato de educación, los padres de familia y la oposición política, no por que el gobierno desistiera por la fuerza opositora de la AMPE que pudiera postular un candidato único frente a Fujimori⁹⁰. El caso de las animadoras de PRONOEIs, que señala Cunill⁹¹ no fueron experiencias de participación ciudadana, porque recibían una remuneración mínima.

La participación ciudadana a nivel local hasta los noventa era mayormente de base, de carácter vecinal y barrial, a excepción de las comunidades y rondas campesinas, que contaban con una organización piramidal amplia. Asimismo hasta el primer lustro de los noventa era vista por el gobierno como participación vecinal. Desde las organizaciones sociales y ONGs como participación popular, que debería buscar participar en la planificación y autogobernarse, entendida como democrática y gestión de su plan de desarrollo como mecanismo de defensa frente al Estado⁹². Es recién entre 1998 – 2005 que se articula a nivel regional y nacional, pero sigue débil y fragmentada a nivel nacional, con ciudadanos desencantados de lo político.

El discurso y acción para promover la participación ciudadana que nace desde las organizaciones sociales es fuerte en el segundo lustro de los noventa y se vincula a los procesos siguientes: democracia, gobiernos locales, descentralización y regionalización. Muchas ONGs y organizaciones trabajan el tema, como SER y TRANSPARENCIA⁹³. En ese contexto, Fernando Romero⁹⁴ plantea que la participación pasa por buscar alternativas que se combinen las formas representativas con las más activas, para tomar decisiones en espacios precisos, porque no es imposible que participen todos. En los municipios grandes por el número de habitantes y en los pequeños por la dispersión geográfica en la que vive la población. Diferencia, a la vez, 1) la participación con mano de obra, 2) la incidencia y/o confrontación y 3) la de toma de decisiones, que debe ser el nivel de participación ciudadana en su completa dimensión.

⁹⁰ Cfr. Kahatt, Farid. Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú. Panfichi, Aldo. Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y cono sur. Fondo de cultura económica. México D. F., 2002. 465 – 471.

⁹¹ Programa nacional de organización de la educación infantil. Véase. Cunill, Nuria. Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos. CLAD. Caracas. 1991.

⁹² DESCO. Materiales para la promoción. Cuatro problemas urbanos del cono sur. Documentos de trabajo. Lima. 1991, pp. 11.

⁹³ ONGs de presencia nacional. Transparencia trabaja la educación ciudadana y observación nacional, mientras que SER (Servicios Educativos Rurales) trabaja proyectos de educación ciudadana, fortalecimiento de organizaciones sociales rurales y realiza investigación en relación a la participación ciudadana y los gobiernos locales.

⁹⁴ Chirinos Segura, Luis. Mujeres, Pueblos indígenas y poblaciones rurales. Democracia y gobiernos locales. III Conferencia Nacional de Desarrollo, Democracia y Desarrollo Local (CONADES). CAAP-Flora Tristán-CEAS. Lima. 1999, pp. 39-48, 50 – 51.

Así, desde 1997 – 1998, en los dos países las transformaciones democráticas, el despertar ciudadano, el neoliberalismo y la mundialización de los procesos, han llevado que la participación ciudadana cobre vigencia, sea impulsada de todas partes y se constituya en alternativa para la realización y legitimación de los procesos políticos y de desarrollo.

En esa orientación del debate y la acción, nos preguntamos ¿Quiénes y cómo participan?, ¿Qué mecanismos utilizan para la participación?, ¿son los adecuados?, ¿tiende a fortalecer la democracia, la gobernabilidad, la eficiencia, etc., como sugieren sus defensores; o es un peligro, como afirman sus detractores?, ¿Es la participación ciudadana una fortaleza para la democracia representativa en los espacios locales o es un peligro? Son interrogantes que se responderán en los capítulos siguientes.

CAPITULO III

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN JUAN DEL LURIGANCHO, LIMA Y EN TLALPAN, DISTRITO FEDERAL

En este capítulo se explica los procesos que sigue la Participación ciudadana en Tlalpan y San de Lurigancho, sus mecanismo operativos, cómo se desarrollan, quiénes lo realizan y cómo se establece la relación ciudadanos - gobierno local.

En un primer momento se analizan los riesgos y retos de la participación ciudadana, describiendo el paso del discurso y la ley a la praxis ciudadana. Se aborda los programas o instancias abiertas a ese proceso de participación, se describe sus características, mecanismos de participación, quiénes y cómo participan y para qué participan. En un segundo momento se trata del rol de los participantes, tanto ciudadanos como organizaciones, en estos procesos.

Esto permite observar las semejanzas y diferencias de estos procesos de participación, que representan una parte de los cambios políticos y sociales que vivimos y reflejan una transición a formas más incluyentes de gobernar y participar. A la vez se observa que representa una tensión de un poder móvil que la sociedad reclama cada vez más y que desde el gobierno se busca retenerlo, en unos casos, y de contenerlo, en otros, buscando un equilibrio político y social que no degenera en ingobernabilidad.

3. 1. Riesgos y retos de la participación ciudadana

En el acontecer diario de la participación, los riesgos y retos que afronta son grandes. Está, como afirma Cunill, puede ser utilizada con distintos fines: ser promotora de las capacidades ciudadanas y del desarrollo local, contribuir a la construcción de ciudadanía, democracia y alcanzar el bien colectivo, o aletargar los procesos de ciudadanización y conciencia política, al constituirse en mero medio de maximización de políticas, servir a fines clientelistas y populistas, o de control de los movimientos sociales o ciudadanos. Así, se volvería paliativa y mero instrumento para fortalecer y mantener el status político liberal.

En los casos estudiados estos riesgos están presentes. En Tlalpan, el corporativismo clientelista todavía condiciona los procesos democráticos de participación. En San Juan de Lurigancho, las necesidades básicas de alimentación, vivienda y servicios básicos, hacen a amplios sectores populares vulnerables al clientelismo partidista o estatal. Un ejemplo son ciertas organizaciones de mujeres vinculadas a programas de asistencia alimentaria que, a veces, dependen de políticas clientelistas¹ o los sectores de pueblos donde el fujimorismo y el proselitismo del APRA es manifiesto, señala el regidor entrevistado.

De otro lado, las organizaciones sociales y sus dirigentes pueden constituirse o no en medios para una participación plural, consciente y deliberativa. En Tlalpan, tanto los dirigentes como funcionarios entrevistados, señalan que las organizaciones sociales y partidos políticos son, en muchos casos, obstáculos a la participación democrática, porque prefieren utilizar mecanismos tradicionales donde son intermediarios y atienden una agenda específica vía demandas. En SJL, manifiestan que algunos dirigentes son negativos y buscan intereses egoístas, siendo un problema especialmente en los pueblos donde hay frecuentes problemas de los ciudadanos con sus dirigentes. De otro lado los dirigentes no reciben el apoyo de los vecinos y existe mucha vulnerabilidad al clientelismo electoral. Los partidos políticos fortalecen el clientelismo y no fomentan una participación democrática y las organizaciones corporativizan la participación.

Con todo, la participación ciudadana es vista como esperanza para un mejor gobierno y el desarrollo local. También como medio de unidad entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno para resolver los problemas colectivos locales. O como fuente de renovación democrática y de legitimación de los procesos gubernativos, que da poder a los ciudadanos para incidir en el gobierno y participar de procesos de toma decisiones.

3.1.1. De la ley a la acción social.

A nivel legislativo se ha avanzado para institucionalizar procesos de participación, pero en la práctica no ha tenido igual progreso. Esta participación se realiza a nivel electoral, en la

¹ Véase Tanaka, Martín. Participación popular en políticas sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario. IEP. Lima. 2001, pp. 57 – 62.

vigilancia y control de las autoridades, políticas públicas y desarrollo local, que se ilustra en el cuadro siguiente:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA					
	Tipo de participación	Espacios donde se realiza	Mecanismos que utilizan	Instancias, figura u organismos responsables	¿Cómo participan los ciudadanos?
T L A L P A N	Electoral	Federal, del Distrito Federal, de las delegaciones y de los Comités vecinales.	Voto universal. Voto de RP Voto preferencial en el caso de las cámaras.	Instituto Electoral del Distrito Federal.	A través de partidos, haciendo campaña política partidaria, sindicatos y otras organizativas. Corporativas. Emitiendo su voto.
	Vigilancia y control de las autoridades.	Federal Estatal Distrito Federal Delegaciones	Iniciativa popular, el plebiscito. Consulta pública.	Instituto Electoral del Distrito Federal y el gobierno del DF y de la delegación. Gov. DF. Delegación.	A través de organizaciones y partidos, y votando.
	Políticas públicas y desarrollo local	Distrito Federal Delegaciones	Legales: Audiencias, talleres, asambleas populares. Presupuesto participativo (2001-2003). Otros: Seminarios, foros, reuniones de trabajo, reuniones informativas, reuniones consultivas.	Consejo asesor de desarrollo urbano, Consejo de desarrollo social, Consejo de fomento económico, consejos delegacionales de protección civil, subcomités de desarrollo económico, comités de ayuda mutua, comités vecinales, comités de seguridad, recorridos del Delegado. Comisiones y subcomisiones de trabajo, mesas de trabajo. Comités de monitoreo y contralores ciudadanos.	Participando en reuniones, dando opiniones, deliberando, tomando acuerdos, haciendo propuestas y haciendo llegar sus quejas. Es predominantemente consultiva. En el Presupuesto participativo, en la capacitación, propuesta, planeamiento, seguimiento y evaluación de las obras o servicios. Acciones de seguimiento, evaluación y vigilancia directa
S A N J U A N D E L U R G A N C H O	Electoral	Nacionales, regionales y municipales	Voto universal. Voto de RP. Voto preferencial en el caso del Congreso.	Oficina nacional de Procesos electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	A través de partidos, haciendo campaña política partidaria. Votando.
	Vigilancia y control	Nacionales, regionales y municipales	Referéndum a nivel central y local, iniciativa legislativa, revocatoria de autoridades locales, remoción de autoridades, rendición de cuentas	El RENIEC, para verificación de firmas, la ONPE para la realización y el JNE para vigilancia del proceso y proclamación de los resultados. En el caso de remoción de autoridades y rendición de cuentas basta con la revisión de firmas para que proceda. De parte de la sociedad, las organizaciones sociales, comités cívicos, ONGs, redes, partidos políticos, etc.	Participando en comités cívicos o partidos para hacer campaña a favor o en contra en el caso de referéndum. Promoviendo la recolección de firmas y deliberando sobre las razones de la remoción o revocatoria de tal o cual autoridad. La iniciativa legislativa no es utilizada.
	Políticas públicas y desarrollo local	Nacionales, regionales y municipales	Legales: Asambleas, talleres, Presupuesto participativo. Otros: Seminarios, foros, reuniones de trabajo, reuniones informativas, reuniones consultivas.	Comités y juntas vecinales, comités de gestión y de seguridad, Juntas de delegados comunales, Consejo de Coordinación Local Distrital CCLD), comisión permanente, comisión técnica., Comisión consultiva del Plan de Desarrollo Estratégico Local Concertado. Desde la sociedad: Asociaciones, comités, redes o coordinadoras, clubes deportivos, clubes de madres, etc. y desde las Municipalidad de San Juan de Lurigancho: Redes de políticas públicas y comités ecológicos. Otros: Comisiones y subcomisiones en torno a ejes temáticos.	Deliberando, tomando acuerdos, concertando y haciendo propuestas. Dando seguimiento los acuerdos, obras y servicios. Construcción de políticas públicas. Ciertos niveles de toma de decisiones en el caso de presupuesto participativo y plan de desarrollo concertado. Solución de problemas y ejecución de políticas, obras o servicios. Acciones de seguimiento, evaluación y vigilancia directa.

A. Tlalpan, entre el legalismo institucional y la participación consultiva

Como se observa en el capítulo II del presente estudio, en Tlalpan la legislación bajo la cual opera el gobierno local – las leyes del DF – considera tanto formas semidirectas de participar (iniciativa popular, el plebiscito y las consultas públicas) como formas directas (audiencias, talleres, asambleas populares). Estas se dan en las instancias delegacionales (Consejo asesor de desarrollo

urbano, Consejo de desarrollo social, Consejo de fomento económico, consejos delegacionales de protección civil, subcomités de desarrollo económico) o en los más inmediatos a los ciudadanos (comités de ayuda mutua, comités vecinales, comités de seguridad, recorridos del Delegado)². Los antecedentes tienen larga data. En el DF se han institucionalizado espacios de participación desde 1928³, permitiendo a los ciudadanos intervenir en ciertos aspectos del gobierno, pero, no obstante sus aportes, históricamente, han fracasado⁴. No se institucionalizaron socialmente.

La Constitución mexicana, en su artículo 3, II a, consagra a la democracia como un modo de vida que se funda en el constante mejoramiento económico social, y no meramente como sistema jurídico – político. Asimismo contempla la participación de los ciudadanos “individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”⁵, además de los derechos electorales y de petición. Sin embargo la brecha entre la ley y la acción ciudadana, en la práctica, es muy grande.

A nivel federal la participación se implementa en las políticas sociales y lucha contra la pobreza, lucha contra la violencia familiar y de vigilancia a los actos de gobierno. Los comités de solidaridad durante el Gobierno de Salinas (1988-1994), los programas sociales PROGRESA de Zedillo (1994-2000) y OPORTUNIDADES de Fox (2000-2006), que incorporan elementos participativos son los ejemplos más ilustrativos y de la importancia que va tomando para el gobierno. Asimismo, diferentes gobiernos locales han tratado de implementarlo. La mayoría de estas experiencias, aunque no son generalizadas en todo el país, han sido vulnerables al clientelismo y corporativismo estatal; sin embargo son los mejor trabajados y estudiados.

En el Distrito Federal, las leyes diferencian entre habitante, vecino y ciudadano⁶. Como habitante y vecino se accede a los derechos civiles y sociales que el Estado garantiza, siempre y cuando se actúe dentro de la ley, no se perturbe el orden público y no se dañe a los demás. Puede presentar

² Cfr. Véase Estatuto del Distrito Federal, Título cuarto; Ley de participación ciudadana; Ley de Desarrollo Urbano, Título II y III y su reglamento, Título IV; Ley de Protección civil para el Distrito Federal, Título I, II, III y IV; Ley de Fomento para el Desarrollo Económico, Título IV; Ley de Protección Civil para el Distrito Federal; Ley de desarrollo social para el Distrito Federal, Artículos 3-5, 8, 9 -14, 25, 31; Ley de fomento económico, Ley de administración pública del Distrito Federal, Capítulo 39, LVI, LXV, LXXII.

³ Véase Anexo 13.

⁴ Véase Mellado, Roberto. Op. cit.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Capítulo IV. Art. 35, III. México D. F. 2005.

⁶ Estatuto del Distrito Federal, art.5- 7, pp. 2, 19 – 20. Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. En Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal. Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. ISEF – LÍDER. México. 2005.

quejas y denuncias relacionadas con ellas o con los servidores públicos. A la vez, se está obligado a cumplir los preceptos legales y contribuir a los gastos públicos. Como ciudadano, además de los prescritos para los vecinos, tiene derecho a: votar y ser votados y la preferencia, en igualdad de condiciones, a ocupar empleos, cargos o desempeñar comisiones de carácter público, como todas las prerrogativas que establezcan las leyes. Además, desde 1993 - 1995 se considera a la participación ciudadana como un derecho importante⁷, más no es vinculante ni obliga a los gobernantes a promoverla. Las delegaciones se rigen bajo estas leyes.

En Tlalpan, entre 2001 y 2003, bajo los criterios de corresponsabilidad, democracia y transparencia se incorporó a los ciudadanos en los procesos de gobierno a través del presupuesto participativo, con participación en la toma de decisiones en construcción de obras públicas, pero no se continuó con el cambio de gobierno (2004). En el ejercicio 2004 - 2005 se realizó lo que se denomina planeación democrática, de carácter consultivo. Los programas participativos no han tenido continuidad no obstante que desde 1997 gobierna un mismo partido político: el partido de la Revolución Democrática (PRD). Sin embargo, esta participación oscila del corporativismo y el clientelismo a procesos más abiertos, plurales y democráticos, aplicados a la vigilancia ciudadana, procesos de desarrollo local e implementación de políticas públicas.

Con el presupuesto participativo (2001-2003) se incluye la participación del comités de monitoreo para cuestiones de vigilancia, seguimiento de obra o servicios y evaluación de propuestas. Estas funciones se incorporan sobre la marcha del proceso conforme iba madurando, pero desaparecieron junto con el programa. Ahora sólo operan los comités vecinales, el Consejo consultivo de seguridad pública y los contralores ciudadanos. En este proceso del “Presupuesto participativo”, como en el programa de seguridad de ese mismo periodo (2001-2003), se tuvo participación en la definición de las obras a realizarse. Desde el 2004 las formas de participación se tornaron consultivas, sin carácter vinculante y se realizan en el marco del programa de “Planeación democrática”.

⁷ Véase Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal. México D. F. 1995; Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal. México D. F. 1998. Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal. México. 2004.

B. San Juan de Lurigancho, entre la participación por integración y el protagonismo ciudadano.

En el Perú, a fines de los ochentas y sobre todo en los noventas se perfilan leyes para promover la participación ciudadana. Para la ONG Transparencia, la democracia se presenta de tres formas: indirecta o representativa, semidirecta y directa. 1) La indirecta o representativa a través del voto en elecciones periódicas y que carece de mecanismos de control en la vida pública. 2) Semidirecta, que combina las formas indirecta y directa, permitiendo el control de las autoridades y participar en ciertas circunstancias. Son el referéndum a nivel central y local, la iniciativa legislativa, la revocatoria de mandato a autoridades locales, remoción de autoridades y rendición de cuentas. 3. Directa, considerada ideal. Consiste en la participación activa, consciente, permanente y directa en la vida pública y en la toma decisiones de su comunidad o país.⁸

Esta clasificación determina tres espacios de participación: a) electoral, b) de vigilancia y control de lo público, y c) en las políticas públicas y desarrollo local o nacional. Las formas de participación directa son dinámicas y muy utilizadas, no así las semidirectas, que para los entrevistados son formas para controlar a la población o mantener el equilibrio político, y no son viables, burocráticas y difíciles de realizar, por lo que casi nunca se aplican.

En las formas directas, desde el gobierno central, tenemos las instancias siguientes: comités y juntas vecinales, comités de gestión y de seguridad, juntas de delegados comunales, Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD) para presupuesto participativo y plan de desarrollo local. Desde la sociedad: asociaciones, comités, redes o coordinadoras, clubes deportivos, clubes de madres, etc. y desde las Municipalidad de San Juan de Lurigancho: redes de políticas públicas, comité de juventudes y comités ecológicos.

Estas instancias de participación están todas vigentes, con diversos grados de actividad y vía representación de delegados en cada nivel. En ella se conjuga una participación por integración desde el gobierno bajo el modelo gerencial de administración y de un fuerte protagonismo social de líderes y organizaciones de influencia barrial, comunal, zonal y distrital. Sin embargo no se han conquistado espacios plenos en la toma de decisiones.

⁸ Cfr. Vega Corraza Rudesindo y otros. Para ser ciudadanos. Texto de Educación Cívica. Asociación Civil Transparencia. Lima, 1999, pp. 97.

C. Las relaciones de poder en la participación ciudadana

En la participación en políticas públicas y desarrollo local desde lo vecinal – comunitario, la circulación es mayormente bipolar, vertical, excluyente y se concentran en centros específicos. En Tlalpan se concentran en ejidos, comunidades y ciertos comités vecinales y organizaciones, de un lado y; en el gobierno, del otro lado. Las demandas se atienden por implementación desde arriba o por presión desde abajo y el mecanismo utilizado con mayor frecuencia es la negociación.

En cambio, en espacios más abiertos y democráticos, como del presupuesto participativo que se realizó en Tlalpan, el poder es más móvil y circulante. Depende del apoyo de los otros ciudadanos, de su fuerza organizativa y de las propuestas que se hagan. El poder de la autoridad es compartido y las relaciones tienden a ser horizontales. En el caso de la planeación democrática en los espacios consultivos sucede lo mismo, pero en la mayor parte del proceso, se observa el predominio del poder del gobierno local.

En SJL, en los espacios democráticos descentralizados, el poder es circulante. El dinamismo activo de las organizaciones y los dirigentes ciudadanos genera un poder ciudadano fuerte que logra ciertos equilibrios de poder sobre todo en los espacios consultivos y deliberativos. El poder es compartido y se mantienen relaciones horizontales y de coordinación permanente, sin embargo en la toma de decisiones se limita el poder ciudadano y predomina el poder del gobierno local.

En el caso de la vigilancia, el poder de los ciudadanos organizados se hace más visible en Tlalpan que en SJL. En el caso de Tlalpan los contralores ciudadanos participan individualmente para vigilar los actos de gobierno y han alcanzado importantes cuotas de poder por cuanto dependen de la contraloría del DF. En SJL, el seguimiento y vigilancia se hace organizadamente desde las juntas vecinales hasta el CCLD e independiente por organizaciones de la sociedad civil. El poder es de abajo hacia arriba y focalizado en ciertas organizaciones y dirigentes que realizan la vigilancia, pero no es fija de una organización o individuo. Sin embargo no se hizo ni se está haciendo una vigilancia sistemática y efectiva.

Así, las relaciones de poder ciudadanos – gobierno local se están abriendo y enrumbando hacia criterios democráticos de ejercicio del poder, pero se mantiene un control vertical del gobierno. En SJL ya no es un poder fijo y permanente. Ese poder concedido se le puede retirar de no trabajar en función de los intereses de los ciudadanos y transparentemente, como sucedió con la destitución del Alcalde Chiroque, por su responsabilidad en actos de corrupción, no obstante su popularidad. El Tlalpan no existe ese poder ciudadano organizado fuerte y la acción ciudadana depende, salvo excepciones, del impulso de las autoridades locales o del DF, órganos desde los que se promueven los procesos participativos.

3.1.2. De la manera como se realiza la participación ciudadana en Tlalpan y San Juan de Lurigancho.

A. Tlalpan, el difícil tránsito hacia la participación democrática

En Tlalpan, la participación ciudadana como iniciativas de los ciudadanos casi no existe. La referencia más cercana en relación a intereses colectivos se relaciona a las experiencias postsísmicas de 1985 y al movimiento popular de esa misma década. Los dirigentes entrevistados no identifican ningún proceso significativo en el periodo 2000 – 2005, a excepción de la participación relacionada a cultos religiosos⁹. Los ejidos y comunidades son espacios cerrados que sólo se movilizan para reivindicar derechos u obtener beneficios en determinados programas en relación al gobierno federal o a empresas que afectan sus intereses¹⁰, señalan los entrevistados. Por esta razón, para ellos, no son espacios de participación ciudadana democráticos desde abajo, sino corporativos y clientelistas.

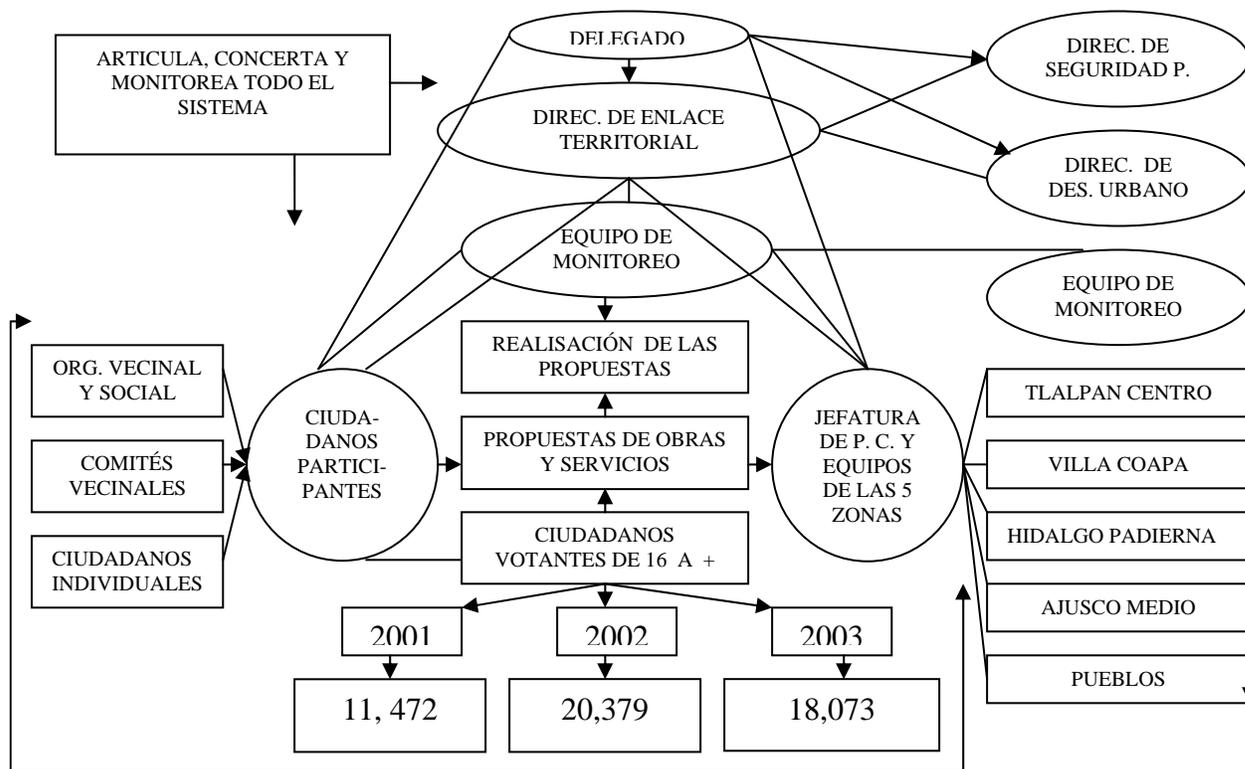
Por lo tanto, la participación es promovida desde el gobierno de la Delegación y desde el Distrito Federal. En este apartado, se explican los programas de: “Presupuesto participativo” (2001-2003), la “Planeación democrática” (2004 – 2005), los programas de seguridad pública (2001 – 2005) y, brevemente, otros menos significativos.

⁹ “Participan para construir templos o atender otros intereses colectivos religiosos, no en lo político. Con respecto a sus cultos, católico u otros, si tienen confianza y dan sin poner peros”. Uno de ellos lamenta que no se puedan unir los poderes religioso y político en torno a un fin colectivo, eso es una limitación afirma. Entrevista a líderes de los pueblos. Tlalpan, Enero del 2005.

¹⁰ Un ejemplo “es el unas torres (...) que pasaron por sus tierras, entonces se reunieron y organizaron para pedir indemnización y les dieron, se organizan y participan solo en función de ellos” Entrevista a dos líderes de los pueblos de Tlalpan. Marzo – Mayo del 2005.

a. Hacia un presupuesto participativo (HPP)

“Hacia un presupuesto participativo” se inicia en el 2001 y, en opinión de sus gestores, fue construido sobre la marcha y perfeccionado cada año¹¹. Este programa buscó una nueva forma de relación gobierno – sociedad, involucrando a los ciudadanos en la planeación, seguimiento y evaluación de las obras públicas, que se explica a partir del gráfico siguiente:



La Dirección de enlace territorial fue el centro director del proceso. Esta bajo la dirección política del Jefe de la Delegación y el profesional técnico de la Dirección de enlace territorial y su dependencia inmediata la oficina de participación ciudadana, que en coordinación con las otras direcciones comprometidas (principalmente seguridad ciudadana y dirección de desarrollo urbano) conformaban el equipo central de coordinación. En las cinco zonas de la Delegación se realizaron labores de difusión del programa y la selección de las que cumplían los requisitos legales y técnicos, para luego derivarlo al equipo central, donde se programaba la votación de las propuestas, que se hacía por elección en urna de los ciudadanos mayores de 16 años.

¹¹ Entrevista al Ingeniero Morales, Director de enlace territorial de la Delegación y corresponsable promotor de los programas de participación ciudadana en el periodo 2001 – 2003.

La relación más directa era del equipo de funcionarios de las cinco zonas con los ciudadanos, dirigentes o sus organizaciones, que se hacía al difundirse la convocatoria y dar a conocer los programas vía talleres y asambleas, en las cuales se integraba el equipo central y el Delegado, en espacios de deliberación, de planeación y evaluación en las 5 zonas. La difusión era por medios tradicionales en la izquierda (volantes, pintas en bardas, asambleas, vía los dirigentes, etc.), pues no existían recursos afirma el Ingeniero Morales Noble, responsable de la Dirección de enlace territorial. Antes de la planificación se tenía procesos educativos con apoyo del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (CESEM) e investigadores de otras instituciones, para luego pasar a elaborar las propuestas. En torno a ellas, era la relación de los equipos de cada zona y la Delegación con los ciudadanos que participaban. Estas propuestas fueron individuales, de grupos de ciudadanos o de organizaciones, no meramente de comités vecinales. Los funcionarios de la Delegación afirman que los comités tuvieron poca participación por cuanto la mayoría no funcionan, siendo el mayor trabajo con los ciudadanos directamente o sus organizaciones.

Seleccionadas las propuestas se sometían a votación para su aprobación. En este periodo los responsables de las propuestas seleccionadas hacían campaña a favor de las suyas para que sean elegidas, generando un contacto dinámico entre ciudadanos para la elección y otro espacio de deliberación. Elegidas las propuestas, la Delegación a través de sus órganos técnicos – profesionales los ejecutaba, bajo el seguimiento y vigilancia permanente del equipo de monitoreo de las cinco zonas, en las obras programadas.

La participación en la evaluación y rendición de cuentas era compartida por ciudadanos, funcionarios de la Delegación y el Delegado, previa entrega del informe anual. Los ciudadanos, por mesas temáticas, evaluaban el programa en sus zonas, hacían propuestas y preguntas, que se exponía a todos. Después, el Delegado complementaba la evaluación, informaba lo avanzado y lo que se haría en los meses siguientes, respondía a las preguntas y asumía el compromiso de las propuestas. Esta labor se realizó en las cinco zonas y tenía un carácter informativo, de diagnóstico, de evaluación y propuesta para al año siguiente.

El equipo de monitoreo a nivel delegacional o en cada zona, cumplía funciones de información, vigilancia del proceso y orientación a los ciudadanos cuando lo requerían. En el último año (2003), se incorporaron al trabajo de evaluación de propuestas y participaron más a nivel del

equipo central, con mayores oportunidades para la toma de decisiones. Asimismo, este equipo y los ciudadanos interesados en capacitarse recibieron una formación a través de un “diplomado ciudadano”¹² de cuatro módulos: 1) finanzas públicas en México, sus niveles, procesos y mecanismos de vigilancia ciudadana; 2) competencias públicas de las obras, su factibilidad técnico-social, normatividad, nomenclatura básica y mecanismos y atribuciones de supervisión del equipo de monitoreo; 3) el derecho a la ciudad, sobre derecho a la vivienda, espacios urbanos, historia de Tlalpan, fomento solidario a la vivienda, entre otros; y 4) diagnóstico para identificar obras y servicios, su elaboración e importancia para el conocimiento del territorio, además la planeación en realización de un programas, priorización de problemas y necesidades y la identificación de recursos (instalados, humanos, materiales, potenciales). Todo esto con el fin de que adquieran competencias para diseñar y dar seguimiento a las obras del gobierno, lo que permitió el fortalecimiento de los liderazgos y la participación.

Las relaciones fueron democráticas, siempre respetando las jerarquías correspondientes. El nivel más horizontal fue a nivel de equipos de trabajo de las zonas con los ciudadanos participantes, pero también hubo espacios de relaciones horizontales ciudadanos – gobierno desde la planeación hasta la evaluación, tanto con los funcionarios de enlace territorial como con el Delegado, siendo mejor la relación de confianza con el Delegado que con muchos funcionarios¹³, que eran reticentes a los cambios. A nivel de datos estadísticos, en el 2001 votaron 11,472, el 2002, 20,379 y el 2003, 18,073 ciudadanos. Se presentaron 8, 234 propuestas el primer año, 6027 el segundo y 2110 el tercero. De ellas se realizaron en el 2000 – 2001, 1129 obras; en el 2002, 967, de las cuales 260 las definió la delegación; en el 2003, 668, 182 definidas por la delegación (rezagadas)¹⁴. Del primer año no se tiene información de cuantas las definió la Delegación. Los actores involucrados señalan que el primer año se particularizó mucho las propuestas, pero que en los años 2002 y 2003 fueron más colectivas y de mayor impacto.

¹² Entrevistas de ex miembros del comité de Monitoreo. Tlalpan, abril del 2005. Velez Andrade, Haydeé y m. Elena Aguilar Villalobos. Poder ciudadano. Juntos en movimiento. Gobierno y sociedad. La experiencia de la Delegación de Tlalpan. Delegación de Tlalpan – CESEM. México. 2003, pp. 85 – 93.

¹³ Entrevista a dirigentes de Villa Coapa y pueblos. Tlalpan, abril del 2005.

¹⁴ Véase Velez Andrade, haydeé y M. Elena Aguilar Villalobos. Poder ciudadano. Juntos en movimiento. Gobierno y Sociedad. La experiencia de la Delegación de Tlalpan. Delegación de Tlalpan – CESEM. 2003, pp. 68 – 72.

En el proceso del presupuesto participativo el primer año tuvo ocho fases, luego las limitaron a menos, pero según el estudio, aún el último año, podemos identificar ocho:¹⁵

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO - TLALPAN			
Fases	¿Quiénes participan?	¿Cómo participan?	¿Para qué participan?
Información del programa	Delegado y funcionarios de la delegación que promueven el proyecto.	A través de mesas informativas (al inicio) y talleres posteriormente	Informar sobre la nueva forma de atender a las obras y servicios de la Delegación vía el "Presupuesto participativo"
Realización de talleres de capacitación y construcción de propuestas.	Funcionarios de la delegación, dirigentes, organizaciones interesadas, ciudadanos, CESEM como institución de apoyo y asesor del proceso.	Los ciudadanos, informándose, opinado, capacitándose y elaborando propuestas, individual o colectivamente.	Para informar y capacitar sobre el marco legal, administración pública y aspectos técnicos y formales para elaborar y presentar sus propuestas. Construir propuestas.
Asesoría permanente	Funcionarios: Coordinadores territoriales. A partir del segundo año, ciudadanos del equipo de monitoreo. Investigadores del CESEM. Dirigentes y ciudadanos que construyen propuestas.	A través de las cinco coordinaciones territoriales de la Delegación, donde se captaban las propuestas de obra pública, servicios y programas sociales, se orientaba, se daba información y resolvía dudas de los ciudadanos.	Construcción de propuestas que cumplan los requisitos legales, técnicos y administrativos.
Entrega y evaluación de propuestas.	Coordinadores territoriales de las zonas. A partir del segundo año, apoyo del equipo de monitoreo.	Entregan las propuestas. Los miembros del equipo de monitoreo (ciudadanos) apoyan en la evaluación y selección. Se excluyen las propuestas que no cumplen los tres requisitos básicos: Factibilidad administrativa, legal y técnica.	A través de ellas los ciudadanos expresan sus necesidades en forma directa, sin intermediarios políticos partidirizados ni líderes caudillistas o personalistas, para que participen en la votación.
Realización de campaña por las propuestas	Ciudadanos promotores de las propuestas, integrantes de algunas organizaciones y partidos políticos que querían que sus propuestas sean las elegidas. Ciudadanos no promotores o no dirigentes comprometidos o que asumían una u otra propuesta.	Los promotores, ciudadanos comprometidos con alguna propuesta, dirigentes y afiliados a algún partido, o miembros de algunas organizaciones interesadas acallan campaña a favor de sus propuestas promoviendo el debate y una dinámica de confrontación de poderes al interno de las unidades territoriales o colonias.	Para hacer ganar su propuesta.
Votación y elección de las propuestas	Dirigentes y ciudadanos de Tlalpan de 16 años a más.	Los ciudadanos asisten a votar el día señalado para elegir entre las propuestas las que consideran prioritarias en su barrio, unidad territorial o pueblo.	Priorizar las obras o servicios a ejecutarse.
Seguimiento y vigilancia	Delegado, coordinadores territoriales y funcionarios de cada una de estas zonas.	Los coordinadores y equipo en coordinación permanente con el equipo central y con los ciudadanos, principalmente del equipo de monitoreo vigilaban la ejecución. Los equipos de monitoreo recorrían la Delegación para conocer las necesidades, orientar y vigilar la realización de las obras, programas o servicios sociales elegidos y aprobados.	Dar seguimiento al proceso y fueron consolidando en el transcurso de los tres años. Transparentar la ejecución de las obras y servicios.
Rendición de cuentas y evaluación	Delegado y funcionarios del área correspondiente, de Enlace territorial. Equipo de coordinación territorial de las cinco zonas. Equipo de monitoreo. Dirigentes y ciudadanos participantes.	Se realizaba como un solo proceso a través de talleres, en los que se veían los avances, dificultades, deficiencias y propuestas, tanto de ciudadanos como de autoridades. Eran procesos deliberativos, de opinión, crítica y autocrítica.	Transparentar la administración y ejecución de las obras y servicios. Detectar y corregir las deficiencias. Dar seguimiento, evaluar y mejorar los procesos de participación, la ejecución de las obras e información de los avances y gestión de la Delegación.

¹⁵ Construcción a partir de la Entrevista a Dilian Góngora Esteban, Líder Coordinador de Participación Ciudadana en la Zona II - Villa Coapa – Tlalpan y el Ing. Roberto Morales Noble, Director General de Enlace Territorial, Tlalpan, D. F., 2001 – 2003. Cfr. Morales Noble, Roberto; Haydeé Vélez Andrade y C. Elena Aguilar Villalobos. Tlalpan, Primer año de gobierno. "da Rendición de Cuentas. Delegación de Tlalpan, México D. F., pp. 35 – 36.

En este proceso participaron ciudadanos de los barrios más marginales hasta de las zonas residenciales. Como se observa en el primer gráfico en el participan organizaciones, comités vecinales y ciudadanos individuales. La selección de las propuestas se evaluaba finalmente en la comisión central. Esta comisión estaba integrada por representantes de las áreas involucradas en la obra o programa a realizar y los funcionarios de cada zona. A partir del segundo año se incorporaron los ciudadanos que formaban el equipo de monitoreo¹⁶.

“Hacia un presupuesto participativo” es considerado, tanto por los ciudadanos como por los funcionarios involucrados, como una experiencia exitosa e innovadora nunca antes vivida. La única que los acercó a una participación ciudadana democrática y que cambió las relaciones entre gobierno y sociedad. A la vez, creó confianza en las autoridades, tuvo gran impacto social e institucional, permitió nuevas formas de liderazgos y un creciente interés de los ciudadanos para contribuir al desarrollo local y participar en actos de gobierno¹⁷.

El presupuesto participativo contaba con el apoyo del CESEM para los procesos de capacitación, seguimiento y evaluación. La evaluación contempla el crecimiento de participación por año, la calidad e impacto de las propuestas, el número de obras realizadas, la transparencia, la corresponsabilidad y el desarrollo de capacidades de dirigentes y ciudadanos participantes, y el mejoramiento de relaciones entre gobernantes - gobernados.

Entre sus dificultades se mencionan los candados legales a una participación en la toma de decisiones, la falta de información que no llega a toda la población, aunque algunos dirigentes señalan que quien no participó fue porque no quiso porque si hubo mucha difusión; los procesos viciados en la ejecución de las obras por la colusión entre las constructoras y las compañías supervisoras, al no haber mecanismos legales y administrativos que permitan una ingerencia ciudadana y administrativa, o que les obliguen a actuar con honestidad. En estas circunstancias el equipo de monitoreo no podía hacer nada, señala uno de sus integrantes. Finalmente, las altas y bajas del comité de monitoreo en los espacios de planeación y seguimiento que también tuvo sus deficiencias y limitaciones, sobre todo por ser una experiencia nueva para sus miembros.

¹⁶ Elaborado a partir de las entrevistas a los integrantes del Equipo de Monitoreo, Benjamín Torres y la Sra. Concepción Fernández Martínez. Tlalpan, mayo de 1995.

¹⁷ Entrevistas a dirigentes de Ajusco Medio, Topilejo y Villa Coapa. Tlalpan, marzo – mayo del 2005. Cfr. Dirección General de Enlace Territorial – Tlalpan – CESEM. Primer Año de gobierno de Tlalpan. Memoria de la segunda rendición de cuentas. CESEM. México D. F., 2002; y Poder ciudadano. Juntos en movimiento. Gobierno y Sociedad. CESEM. México D. F., 2003.

Entre las propuestas más significativas de los ciudadanos fue la reforma de la ley que permita espacios legales en la toma de decisiones de presupuesto, planeación y asignación de obra y; la formación de un consejo ciudadano con capacidad en actos de gobierno. El Consejo ciudadano¹⁸ se empezó a trabajar en el 2003 a través de foros en torno a cinco ejes temáticos: relación gobierno - ciudadanía, desarrollo social, plan de desarrollo delegacional, seguridad pública y desarrollo sustentable. La responsabilidad fue de las diferentes direcciones de la Delegación, en el que a través de la deliberación se construyó los lineamientos que debería seguir, identificó las dificultades para la participación y se elaboró un primer esbozo de plan de acción, pero no continuó con el cambio de gobierno. El equipo de monitoreo y ciudadanos involucrados intentaron continuarlo proponiéndolo a los candidatos a jefe delegacional el 2003 y luego al ganador de las elecciones, pero el trabajo fue infructuoso, hasta que cansados de no obtener el apoyo de las autoridades delegacionales abandonaron el proyecto.

b. Programa de “Planeación democrática” (PD)

Se realiza con la gestión del periodo 2004 – 2006. La mecánica de participación no pierde las características anteriores, pero tiene menor impacto en los ciudadanos. El proceso es el siguiente: 1) elaboración de los ejes temáticos, 2) convocatoria a la ciudadanía, 3) realización de consulta a través de una ficha técnica y talleres, 4) asamblea delegacional en torno a ejes temáticos y delineación de prioridades y propuestas 5) planeación de las obras a partir del diagnóstico de de necesidades y prioridades, 6) ejecución de la obra y 7) evaluación y rendición de cuentas.

La participación de la planeación democrática es informativa y consultiva. La esencia de la participación en el periodo 2004 – 2005 es estructurar programas a partir de un acercamiento a las reales necesidades de la población, la opinión y el auténtico sentir de los ciudadanos sin dar acceso a la toma de decisiones. Los principales obstáculos que tiene para tener el éxito esperado es el descontento de los dirigentes y ciudadanos que estaban entusiasmados con el presupuesto participativo, recuperar su confianza y, de otro lado, que los funcionarios responsables de las áreas asuman el proyecto, planifiquen en función a las prioridades de los ciudadanos y no en función de otros intereses. El siguiente gráfico ilustra este proceso de participación:

¹⁸ Véase Velez Andrade, Haydeé y M. Elena Aguilar Villalobos. Op. cit., pp. 89-93.

cuanto a obra o servicios, o si realmente se está ejecutando en función a lo trabajado con los ciudadanos vía la planeación democrática.

Para los dirigentes las cosas han cambiado, participan pocas personas en las asambleas y no permite tomar decisiones, pero dudan que funcione. Uno de ellos afirma que:

“... la planeación democrática, también lo quieren hacer a través de comisiones, a través de asambleas. Pero (...) a una situación que no le dieron seguimiento y que pareciera que iba a funcionar bien, dudo que les de resultado. Van a seguir haciendo lo que hacen en obras pero a capricho de la autoridad. (...) Y los que participan son los mismos, (...) por ejemplo en una unidad territorial de 100 000 gentes que vayan 15 a 20 personas, no es nada. Hacen una comisión por aspectos y allí se van todos, y algunos ni le entran. A lo hora que los invitan a participar se apuntan, pero a la hora de que los llaman para volverse a reunir y le den seguimiento no asisten.”¹⁹.

Otro dirigente²⁰ señala que “la nueva administración está aplicando un proyecto que se llama planeación democrática, en el que emplea 150 promotores pagados (...), que está mal porque un gobierno social no puede tener promotores pagados, porque el mejor promotor del gobierno es su acción y compromiso con la gente”. Afirma que las asambleas no son representativas porque “no van más de 40 gentes, que no es nada” y que ni la Delegación ni otros, promocionan el espíritu ciudadano, buscando sólo justificar el gasto. Otros entrevistados opinan que el interés del gobierno local es continuar en el poder y que trabajan en función de las elecciones del 2006.

El programa de planeación democrática permite el acercamiento a la realidad, conocerla y diagnosticarla. No promueve la participación activa y decisional que si permitía “Hacia un presupuesto participativo”. Una funcionaria precisa lo que es la planeación democrática:

“Básicamente, la línea rectora del programa es “reconociendo que la gente, que los ciudadanos, en su vida cotidiana viven una serie de necesidades y que tienen conocimiento de las mismas; *por tanto* ellos, a partir de eso, con su experiencia, proponer una serie de soluciones. Y también desde el gobierno, con una serie de requerimientos pero también con conocimiento administrativo, con conocimiento técnico, se pueden construir una serie de respuestas. Esto es, que las respuestas a las necesidades no se construyan nada más desde el gobierno, sino tomando en cuenta la opinión o el sentir de la ciudadanía. Eso es básicamente el proceso de participación ciudadana, que está lejano de una toma de decisiones o a mecanismos (...) vinculatorios, que en algunos casos ya están previstos por la ley, pero también están poco ensayados. Y poco ensayados porque en la gran mayoría la organización de la participación ciudadana se dan a partir de demandas...”²¹

¹⁹ Entrevista a dirigente de Ajusco Medio. Tlalpan, Marzo del 2005.

²⁰ “A una reunión que asistí habían no más de 40 gentes de 28 a 32 000 habitantes, pues no es nada y son acarreados...” Entrevista a un dirigente de Topilejo. Tlalpan, mayo del 2005.

²¹ Entrevista a funcionaria de la Delegación de Tlalpan. Marzo y abril del 2005.

c. Programa de seguridad pública (SP)

En el periodo 2000 – 2003, la participación continuó un proceso de cercanía y corresponsabilidad con el ciudadano iniciado en 1998. En este periodo, con la participación decisoria de los ciudadanos se llevó a cabo el programa “Manos a la obra, hacia una cultura del delito y el respeto a los derechos humanos”²², con participación abierta y un área de capacitación a través de talleres, seminarios y otros programas conexos²³. Los ciudadanos y dirigentes que participaron consideran que fue un trabajo importante y de impacto social y permitió conocerse entre vecinos, manejar un directorio telefónico vecinal y cooperar con las autoridades. Sin embargo no tuvo continuidad bajo los mismos parámetros que el periodo anterior (2001-2005), a la vez que también se aleja de una mayor ingerencia ciudadana en las decisiones, lo que provoca críticas:

“El proyecto de seguridad, igual que todos los programas que dirigen las autoridades, es con la idea de que participe la gente. Pero, yo les he dicho, la gente no soy yo, no es el coordinador vecinal de los 150 que hay aproximadamente, sino esto es toda la ciudadanía. Entonces la Delegación hace como que me llama a mí, representantes, y los convoca, y dicen: pues tú llama a todos los que están en tu comunidad. Para darle mayor seriedad, les he dicho que tienen que invitarlos ellos, (...), porque resulta que siempre somos los mismos. A mi no interesa asistir porque en cuestión de seguridad hicimos unas cosas maravillosas, pero no lo continuaron”²⁴.

Sin embargo, el programa de seguridad pública en coordinación con el área de participación ciudadana continúa promoviendo la participación y las reuniones mensuales en el Consejo de Seguridad Delegacional, con el involucramiento de ciudadanos de algunos comités vecinales, siendo el único consejo que funciona regularmente.

Estos representantes vecinales realizan una labor de información e intermediación entre ciudadanos y autoridades y participan en las asambleas del Consejo. En este espacio hacen llegar sus quejas, críticas y propuestas. Pueden participar directamente hasta 12 personas. Si existen más que desean hacerlo, reciben una ficha para registrar sus quejas y propuestas. En esa misma reunión se realiza una conferencia magistral sobre un tema de seguridad pública a cargo de un profesionista o académico, con el fin de educar a los participantes. La reunión se realiza el último

²² Véase Dirección General de Enlace Territorial – Tlalpan – CESEM. Primer Año de gobierno de Tlalpan. Memoria de la segunda rendición de cuentas. CESEM. México D. F., 2002; y Poder ciudadano. Juntos en movimiento. Gobierno y Sociedad. CESEM. México. 2003, pp. 61 – 102.

²³ El diplomado ciudadano en cuestiones técnicas, administrativas y legales para los ciudadanos; “una comunidad que aprende y participa”, para la educación en participación ciudadana, orientado a crear el sentido de pertenencia, corresponsabilidad y solidaridad, dirigido a niños y jóvenes.

²⁴ Entrevista a dirigente de Ajusco Medio. Tlalpan, Marzo del 2005.

jueves de cada mes y, en ella, también se informa de los avances logrados, de la forma que son atendidas las quejas y sus propuestas²⁵.

d. La participación en otros programas

La participación ciudadana también se da en torno a programas de salud, educación, desarrollo social, medio ambiente, cultura y deporte, así como en obras públicas bajo el criterio tradicional de presentación de demandas en la Dirección de Desarrollo urbano y obras públicas. Hay dos formas de hacerlo: en función a necesidades diagnosticadas y seleccionadas desde la Delegación y en función de necesidades exigidas desde la población. La Delegación las atiende siguiendo los trámites correspondientes, en función al presupuesto existente y a la capacidad de presión o influencia de los que realizan la gestión, quienes tienen que ir muchas veces a la Delegación.

Cuando la planificación es desde la Delegación se hace previo diagnóstico, cuya información es recabada vía los mecanismos de consulta legalmente establecidos: talleres, consultas en asambleas directas o por encuestas. Posteriormente se planifica y aprueba a nivel de gobierno, en función al presupuesto disponible. En la ejecución, en algunos casos, participan los ciudadanos bajo la dirección de los técnicos y funcionarios de la Delegación.

En el segundo caso, la participación por necesidades exigida desde la población, los ciudadanos se organizan en torno a una necesidad, acuerdan y solicitan su ejecución utilizando la presión y/o las influencias políticas o administrativas al interior o fuera de la Delegación. En esta forma de participación tienen importante presencia los partidos políticos de la oposición y las organizaciones sociales presentes en la zona, que hacen de intermediarios.

La participación en áreas como salud, educación, cultura y deporte, se da vía consulta y colaboración ciudadana. Son vulnerables al clientelismo, al corporativismo y son de carácter asistencialistas; llegando a duplicar beneficios en un mismo sector o pueblo, que reciben tanto del DF, de la Delegación y del Gobierno Federal. Durante el presupuesto participativo también se incidió en la democratización de estos espacios, pero no se tuvo la misma aceptación que en obras. Fue al interno de la Delegación, en los grupos del PRD y funcionarios resistentes al

²⁵ Entrevista al responsable de la oficina de Seguridad pública y participación ciudadana. Tlalpan. Marzo y abril del 2005.

cambio que no permitieron el proceso democrático e incluso no “lo consideraron ni siquiera para sus diagnósticos y priorización en función a lo que los ciudadanos esperaban” afirma una entrevistada que participó en el proceso.

Para los dirigentes entrevistados son formas de participación contrarias a la democracia y a la construcción de ciudadanía, lo que Ghay llama la participación como movilización. Se moviliza a los ciudadanos en función a objetivos y reglas prefijadas y cerradas que favorecen intereses mutuos: de satisfacción de la necesidad, de gobernabilidad no democrática, de beneficios políticos y de liderazgo verticalista. Es el caso de los ejidos y los líderes vinculados a los partidos, asumiendo un rol como de caudillo vecinal o comunal.

“...las instituciones dirigen dinero a los propietarios de la tierra, llámense ejidarios o llámense comuneros, porque les conviene mucho tener una relación buena para que no haya trastorno en la gestión política y les dan, no soluciones, sino paliativos a los problemas. Una política asistencialista, ahí los tiene como si les tuvieran en una reserva, verdad, pero no atienden de manera puntual ni de fondo sus reales problemas y, la gente que somos avecindados,... recurrimos a los partidos políticos, a los líderes políticos, que ellos atienden a esa población”²⁶.

Esta participación no solamente existe en relación a programas, servicios y obras públicas, o las diferentes políticas públicas orientadas a estos sectores marginales, sino que es parte de la participación ciudadana en los procesos electorales; así, se manifiesta que:

“San Miguel de Topilejo en algún momento fue priista porque el PRI traía cosas. Ahora la mayoría de gente es perredista (sobre todo de la clase media a baja), pero los comentarios que se oye en las calles es: “porque nos da, porque hay uniformes, útiles, porque a los viejitos nos da”. Aquí sucede que a nosotros nos hace muy bien el paternalismo, que nos den y ya somos. Pero en Topilejo no hay una cultura política o una forma de decir: “tengo la firme convicción de que este partido o candidato nos va ha beneficiar”. Aquí vienen ha hacer campañas políticas y el que trae se gana al pueblo y el que no trae no se lleva nada”²⁷.

En este nivel de participación el objetivo fundamental no es la solución de los problemas a través de una participación conciente, sino de mantener un equilibrio político y cubrir intereses o necesidades partidistas y/o particulares. Además enfrentan trabas de sus mismas organizaciones (comunidad, ejido o comité vecinal) porque se vuelven cerrados y condicionan la participación. No permiten salir de los lineamientos previamente fijados y relaciones no democráticas.

²⁶ Dirigente de Topilejo, contralor ciudadano e integrante del Equipo del Monitoreo en el periodo 2001 – 2003. Entrevista realizada en Tlalpan, el 24 de mayo del 2005.

²⁷ Entrevista a dirigente de los pueblos. Tlalpan, marzo del 2005.

En estas circunstancias, en los pueblos y ciertos barrios urbanos marginales de Tlalpan, “la participación ciudadana no se ha dado tal cual por la misma falta de organización..., y ni ella ni la democracia están claras en la comunidad, definitivamente”²⁸. Asimismo, los originarios ven a los avecindados como amenaza a sus costumbres y su existencia misma, formando dos pueblos que se excluyen mutuamente - originarios y avecindados - hecho que dificulta más una participación plural, de inclusión y democrática.

B. San Juan de Lurigancho, entre la participación autónoma y la integración liberal

En San Juan del Lurigancho las formas de participación pueden identificarse con mayor precisión y los líderes son fácilmente reconocidos por los ciudadanos de un barrio, pueblo, zona o del distrito mismo. En cuanto a los programas específicos podemos identificar los siguientes: 1) “Presupuesto participativo y Programa Distrital Estratégico Concertado” 2) “Las Redes de Políticas Públicas de San Juan de Lurigancho”, 3) Programas de Servicios Públicos Locales, de “Seguridad ciudadana” y “Recuperación y conservación de parques, y jardines”. Otros programas se articulan en específico a las redes de políticas públicas, como es el Programa de vaso de leche, comedores populares, lucha contra la violencia familiar, vinculados no sólo a la Municipalidad sino también al gobierno central.

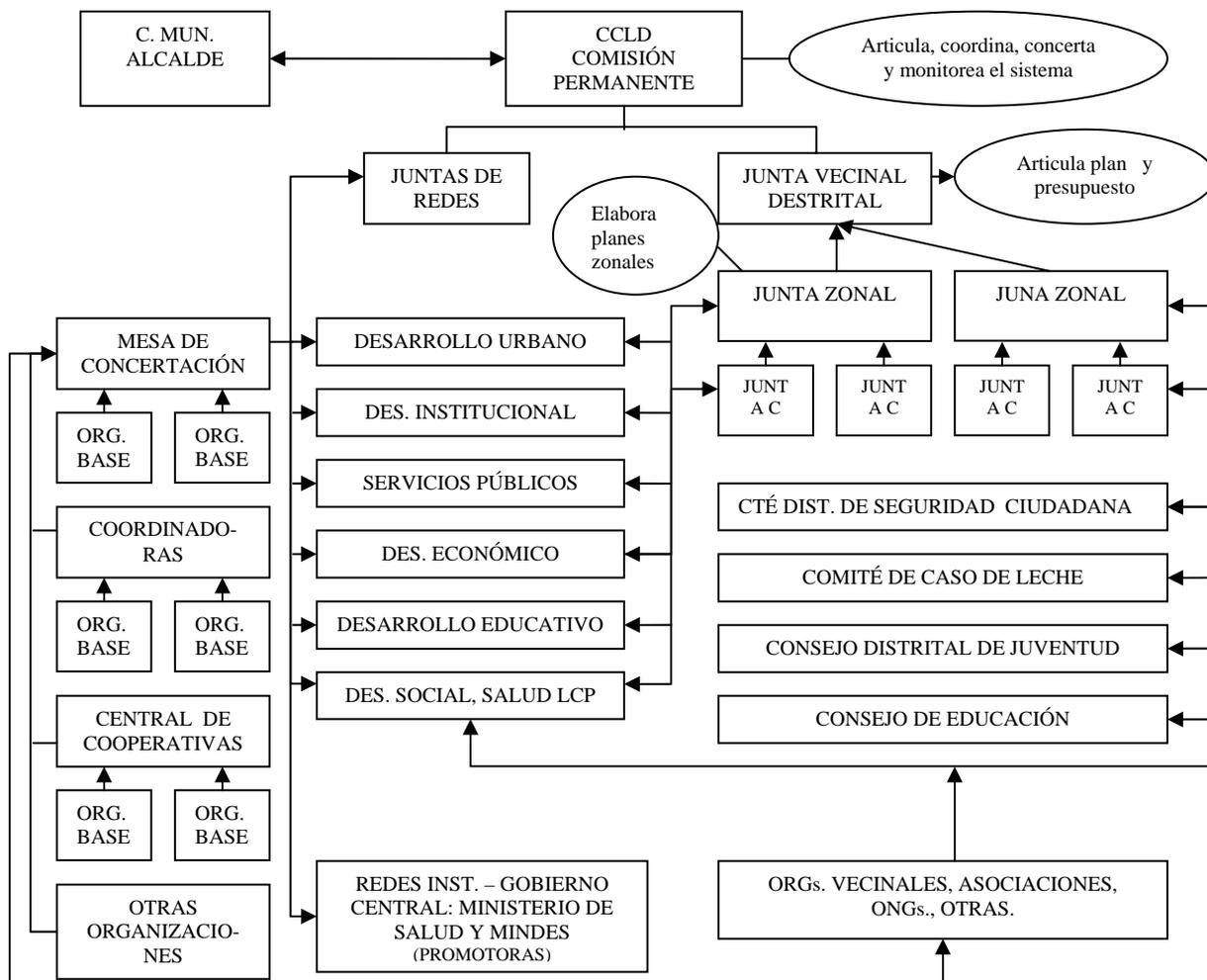
En ese proceso, la participación ciudadana ha logrado establecerse en un profundo vínculo entre ciudadanos y gobierno local y/o viceversa. Las iniciativas para el desarrollo local no son hechas únicamente por el gobierno, sino que también se plantean desde los ciudadanos. De otro lado, dada una creciente conciencia cívica, el gobierno no puede prescindir de los ciudadanos organizados para gobernar.

a. El presupuesto participativo y el Plan de desarrollo estratégico distrital concertado

En el marco legal de la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades No. 27972, el presupuesto participativo se comienza a trabajar desde la segunda mitad del 2003 y a operar el 2004. El Plan de Desarrollo Estratégico, en cambio, se comienza a trabajar desde la Sociedad civil en 1999 y

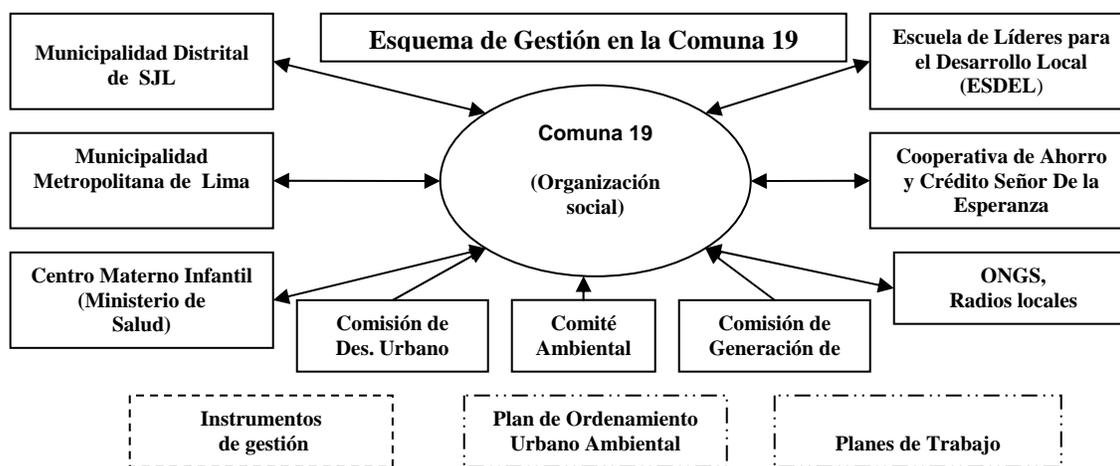
²⁸ *Ibíd.*

desde el 2003 es asumido por la actual administración de Somos Perú, conjuntamente con los representantes ciudadanos. En el esquema siguiente puede verse la estructura de este proceso:



El presupuesto participativo en SJL es para obra pública. En este proceso participan los ciudadanos desde la planeación de las obras hasta el seguimiento y evaluación a cargo de la Comisión permanente del Concejo de Coordinación Local (CCLD), canalizándose las propuestas priorizadas desde las juntas vecinales hasta CCLD. Las propuestas son priorizadas en cada nivel hasta llegar al CCLD, donde los representantes de los ciudadanos y los gobernantes (funcionarios y técnicos de la Municipalidad) elaboran el plan general de obras. En todos los niveles se va articulando el trabajo de las juntas y de las redes vía sus delegados, pero el trabajo central es a nivel de CCLD y su comisión permanente y a nivel de juntas de vecinos. Éstas juntas de vecinos en SJL son el centro articulador del proceso participativo. En todos los niveles tienen 11

miembros (anexo 18). Alrededor de ellas se organiza la participación, existiendo experiencias significativas como la de la comuna 19, cuyo modelo de gestión es el siguiente:



Este trabajo se realiza con el asesoramiento y apoyo del Instituto de Desarrollo Urbano CENCA, que trabaja en el mejoramiento del entorno, en este caso desde la microplanificación con participación ciudadana hasta la implementación, buscando la sustentabilidad vía el desarrollo de capacidades en una escuela de formación de líderes para el desarrollo local. Esta organización permite lo que resume el Jefe de participación ciudadana de la Municipalidad en: “ellos mismos ven que no podemos satisfacer todo, se organizan y recurren a otras instancias públicas y /o privadas; se organizan no sólo para pedir sino para dar soluciones”.

Los ciudadanos hacen aportaciones en ciertos casos, como en el encarpetados de calles, con un 50%, como en Tlalpan. También con trabajo cuando la obra nace por iniciativa del pueblo o el presupuesto de la Municipalidad es limitado, como en el caso del hospital²⁹. De otro lado, los delegados se eligen directamente en asambleas de los barrios, pueblos y zonas. Pero, para elegir los delegados de las juntas distritales y los consejeros ciudadanos se realiza a través de voto universal, con la participación del organismo electoral peruano (ONPE).

²⁹ En la construcción del Hospital de San Juan del Lurigancho, los ciudadanos organizados participaron con su gestión, presión al poder central, aportes, ladrillos, donación del terreno y limpieza del mismo.

El presupuesto se desarrolla siguiendo el siguiente proceso:³⁰

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO – SAN JUAN DE LURIGANCHO			
Fases	¿Quiénes participan?	¿Cómo participan?	¿Para qué participan?
Información y convocatoria.	Alcalde, los integrantes de la Comisión de participación ciudadana, funcionarios de la Gerencia de Presupuesto y planeación, jefe y promotores de Participación ciudadana. De la sociedad civil: Dirigentes y organizaciones interesadas, Miembros de la Mesa de Concertación, CCLD, Comisión Permanente del CCLD.	A través de la Oficina de presupuesto participativo de la municipalidad, su oficina de publicidad y la oficina de Participación ciudadana y talleres informativos, se informa a la población vía visitas a sus organizaciones, afiches, Internet, radio, televisión, volantes y perifoneo. Los dirigentes y ciudadanos informan en sus asambleas, visitas a organizaciones y medios de comunicación según sus posibilidades. El primer año el involucramiento de los ciudadanos fue limitado en esta fase.	Informar la programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación, el cronograma de las actividades y los objetivos, metas y resultados esperados. Convocar a los ciudadanos y organizaciones a participar. Explicar la definición de criterios para asignar recursos aprobados en el CCLD y el Consejo Municipal ³¹ .
Realización de talleres, con las juntas vecinales, comunales y/o zonales respectivamente, y organizaciones sociales.	Municipalidad de SJL, El Equipo técnico o comisión técnica, la Comisión Permanente del CCLD y la Comisión Consultiva del Plan de Desarrollo local. Mesa de concertación, juntas de vecinos en sus diferentes niveles, otras organizaciones sociales, dirigentes y ciudadanos interesados.	Capacitando a los agentes participantes (Organizaciones, dirigentes, ciudadanos). Asimismo en talleres informativos y de diagnóstico. Los ciudadanos, informándose, opinando, capacitándose y elaborando propuestas, colectivamente. Las organizaciones sociales también realizan capacitación. La capacitación se hace de manera descentralizada en las 8 zonas y 27 comunas.	Capacitar sobre los criterios de selección de las obras, cómo y por qué priorizar. Capacitar en programación y procesos presupuestarios; de identificación, formulación y evaluación social de los proyectos de inversión pública y fortalecimiento de las capacidades de gestión económica local y contratación pública. Otros que consideren importante.
Construcción de las propuestas o proyectos en asambleas, reuniones de trabajo y talleres	Ciudadanos, dirigentes, delegados, juntas de vecinos, comunales y zonales. Mesa de Concertación y su Órgano de asesoría técnica, otras organizaciones. Concertado. Las diferentes reuniones y talleres cuentan con la asistencia de los miembros de la comisión permanente del CCLD, comisión técnica y la comisión consultiva del Plan de Desarrollo Estratégico	Se informar de los resultados y avances del Presupuesto participativo del año anterior y del avance y cumplimiento en cada comuna. Luego se realizará el diagnóstico sectorial o temático y territorial en cada comuna para que los ciudadanos identifiquen sus problemas y potencialidades, base para la priorización; a partir del diagnóstico distrital del Plan de Desarrollo Concertado. En un segundo momento, los participantes deliberan, debaten y acuerdan criterios metodológicos para la priorización de acciones a realizar. Se aprueba la tabla de priorización de acciones y recursos en base a techos presupuestarios prefijados.	Informar avances y logros y realizar el diagnóstico sectorial, temático y territorial por y en cada comuna. Priorizar las obras de mayor impacto colectivo y buscando atender progresivamente las demandas. Así, donde anteriormente ya se atendió se considera que en el nuevo periodo debe atenderse a otras zonas, barrios o pueblos.
Selección y definición final de las obras en el CCLD – Consejo Municipal de SJL.	Delegados representantes en la comisión permanente del CCLD, el CCLD y el gobierno local.	De las propuestas recibidas se prioriza por las que se considera más urgentes y buscando a tender progresivamente los diferentes sectores y en función al presupuesto disponible. El equipo técnico y la Comisión consultiva del Plan de Desarrollo Concertado elaboran las fichas técnicas de los proyectos de Desarrollo sociales y de desarrollo distrital, trasladando a las órganos de línea y las unidades formuladoras de proyectos sociales, la elaboración de perfiles de acuerdo a la Ley 27293.	Definición obras u proyectos a realizar y asignación de los recursos. Construcción de propuestas o proyectos que cumplan los requisitos legales, técnicos y administrativos, de acuerdo al presupuesto y la LOM No. 27293.
Ejecución de la obra	Técnicos de la Municipalidad y funcionarios de los órganos de línea y unidades de formulación y ejecución de proyectos. Sociedad civil, y dirigentes vecinales participantes en la Comisión permanente y el Consejo consultivo.	La Municipalidad contrata sus técnicos así como la persona técnica de la sociedad civil a propuesta del CCLD para que vele el cumplimiento y realización por el tiempo que dure el proceso de obras. Los dirigentes vecinales o comunales involucrados están pendientes del desarrollo correcto de la obra. Los ciudadanos que participan en la ejecución son remunerados.	Inicio y terminación de las obras en los tiempos prefijados y cumpliendo los requisitos de seguridad, calidad e impacto ambiental correspondiente, según sea el caso.
Seguimiento y vigilancia de las obras.	Dirigentes ciudadanos en el CCLD, juntas de vecinos, comunales y zonales. Ciudadanos de las organizaciones sociales como la Mesa de Concertación.	En el CCLD y la Comisión permanente los consejeros dan seguimiento a las obras para que se cumplan y se administre correctamente el gasto. También desde las juntas vecinales y Mesa de concertación se hace seguimiento al gobierno y las obras planificadas.	Priorizar las obras o servicios a ejecutarse.
Rendición de cuentas del gobierno local.	Alcalde y funcionarios.	La realización de obras es conocida por el informe anual que realiza el Alcalde y la información vía el portal de Internet. El informe que hace en el Concejo con presencia del CCLD es el que se realiza más directamente con trato directo a los ciudadanos.	Informar y transparentar el gobierno.

El proceso en el primer año duró seis meses aproximadamente para lograr que se entendiera la importancia de la priorización de las obras, afirma un funcionario. Bajo el criterio de equidad,

³⁰ Elaboración propia en función a las entrevistas y ordenanzas No. 11 y No. 30 de la Municipalidad Distrital de SJL. Lima. 2004.

³¹ “Número de población, necesidades básicas insatisfechas, nivel de tributación de los contribuyentes, impacto, grado de participación de los organizadores sociales en el proceso de desarrollo, contrapartida de la comunidad en la ejecución de proyectos y programas, inversión en el periodo presupuestal anterior y contrapartida con financiamiento de inversión internacional den la ejecución de proyectos”. Municipalidad de SJL. Reglamento del Consejo de Coordinación Local Distrital de San Juan de Lurigancho. Lima. 2004. Art. 86, pp. 48 – 49.

desde el gobierno se plantea que no deben concentrarse en una sola comuna, sino que si “el año pasado se benefició democráticamente a tales poblaciones, este año debe beneficiar a otras y así concertamos. No se puede beneficiar con pistas, veredas, parques, jardines, agua, desagüe, etc. a un mismo pueblo. Entonces se prioriza en función a los criterios previamente concertados. Ellos deciden, la Municipalidad no les impone”³². Sin embargo, algunos dirigentes muestran descontento porque no se permite una participación individual para hacer propuestas aparte de las que se lleva vía las organizaciones³³.

Al presupuesto participativo se le asigna recursos del Fondo de compensación municipal (FONCOMUN) asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los provenientes de gobiernos regionales o provinciales, cooperación internacional, sector privado, aportes comunitarios (humanos o materiales) y aportes de personas naturales. La deliberación y acuerdos considera: 1) la convocatoria e identificación de los agentes participantes; 2) la capacitación de los agentes participantes en gestión presupuestal, proyecto de inversión y gestión pública y 3) el desarrollo de los talleres de trabajo.

El resultado de los talleres deliberativos es consolidado por el Equipo técnico y la Comisión consultiva (Órganos técnicos mixtos de la Municipalidad y de los ciudadanos) y luego presentados a la comisión del CCLD. Los resultados son los insumos para la deliberación, adecuación y concertación de las políticas en el CCLD, que tomados los acuerdos en un acta que contiene los consensos y disensos, son de ratificación obligatoria en el Concejo Municipal, cuyo sustento en este espacio lo realiza el Equipo técnico³⁴.

El Plan de desarrollo estratégico municipal concertado es elaborado, igualmente, por la Municipalidad y los ciudadanos, cuyo plan a largo plazo reformulado debe salir el presente año y contempla el desarrollo local proyectado a 10 años y es la base para la definición de políticas públicas y obras del distrito, en el cual deben contribuir el gobierno y la sociedad. La comisión consultiva es el órgano técnico mixto de la sociedad civil, la Municipalidad e integrantes del

³² “No podemos dar para todo porque no alcanza para todos. (...) dicen agua y desagüe, entonces se programa el monto para agua y desagüe, pero son ellos los que deciden”. Entrevista a un funcionario de la Municipalidad. Lima, enero del 2005.

³³ Entrevista a dirigente de junta vecinal y miembro de la Mesa de Concertación de SJL.

³⁴ Op. cit., pp. 50.

CCLD. Esta comisión juega un papel central en la elaboración de la definición de los proyectos, conjuntamente con el Equipo técnico del gobierno local.

No existen estadísticas sobre las obras del 2004 y 2005, sólo la relación y descripción de las actividades realizadas para presupuesto participativo y plan de desarrollo concertado.³⁵ En el Ministerio de Economía y Finanzas aparece los datos específicos del ejercicio 2005, con 37 obras elegidas vía presupuesto participativo, en las que participaron 147 organizaciones (agentes participantes)³⁶. Pese a las limitaciones presupuestales y las discrepancias, el consenso general de dirigentes y funcionarios es que el presupuesto participativo es un avance. Para los ciudadanos entrevistados la ley les ha abierto puertas para participar directamente, pero señalan que todavía hay mucho por hacer. De un lado superar organizadamente, con propuestas y presión ciudadana las limitaciones que impone el gobierno. De otro lado, lograr que más ciudadanos participen porque la participación es mínima en comparación con la población del distrito.

b. Las redes de políticas públicas de San Juan de Lurigancho

Las redes de políticas públicas del distrito es una innovación interesante en el proceso de participación y abren la participación deliberativa en la construcción e implementación de políticas públicas a nivel local, conjuntamente con las autoridades locales, metropolitanas y centrales que operan en la zona, en torno a cada eje temático determinado.

Las redes son definidas como “instancias de participación creadas para generar articulación en torno a temas específicos de lineamientos y políticas públicas locales para el desarrollo y la promoción social en el distrito de San Juan de Lurigancho en las que participan organizaciones privadas, instituciones públicas y organizaciones sociales de base que tienen actividad en el distrito”³⁷. Estas redes³⁸ son: a) red de políticas públicas en Desarrollo urbano; b) de Desarrollo económico y competitividad local; c) Desarrollo social, salud y lucha contra la pobreza; d) de Desarrollo cultural, educativo y recreativo; e) de Desarrollo institucional y financiamiento del gobierno local y; de Gestión de los servicios públicos.

³⁵ Véase Anexo 19.

³⁶ Ministerio de Economía y Finanzas. Presupuesto Participativo. San Juan de Lurigancho. http://161.132.72.243/Dnpp2/mef/PParticipativo/Ciudadanos/c_Menu.jsp. Consultado el 18 de noviembre del 2005.

³⁷ Municipalidad de SJL. Ordenanza No. 030 – 30/MAR./2004, Art. 49. Lima. 2004, pp. 13 – 14.

³⁸ Redes e integrantes de cada una de ellas. Ver anexo. 20.

Estas redes realizan funciones de promoción de la participación ciudadana y concertación sobre temas específicos; proponen lineamientos, estrategias y acciones de desarrollo en el marco del Plan de desarrollo estratégico municipal distrital concertado (PDEMUDIC); realizan seguimiento, evaluación y presentación de sugerencias de programas y proyectos municipales en los temas que compete a cada red; promueven un sistema de coordinación local para conocer mejor la realidad local; proponen mecanismos para la información y transparencia del gobierno local con el fin de mejorar su gestión; plantean acciones de eficacia, eficiencia, productividad para modernización y fortalecimiento del gobierno municipal en lo que concierne al desarrollo local; coordinan con los organismos descentralizados del Estado para el caso del Presupuesto participativo (PP) y el PDEMUDIC; fortalecen la intervención multidisciplinaria en la elaboración y ejecución de propuestas, afianzando la coparticipación en la implementación de tareas y acciones con objetivos comunes y concertados. Finalmente, colaboran con el monitoreo y control de indicadores de desarrollo local³⁹, constituyendo uno de los soportes participativos interinstitucionales e inter-organizacionales más importante promovido desde el gobierno local.

En las redes de políticas públicas existen tres niveles de participación: 1) los talleres de organizaciones e instituciones públicas y privadas, con fines informativos, educativos, propositivos, de seguimiento y vigilancia; 2) la Asamblea del Pleno de Directivas de las redes de políticas públicas locales (REPOPULO), órgano de coordinación y deliberación en la que participan los delegados elegidos para cada red; 3) la Directiva de las redes, que es el órgano de ejecución compuesto por los seis presidentes de las redes. Estas redes tienen un fin altamente educativo y de capacitación de los ciudadanos, a la vez que son espacios deliberativos, aunque no vinculantes. Uno de sus objetivos es, “dar la orientación técnica a muchas organizaciones y a todo el sistema de participación ciudadana”⁴⁰. En ellas se coordinan, dan seguimiento y asesoramiento los diversos programas de la Municipalidad, como el de recuperación y mantenimiento de parques, áreas verdes y jardines, del que nos ocuparemos más adelante.

³⁹ Véase Ibid., Art. 51 – 58, pp. 14 – 16.

⁴⁰ Entrevista a Rosa Bozo, líder de las redes de salud y responsable del área de salud de la Gerencia de Desarrollo Social de la Municipalidad. Lima, enero del 2005.

c. Programas de servicios públicos locales

Bajo la dirección de la Gerencia de servicios públicos locales funcionan la Jefatura de seguridad ciudadana, la jefatura de limpieza pública y la jefatura de parques y jardines. En esta gerencia se desarrollan dos programas importantes con participación ciudadana: el de “seguridad ciudadana” y el de “reconstrucción y conservación de parques y jardines”.

Los comités de seguridad contribuyen a la lucha contra la delincuencia. Bajo la responsabilidad de la Jefatura de Seguridad Ciudadana se organizan los Comités de seguridad que operan en el distrito. De este modo, los vecinos organizados son parte de la seguridad a través de un plan que contempla los comités de autodefensa, un comité de seguridad ciudadana distrital, un directorio de vecinos y vigilantes nocturnos. Estos vigilantes, con algunos implementos básicos dotados por la municipalidad (uniforme, silbatos, capacitación y un revolver⁴¹), realizan vigilancia nocturna y avisan a los vecinos en caso de peligro, con el silbato. A nivel de centros educativos el gobierno local coordina con “la UGEL* 05, con los alumnos y los padres de familia, que están haciendo las brigadas escolares, para dar seguridad alrededor de los colegios”⁴²

Esta participación se coordina con la Policía Nacional del Perú (PNP) destacada en la zona, los organismos de defensa civil y los vecinos. En el caso de la seguridad en las escuelas con las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAS), maestros y la UGEL No. 5. Cabe señalar, sin embargo, que no hay evidencia que los comités de autodefensa estén presentes en todo el distrito como señala el regidor entrevistado. Lo que funciona ahora es el comité de seguridad ciudadana distrital, que tiene a su cargo el programa vigilantes nocturnos.

En el caso de la “Reconstrucción y conservación de parques y jardines” funcionan los comités ecológicos. Lo conforman vecinos que viven alrededor o cerca de las áreas verdes. Funcionan desde el 2004 y, uniendo los esfuerzos del gobierno y los ciudadanos, se ha recuperado el 80% de las áreas verdes locales, manifiestan los funcionarios. Para los dirigentes es una forma de contribuir al cuidado de la ciudad. Según las autoridades y funcionarios no sería posible si los

⁴¹ Se desconoce si el arma lo proporciona la Municipalidad porque el regidor no lo mencionó.

* UGEL, Unidad de Gestión Educativa Local, órgano local descentralizado del Ministerio de Educación.

⁴² Entrevista a regidor de la Municipalidad SJL – Lima. Enero del 2005.

ciudadanos no participaran regando y cuidando las zonas porque la Municipalidad no se abastece para hacerlo sin esa ayuda valiosa, además de contar con recursos suficientes para financiarlos.

Como resultado de estos procesos, tanto en Tlalpan como en San Juan de Lurigancho, se vive una redefinición y reconstrucción de la participación que lo ubica en un proceso de tránsito. En Tlalpan, se transita de una participación corporativa, dependiente y clientelista a una participación como descentralización. En SJL se transita tal vez de una participación clientelista partidista y dependiente, a una democrática, plural e independiente de la influencia política sectaria o de partido. Pero, dentro de un proceso de participación ciudadana como descentralización que se fortalece y otro autónomo de los ciudadanos, utilizando como mecanismos de comunicación: la negociación, la deliberación y la concertación.

C. Participación desde la sociedad, ¿esperanza o alternativa?

a. Tlalpan, hacia la utopía de la participación desde la sociedad

En Tlalpan, la participación nacida desde la sociedad civil es limitada. Ésta, que se promueve con ciertos sectores (jóvenes, mujeres, etc.) desaparecen al terminar los proyectos porque son, en esencia, asistencialistas o pietistas. El siguiente cuadro ilustra sus características:

Participación desde la sociedad civil		
Características	Según los funcionarios	Según los dirigentes
<ul style="list-style-type: none"> - Se organizan en función a intereses de grupo o particulares generalmente. -Mantienen relaciones clientelistas y corporativas. - Sus fines son mayormente altruistas o pietistas. - Actúan como intermediarios con el gobierno para canalizar demandas, gestionar apoyo de alguna organización particular o del gobierno federal. - Los ejidos y comunas son entes cerrados, corporativizados y que no promueven la participación hacia el exterior y sus relaciones son verticales. Pero, son las que tienen más influencia, pero su relación es directamente con SAGARPA – Gobierno Federal. - Otra labor importante que cumplen es en relación a capacitación y promoción de derechos humanos, por lo general vinculados al Estado, como los promotores de derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> - No tuvieron ni tienen aporte a los procesos democráticos o de ciudadanía. - No identifican alguna en específico que haya tenido o tenga influencia en la opinión pública o sus proyectos permanezcan o trasciendan política o socialmente más allá del grupo o demanda que atienden. - Las pocas que participaron en el presupuesto participativo lo utilizaron como un mecanismo obligatorio en el que debían participar, pero sin dejar el método tradicional por demandas. - Las que participaron y no participaron fueron un obstáculo al proceso porque buscaban sus propios fines no de los ciudadanos. - En el presupuesto participativo, mayormente participaron algunos de sus miembros, pero no quisieron participar como organización. 	<ul style="list-style-type: none"> -No aportan a los procesos democráticos y a la participación ciudadana, son cerradas y buscan seguir actuando como intermediarios. -No identifican una que influya en los procesos de gobierno y desarrollo de Tlalpan. Muestran desconocimiento si alguna realiza algún proceso interesante en Tlalpan. Los casos mencionados son en relación a la iglesia católica y a otra organización que no supieron precisar su nombre, pero en relación a su Iglesia. Su carácter es religioso pietista. - No relacionan a ninguna en específico en relación al presupuesto participativo. -Tampoco mencionan alguna en especial en los procesos que se están dando vía la planeación democrática o en relación a la vigilancia ciudadana en la zona. -Los ex integrantes del equipo de monitoreo quisieron formar un Consejo ciudadano e hicieron la propuesta al nuevo gobierno, se reunieron con los candidatos y con el gobierno electo, pero al no recibir apoyo gubernativo se desintegró. No tuvo apoyo tampoco de ninguna organización u ONG que opera en el DF.

Estas organizaciones realizan su acción con las tradicionales formas de gestión de la Delegación, vía demandas y gestión. En la evaluación que se hace de “Hacia un presupuesto participativo” se afirma que no se logró “...involucrar a las organizaciones sociales con mayor presencia en la demarcación”⁴³. Aunque participaron sus miembros en las cinco zonas y en las diversas etapas del proceso, sus dirigencias no aceptaron una intervención grupal, porque el programa no “reditaba” beneficios en sus formas tradicionales de gestión o no cubría sus agendas sociales, llevando a mesas especiales con cada organización para canalizar sus demandas⁴⁴. De este modo, no constituyeron un elemento favorable a la participación ciudadana democrática en Tlalpan.

b. San Juan de Lurigancho, de la presión política a la concertación deliberativa

En San Juan del Lurigancho existen organizaciones de mujeres, de jóvenes y adolescentes, de niños, de obreros, taxistas, etc., que independientemente de los partidos y creencias religiosas forman espacios pluralistas de participación. La Mesa de Concertación, la más significativa, está integrada por 36 organizaciones e instituciones y desde su fundación en 1998 trabaja y hace incidencia política en salud, educación, seguridad ciudadana, desarrollo urbano y medioambiente. En ella los delegados representan a organizaciones y llevan sus necesidades y propuestas de algún aspecto temático al que corresponde su organización⁴⁵. En el cuadro se precisa las características de organización que existen desde la sociedad:

Participación desde la sociedad civil		
Características	Según los funcionarios	Según los dirigentes
<ul style="list-style-type: none"> - Existen desde simples organizaciones o clubes barriales hasta fuertes organizaciones a nivel local como la Mesa de concertación, la coordinadora de comedores populares, la central de comedores populares y comités de vaso de leche y las redes establecidas entre sí. -Las relaciones dentro de ellas son predominantemente democráticas y deliberativas. Al interior de las organizaciones se vive relaciones de poder contrapuestas muy fuertes, cuyo origen son sus diferencias políticas, religiosas y culturales. - Los acuerdos se toman por deliberación y consenso, o por mayoría simple. Aún en las asociaciones civiles, como la Mesa de Concertación, se organizan bajo estos criterios de elección. - Son pluralistas y apartidistas. - Son deliberativas y propositivas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Son la base para el trabajo que realiza el gobierno local, sin ellas no podríamos alcanzar los logros alcanzados. - tienen registradas mas de 600 organizaciones de la Sociedad civil, que son los nexos para llegar a los ciudadanos. Si se les ignora no se puede ingresar a los pueblos sin dificultades. - Son la base para el trabajo concertado en el presupuesto participativo y en el plan de desarrollo estratégico local concertado. - Los que participan y sus dirigentes son elementos positivos para el gobierno local. Hay algunos dirigentes negativos, pero son los menos. - En los procesos de participación en el gobierno y el desarrollo local participan tanto como organizaciones, como también sus integrantes de manera individual, pero no tienen derecho a voto. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Municipalidad no podría hacer mucho sin las organizaciones sociales y sus dirigentes. - Identifican con facilidad a las organizaciones sociales y ONGs que trabajan en el distrito y a sus dirigentes. - Participan activamente en los procesos de presupuesto participativo, plan de desarrollo estratégico concertado y en las redes de políticas públicas. -Realizan labores de capacitación e información a la sociedad sobre el gobierno local, el desarrollo, la participación y otros temas de interés colectivo. - Realizan seguimiento y vigilancia del gobierno y de las obras que se realizan a nivel barrial, de pueblos o distrital. - Contribuyen a los procesos de participación, democráticos y desarrollo local.

⁴³ CESEM. Poder ciudadano. México D. F., 2002, pp. 73

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Otras de gran importancia son la coordinadora comedores, clubes de madre y vaso de leche, la central de comedores populares, la Coordinadora multisectorial por los derechos de la familia, la infancia y la mujer, la Central de cooperativas de SJL y las organizaciones de jóvenes barriales. La participación en cada una de ellas es predominantemente activa, propositiva, de concertación y deliberativa. Su fin último incidir en el gobierno y en el desarrollo local.

Muchas de estas organizaciones ven el proceso de participación como una lucha⁴⁶ contra el gobierno, donde los avances son vistos como conquistas desde los ciudadanos.

“Las mujeres conocen sus derechos. Ellas saben porque tienen que ir a luchar frente ante una autoridad. En este caso, hacer reclamos justos al gobierno central, al gobierno municipal (...). Entonces, acá las mujeres prácticamente están conociendo sus derechos y exigen lo que les corresponde y que eso es el desarrollo para el distrito, es propio de la democracia y es propio del quehacer cotidiano de las organizaciones”⁴⁷.

Así, “los ciudadanos participan en torno a una organización, a un espacio de concertación, dependiendo de los objetivos. Por decir, si el objetivo es nutrición, todos se van a volcar al tema de comedores populares o del de vaso de leche. Si el objetivo es la ampliación del hospital, todos se unen en torno a él. Entonces todas las organizaciones realmente nacen por un objetivo.”⁴⁸ Asimismo, tanto desde las organizaciones de la sociedad civil y desde gobierno - local, metropolitano o central - se desarrollan procesos de educación ciudadana y sensibilización, planeación, gestión y vigilancia de obras, servicios o programas, etc.⁴⁹

Existe un consenso entre los entrevistados de SJL que los ciudadanos no sólo se organizan para pedir algo o presionar al gobierno para que atienda sus demandas, sino que la participación es una alternativa y aún en los espacios más vulnerables, los ciudadanos:

“saben que tienen un espacio de participación, ya no sólo es reunirse con lo de su vaso de leche, sino que, ese comité de vaso de leche, puede venir aquí dentro de la Municipalidad a *dialogar, reclamar y proponer*. Puede ir a los espacios de concertación, a articular, a llevar sus propuestas. En cada red de política pública, las organizaciones así como llevan sus necesidades también llevan sus propuestas”⁵⁰.

⁴⁶ Entrevista a Juana Achiraico. Coordinadora multisectorial por los derechos de la mujer, la infancia y la familia – SJL y Coordinadora de Comedores Populares – SJL; entrevista a un Regidor de la Municipalidad y a Ketty Peláez, presidenta de la Mesa de Concertación de SJL. Lima, enero del 2005.

⁴⁷ Entrevista a Juana Achiraico. Dirigente de la Central de Comedores Populares de SJL. Enero del 2005.

⁴⁸ Entrevista a Rosario Bozo, líder de las redes de salud y responsable del área de salud de la Gerencia de Desarrollo Social de la Municipalidad. San Juan de Lurigancho, enero del 2005.

⁴⁹ En ésta organización de mujeres realizan también “actividades de educación para dotar a las mujeres de capacidades para el trabajo productivo, la participación en espacios públicos, vigilancia a las autoridades en el caso del seguro de salud y la defensa de sus derechos”. Entrevista a Achiraico. SJL, enero del 2005.

⁵⁰ Entrevista a Rosario Boza. , líder de las redes de salud y responsable del área de salud de la Gerencia de Desarrollo Social de la Municipalidad. San Juan de Lurigancho, enero del 2005.

3.2. La participación ciudadana: motivaciones, actores y roles en relación con el gobierno y la sociedad

3.2.1 Lo que motiva a los ciudadanos a participar

Determinar por qué los ciudadanos participan no es fácil. Sin embargo, desde el estudio realizado, se observa al menos tres motivaciones: las necesidades de la población, la participación en busca de beneficios particulares o altruistas de personas o grupos, y una participación política que busca un cambio social y político.

A. Participación por necesidades y demandas sociales

Es la forma más básica de participación, que Ghay considera de movilización. En ella, los ciudadanos son considerados como menores de edad, que necesitan del tutelaje y paternalismo del gobierno⁵¹, por lo que se planifica y ejecuta sin la intervención de los ciudadanos. En los barrios urbanos marginales de las dos jurisdicciones se manifiesta en un doble sentido: desde los ciudadanos por sus necesidades y, la otra, desde el Estado, a partir de dichas necesidades. Estos dos intereses se unen para satisfacer la necesidad. Los entrevistados de SJL señalan que la participación, principalmente, es en torno a necesidades y que al ser satisfechas disminuye o desaparece. En Tlalpan sucede lo mismo.

Esta participación es coyuntural y de escasa o nula conciencia cívico – política. En ella, los ciudadanos usan sus lazos de amistad, vecindad o comunitarios como base para el desarrollo de las acciones ciudadanas para mejorar las condiciones de vida materiales básicas. Por ejemplo: el encarpetao de calles y los servicios de agua y alcantarillado

En Tlalpan los comuneros, ejidarios y algunos comités vecinales, especialmente en los sectores pobres, participan en función a intereses mutuos (del Estado, grupos o ciudadanos), pero que no hace de la participación instrumento para la ciudadanía o la democracia. En SJL es frecuente en

⁵¹Entrevista a Beatriz Inclán. Cfr. Álvarez Díaz, Rafael y Carlos Rodríguez Wallenius. Rendición de cuentas. La compleja relación entre el gobierno local y ciudadanos organizados. Álvarez Díaz, Rafael y Haydeé Vélez. Primer año de gobierno de Tlalpan. Memoria de la segunda rendición de cuentas. ¡en el ejercicio transparente de gobierno tu opinión cuenta! CESEM – Delegación de Tlalpan. 2002, pp. 12.

los sectores más pobres o en las organizaciones de mujeres que reciben asistencia alimentaria, pero no predomina actualmente (2003 – 2005).

B. Participación por intereses personales, particulares o grupos de interés

No siempre quien participa tiene como principal meta servir a su comunidad o ser un buen ciudadano. La forma de participación más amplia en este sentido es la que busca intereses partidarios o de grupos pequeños dentro de un mismo partido o de particulares. En Tlalpan es común esta participación y se vincula a los partidos políticos y a ciertas organizaciones que buscan una fuente de ingresos segura o clientelismo político. Por esta razón, afirma un exfuncionario, no adquieren compromisos que no les dan beneficios, oponiéndose incluso a los cambios democráticos. Asimismo, en el PRD, los grupos promueven la participación en función a las directrices de una línea determinada del partido, confrontándose unos con otros. Olvidan que son gobierno y buscan cuotas de poder partidario al interior de la Delegación. En San Juan del Lurigancho la participación en relación a ciertos grupos de interés se da en función a los partidos políticos, sobre todo en época electoral. Se desconoce que existan organizaciones sociales con estos fines, tal vez porque no existen los recursos de parte del Estado orientados hacia ellas.

C. Participación para la transformación social y política

En Tlalpan esta participación se avivó desde 1998, pero hoy domina la indiferencia. No obstante, hay espacios plurales y abiertos, nuevos liderazgos independientes que luchan por una participación democrática y el bien común, pero son individuales, más que colectivos. Sin embargo, esta inclusión y discusión donde los afectados decidan desde si mismos sobre las soluciones a sus problemas a partir de su realidad, dista mucho de lo cualquier propuesta pretendería⁵², incluyendo la de “Hacia un presupuesto participativo”.

En SJL existen una participación más organizada, sobre todo en los niveles superiores de participación (juntas zonales, distritales, CCLD, Mesa de concertación, etc.) que busca el cambio en las relaciones sociedad – gobierno, una sociedad mejor, justicia social y gobiernos eficientes,

⁵² Córdova B. Tello, Dionisio y Andrés Méndez Sandoval (compiladores). Serie Antologías. Participación Ciudadana. Introducción. CESEM. 2002, pp. 5.

servir a los demás y la transformación social. Sin participación no se puede lograr, afirman, menos que los gobiernos por si solos sean eficientes y honestos.

Asimismo se busca orientar el gobierno y la participación a favor de los intereses y necesidades colectivos y se viabilicen los acuerdos y propuestas aprobadas entre todos. Existe disenso y confrontación, pero es considerado parte de un sistema abierto y democrático⁵³. En Tlalpan un sector creciente de dirigentes y ciudadanos, como los entrevistados buscan una transformación social y política. En SJL, afirman que la experiencia les enseña que si no están organizados y participan no obtienen nada.

3. 2. 2. Los actores y nuevos roles en el proceso participativo

A. Rol del ciudadano, de votante a actor social

En Tlalpan existen tres tipos de ciudadanos que participan: los vinculados a los partidos, los que representan a alguna organización social y los que participan independientemente, que son menos. Entre los que participan hay quienes lo hacen por sus necesidades; líderes por antonomasia, caudillos vinculados a partidos políticos, ciudadanos y líderes democráticos (independientes o partidizados) y; vecinos “acarreados”. En SJL es similar. Tanto en Tlalpan como en SJL pueden identificarse ciudadanos oyentes, activos, votantes y líderes⁵⁴. En los dos espacios la base piramidal de la participación es femenina, cuyas actividades se centran en torno a los programas sociales: alimentación, salud, educación y en torno a la lucha contra la pobreza y la violencia contra la mujer.

En los pueblos de Tlalpan existe una amplia asistencia de mujeres y son la base social de la participación, pero los representantes son los varones. En palabras de la dirigente de uno de los pueblos “la mujer es marginada y no tiene igualdad con los hombres”. En los otros espacios urbanos se afirma que la participación es equitativa y presuponen que participan más las mujeres porque disponen de “mayor tiempo que los varones”.

⁵³ Entrevistas a los dirigentes ciudadanos de SJL Enero del 2005.

⁵⁴ Véase Gob. De Tlalpan. Primer año de gobierno. “da Rendición de cuentas”.

En SJL, los comedores populares, clubes de madres y comités de vaso de leche incorporan a cientos de mujeres, pero su labor es en torno a los programas de alimentación, salud, lucha contra la violencia y acoso sexual, educación y otros en relación al combate a la pobreza. A nivel de las zonas y del distrito, como en los programas sociales, la participación de la mujer es amplia tanto en las actividades comunes como de dirigentes. Pero, a nivel de juntas de vecinos son más varones. Es el único espacio donde consideran que la participación de las mujeres es menor, en los demás espacios es igualitaria o mayor. En el CCLD son 4 mujeres y dos hombres y en la Mesa de Concertación también el número de mujeres en sus reuniones sobrepasan a los varones. Los dirigentes varones señalan que posiblemente sea porque están en casa y no salen a trabajar, por eso participan más.

Los cambios políticos y sociales exigen más participación directa y protagonismo ciudadano. En Tlalpan se considera que se requiere terminar con la pasividad, que los ciudadanos dejen la indiferencia y se vuelvan protagónicos porque lo que viene del gobierno siempre va responder a intereses políticos ajenos al pueblo. En SJL esperan que la participación aumente porque es mínima. Se afirma que se está avanzando, pero que requiere mayor participación y se deje la apatía, porque las autoridades se preocupan más y los atienden si los ven organizados, considerando que deben poner de su parte tanto ciudadanos como gobierno. Concluyendo, en los dos espacios, creen que funcionarios y líderes necesitan más compromiso social, responsabilidad y estar concientes de que para lograr cambios es necesario participar activa y directamente en la toma de decisiones y en el desarrollo.

B. Rol de las organizaciones sociales

El reto es que las organizaciones cumplan un rol social y político, informativo, educativo y promotor de ciudadanía, propositivo y protagónico⁵⁵, que dinamice el poder al interior de cada espacio urbano y permita democratizar los procesos de gobierno y del desarrollo local. En Tlalpan no se cumple este rol, porque las organizaciones no tienen fuerza para protagonizar actividades desde sí mismas. Sería ideal “tener una participación como en los ochentas” señalan los dirigentes, que están convencidos que existe el potencial, pero que las inercias del pasado

⁵⁵ El plan de Desarrollo Integral impulsada desde la Mesa de Concertación; las propuestas en las juntas vecinales, comunales y zonales; la participación a través del CCLD y en las redes de políticas públicas; la construcción del hospital y la vigilancia ciudadana de programas de gobierno; son muestras importantes de ese rol fundamental de estas organizaciones y sus integrantes.

corporativo clientelista no lo permite. Actualmente no reconocen a ninguna organización social significativa más allá de algunos comités vecinales y organizaciones barriales a nivel muy local. Los otros actores son los ejidos y comunas, pero se considera que no son promotores de ciudadanía activa ni de democracia. Otros actores importantes son los promotores de derechos humanos y la red de contralores ciudadanos.

En SJL operan 657 organizaciones registradas en la Municipalidad y otras muchas no registradas. Estas operan en redes o espacios de coordinación y concertación. Actualmente existe un significativo dinamismo participativo, pero no suficiente para asegurar su sustentabilidad en el futuro o que permanezca tal protagonismo. También están los comités vecinales comunales, locales y el distrital, las redes de políticas públicas, el CCLD, la Mesa de concertación, las coordinadoras de comedores, vaso de leche y clubes de madres, la central de comedores, la central de cooperativas, etc., organizaciones que dan calidad a la participación.

C. Rol del gobierno y la administración local

En Tlalpan el gobierno local lo forma el Delegado, sus asesores y técnicos por honorarios, como los trabajadores permanentes de la Delegación. En SJL, el Alcalde y los 15 regidores elegidos por el pueblo, los asesores y técnicos de confianza y trabajadores permanentes.

En Tlalpan se asumió un rol promotor, educativo e innovador de la participación, buscando compartir espacios de toma de decisiones, que los dirigentes entrevistados opinan fue el mejor proceso democrático participativo vivido (2001-2003). Desde el 2004, vía la planeación democrática, se continúa esa tarea, pero los ciudadanos no participan como se espera. Según los entrevistados por apatía, por desencanto con el PRD y los políticos, o porque la cultura política tradicional no permite asumir compromisos colectivos y protagónicos. Además exigen que el gobierno asuma el reto de abrir espacios en la toma de decisiones, se deje la concepción de que los ciudadanos no están preparados para gobernar y promuevan el protagonismo ciudadano. De otro lado, al interno del gobierno se señala que es necesario el acceso de la mujer a los puestos de dirección porque hasta hoy son espacios de los varones y las mujeres realizan actividades de apoyo profesional o técnico.

En el caso de SJL también es urgente la eliminación de esas barreras que dejan filtrar muy pocas personas a los espacios de toma de decisiones más importantes, donde los ciudadanos son minoría⁵⁶, limitando la participación ciudadana principalmente a la consulta y a la gestión. De otro lado, los procesos participativos lo dirigen los gobernantes o funcionarios, no los ciudadanos como si hubiera una preconcepción que no son capaces de hacerlo. En el caso de la participación de las mujeres al interno de la Municipalidad existen varias de ellas están al frente de las gerencias, no obstante no podemos señalar a partir de este estudio que eso signifique un trato igualitario en las decisiones de gobierno, sin embargo la presencia significativa de las mujeres en cargos de decisión es un avance significativo.

Finalmente, no obstante los cambios a favor de la democratización de los espacios de gobierno local, no se ha logrado una plena intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones y planeación. Por lo tanto es necesario superar las “formas de colaboración de la población con el gobierno limitadas a los objetivos establecidos por el propio gobierno”⁵⁷ y diseñar objetivos conjuntos o nacidos de los ciudadanos y “generar una cultura cívica de participación”⁵⁸, equitativa, igualitaria, dinámica y solidaria, donde se incorporen por igual hombres y mujeres.

⁵⁶ El Alcalde y 15 regidores contra 6 consejeros ciudadanos en el CCLD.

⁵⁷ Dubai, Emilio. Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y al corporativismo. En Participación Ciudadana. Serie Antologías. Córdova Tello, Dionisio B. y Andrés Méndez Sandoval (Compiladores). CESEM. México D. F., 2002.

⁵⁸ Mendoza Cabrero, 1995: 103, citado por Debau. Idem.

CAPÍTULO IV

ALCANCES Y LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este capítulo aborda en un primer momento el análisis los procesos de participación ciudadana en Tlalpan y SJL en función de la tipología de investigación construida. Se detalla las formas de participación, sus características, sus órganos operativos y funciones, los mecanismos de participación y las instancias donde se participa.

En un segundo momento se orienta a conocer cómo se manifiesta el poder en este proceso, qué caminos transita y qué expectativas tiene para el gobierno y los ciudadanos de cada jurisdicción. Se resaltan los hechos significativos que suceden en Tlalpan y SJL, para observar las lecciones que nos deja y cómo se puede imaginar el rol del gobierno en este proceso.

Finalmente se concluye con una especie de reflexión desde los mismos entrevistados y la información obtenida de la documentación de ¿cómo se puede concebir una participación alternativa? Si es la participación nacida desde las organizaciones y qué requiere para que así lo sea o puede ser la participación promovida desde los gobiernos locales.

4.1. La participación ciudadana, sus alcances y límites

La participación ciudadana en los dos espacios se analiza con un modelo construido a partir de los aportes teóricos de Dharam Ghay y Tomás Villasante, explicado en el capítulo II y que aparece en el gráfico más adelante. Siguiendo este modelo se desglosa la información para precisar a cuáles corresponde la participación ciudadana en Tlalpan y en San Juan de Lurigancho. A la vez que se señala formas particulares de participación que existen en cada caso. De hecho, en ninguna de estas jurisdicciones existe una forma de participación única, sino que se presentan diferentes formas, con predominio de una de ellas.

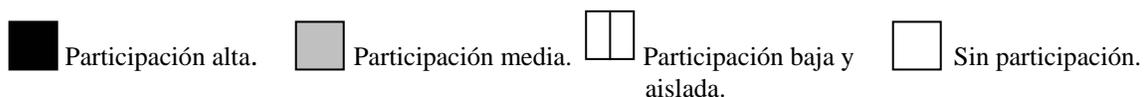
4.1.1. El caso de Tlalpan en México

A. De la participación como movilización hacia la participación como descentralización

Desde el proceso de transición en México y el ascenso del PRD al poder en 1997, Tlalpan vive un proceso de apertura política y un acercamiento del gobierno a los ciudadanos. Los dirigentes manifiestan que existen cambios importantes y es posible otra forma de relación, pero que contrariamente, esos espacios se están cerrando. A continuación, a partir del gráfico que ilustra el modelo construido se analiza lo que sucede.

TLALPAN - MÉXICO

Niveles de participación	PC como movilización	PC como descentralización	PC como proceso autónomo
Redes internacionales de pensamiento/acción			
Redes regionales de economías populares sustentables			
Redes asociativas del tercer sector			
Redes informales y conductas transversales.			



a. Participación como movilización

En el gráfico se observa una alta participación como movilización, pues Tlalpan dominó mucho tiempo este modelo, caracterizado por ser dirigido, controlado, sin protagonismo ciudadano y en torno a necesidades. Es de carácter asistencialista, corporativo y clientelista. Para los dirigentes es la forma que predominó durante el priísmo y que el gobierno del PRD no ha logrado erradicar, lo que ha provocado un desencanto y desinterés en participar en los ciudadanos. Es mayor en la zona de los pueblos, entre comuneros y originarios como ya se precisó en el capítulo III. En la zona urbana se organiza en función a los programas de salud y educación, agua y alcantarillado,

en las zonas más pobres de la Delegación. En ella, los organismos federales, principalmente SAGARPA y los órganos de desarrollo social de la Delegación utilizan mecanismos de movilización corporativa y/o clientelista.

Además, también se realiza desde los partidos políticos y organizaciones sociales u ONGs, que movilizan a la población alrededor de proyectos e intereses colectivos, utilizando el poder de sus organizaciones, principalmente el PRD y e PRI. Los comités vecinales no se liberan de este proceso, muchos de ellos, por no decir la mayoría realizan un trabajo de movilización y liderazgo caudillista en sus respectivas jurisdicciones, operando bajo la orientación de una línea política determinada, especialmente del partido gobernante. Los otros miembros de estos comités optan por retirarse al no tener mayoría, quedando pocos ciudadanos de las corrientes opositoras y/o algunos independientes.

A la vez, esta participación (vecinal) se da en las redes básicas, donde dominan los lazos familiares, amicales y vecinales, que es lo que corresponde al color negro. En campo de las organizaciones sociales y ONGs existe un accionar aislado y débil, pues cada cual lleva agua para su molino, prefiriendo ser intermediarios en la gestión de demandas. Finalmente, en los espacios superiores, donde debería gestarse procesos con otras delegaciones, el gobierno del DF o federal, y las organizaciones sociales de estos espacios, no existe participación. No existen a nivel internacional redes de pensamiento-acción a favor de la movilización clientelista.

En esta forma de participación se puede identificar en palabras de un dirigente de los pueblos dos subclases de la misma: 1) comunitaria – vecinal y 2) corporativa – partidaria. La primera vinculada a las organizaciones comunales y vecinales, que se relacionan con el gobierno en sus diferentes niveles, ONGs, etc. La segunda a los partidos políticos, quienes vía sus dirigentes controlan comités vecinales o ciertas organizaciones. En los dos casos señalan, mantienen relaciones verticales, corporativas y de asistencia. Son cerradas y actúan bajo criterios prefijados que no dejan espacio a las relaciones democráticas. Los líderes autónomos tienen que ser muy persistentes para ejercer influencia, agregan.

b. Participación como descentralización

En el periodo 2000 – 2005, bajo el impulso de la transición democrática, de los cambios legislativos y los pactos políticos, como de cierto sector de la sociedad civil organizada, la participación ciudadana experimenta un lento proceso de cambio. Esta participación se ve desde un espacio de mayor cercanía a los ciudadanos y que por tanto estos pueden asumir ciertas funciones desconcentradas o descentralizadas, bajo la dirección de los gobiernos regionales o locales. Las relaciones son más horizontales y se incorpora la participación en espacios consultivos, de control y de toma decisiones¹, dirigidas desde el gobierno.

En Tlalpan este proceso marca otro hito importante en la participación, después de los sucesos del terremoto de 1985, las elecciones universales en el Distrito Federal y delegacional y la elección federal del 2000 que permitió la alternancia partidaria. Este hecho es la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, desde una visión de descentralización: “Hacia un presupuesto participativo” y “Manos a la obra por una cultura de prevención del delito y el respeto a los Derechos Humanos” (2001 – 2003). Y entre el 2004 y 2005, el programa de “Planeación democrática” y de “seguridad pública”, con una participación consultiva.

El gráfico nos ilustra una participación en los espacios más cercanos a los vecinos como predominante, a nivel de organizaciones de base muy locales, grupos de ciudadanos que elaboran propuestas y organizaciones vecinales. En el espacio del tercer sector se fortalece en el sentido que esas organizaciones que participan, aunque no son las que tienen más presencia en la zona, logran mayor integración y una visión colectiva en torno a proyectos más amplios, pero se mantiene dispersa. Lo innovador es que se realizan en función a procesos de descentralización abiertos y democráticos. De otro lado los liderazgos democráticos surgidos y/o fortalecidos en este periodo son el mejor avance de este proceso.

En los niveles regionales no existe un proceso tal que apoye a la descentralización democrática, agilice las formas de participación y busque ser un modelo alternativo de solución de los problemas. Sin embargo, a nivel internacional las políticas y presión de los organismos internacionales (FMI, BID, PNUD, BM) promueven que los países realicen procesos de

¹ La incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones se dio en el Presupuesto participativo.

desconcentración y descentralización, con participación ciudadana. Asimismo ONGs y organismos internacionales propugnan una participación democrática. A la vez que, investigadores de diversas nacionalidades, señalan los pros y contras de la incorporación de los ciudadanos en actos de gobierno o incidencia política. Por lo tanto en estos niveles hay una participación importante que se detalla en el gráfico como media.

En este nivel se mantiene la participación comunitaria - vecinal y la corporativa partidaria, la que se aviva en momentos electorales, pero existe también apertura a formas plurales y democráticas que actúan como pequeñas islas. El auge participativo en Tlalpan, para los dirigentes, fue el periodo 2001–003 con el presupuesto participativo. Ahora continúa, pero hay un retorno a prácticas tradicionales y las decisiones se toman “arriba”, entre gobernantes y funcionarios.

c. Participación como proceso autónomo e instituyente

No existe como un proceso amplio, sino de manera mínima en ciertos espacios. Los dirigentes no identifican ninguno en específico. Desde los funcionarios de la Delegación se señala dos procesos: los comités vecinales que trabajan en Villa Coapa con el asesoramiento de académicos de la UNAM y la del comité del niño Jesús, que desde su iniciativa, velan por sus intereses colectivos, seguridad y gestión de servicios.

Sin embargo, el caso de Villa Coapa, según otro funcionario opera bajo un grupo de línea del PRD. En los informes anuales del presupuesto participativo los representantes de estos comités actuaron confrontando a la autoridad. Trabajan independientemente del gobierno, pero vinculados al PRD, sin embargo tienen autonomía con respecto a la autoridad local. El comité de Niño Jesús vive una experiencia de organización propia que es dinámica y propositiva. Desde la Delegación se considera que así deben ser los comités vecinales y no esperar que la autoridad los busque y motive para potenciar su organización y participación.

En tal sentido, Tlalpan vive un proceso de transición entre la participación como movilización a la participación como descentralización, de una organización y acción corporativa comunitaria, vecinal, de grupos o partidos; a otra democrática, descentralizadora e incluyente. Sin embargo, ninguna de ellas responde al nivel de participación ciudadana autónoma que describe Ghay

Dharam, pues no existe participación ciudadana que se articule desde la sociedad para ejercer sus libertades en busca del desarrollo en un proceso plenamente democrático y alternativo.

En el modelo de Villasante, la participación de Tlalpan se articula alrededor de vínculos familiares, de amistad y vecindad, y responden a la convivencia cotidiana y a la satisfacción de necesidades inmediatas. Este potencial social básico se moviliza para la realización de obras y programas sociales o de gobierno y giran alrededor de necesidades primarias y demandas hacia el gobierno, pero no construyen una ciudadanía activa y protagónica. Existe otra participación que se mueve a nivel de organizaciones, pero que no posee solidez, a excepción de de las que dependen de partidos políticos. La participación más independiente es individual (algunos dirigentes y ciudadanos), pero para intervenir tienen que articularse a un partido o al gobierno, aunque mantienen su autonomía de opinión y decisión en los espacios donde participan.

B. Entre el corporativismo clientelista y la descentralización, el difícil tránsito hacia la participación democrática.

En este contexto general, en este apartado se precisa cómo a partir del dilema entre participación corporativa clientelista comunitaria – vecinal o de grupos y partidos, y la innovación de los procesos de descentralización democrática, se busca construir como alternativa una participación democrática, que puede o no llevar a la autonomía ciudadana, pero que son cambios innovadores en las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno. En el cuadro siguiente se observa la participación en Tlalpan, sus datos considerados más significativos y sus organismos operativos:

PARTICIPACIÓN EN TLALPAN 2000 - 2005				
	Instancias	¿Quiénes participan?	Órganos de participación	Funciones
Vecinal comunitaria	Comunidades	Sólo los comuneros y sus directivas.	Reuniones de directivas.	Velar por los intereses de la organización, comuna o ejido. Defender sus derechos, en el caso de los ejidos y comunidades. Gestionar obras o servicios en los órganos de gobierno correspondientes.
	Ejidos	Solo ejidarios y su directiva.	Asambleas comunales.	
	Asociaciones	Los vecinos miembros de la asociación.	Asambleas ejidales.	
	Comités en torno a demandas específicas	Los miembros del comité y son para el caso de viviendas, agua, alcantarillado, etc.	Talleres de trabajo.	
Corporativa partidaria	Organizaciones sociales y vecinales	Dirigentes de comités, asociaciones, comunidades, ejidos, que trabajan corporativamente con algún partido o gobierno.	Reuniones, Asambleas Talleres de trabajo.	Gestión y cogestión de demandas.

Democrática dedentralizada ora	Comité de monitoreo	Representantes de las 5 zonas de Tlalpan.	Reuniones y asambleas Talleres de trabajo.	Seguimiento, vigilancia y control de las obras. Apoyo en evaluación de propuestas. Promover la participación.
	Comité de fomento económico	Lo preside el Delegado. 1 vicepresidente elegido por el Secretario de Desarrollo Económico. Un secretario técnico designado por el delegado. Representantes de organizaciones productivas del sector privado y social, de la banca, el comercio, intermediarios financieros, de instituciones de investigación y educación técnica media y superior públicas y privadas, de entidades y dependencias del gobierno federal y otros propuestos por el presidente del comité.	Reuniones y Asambleas.	Asesorar al gobierno local en cuanto a desarrollo económico. Promover el desarrollo económico
	Comités vecinales	Directiva de la junta. Vecinos participantes.	Reuniones y asambleas. Talleres de trabajo.	Promover la participación, proponer, vigilar, gestionar demandas, informar. Organizar a la población contra la delincuencia.
	Consejo consultivo de seguridad pública	Jefe delegacional, el fiscal desconcentrado de la procuraduría, el Director Regional de la Secretaría de Seguridad Pública, los responsables de las agencias del Ministerio Público, los directores de los sectores de la Secretaría de Seguridad Pública, los coordinadores de la Policía Judicial, algunos directores generales de aquí: Jurídico y de gobierno, Enlace territorial, Desarrollo social, y funge como Secretario Técnico el Director de Seguridad Pública, los representantes vecinales formales y otro grupo que quiera participar ² .	1 asamblea el último jueves de cada mes.	Coordinar acciones de seguridad. Recibir quejas y propuestas de los vecinos. Informar a los vecinos del avance y logros. Realizar educación ciudadana en un tema de seguridad. Evaluar y dar seguimiento al porgada se seguridad.
	Red de contraloría ciudadana	Contralores ciudadanos honorarios.	Reuniones de trabajo.	Vigilancia ciudadana en las dependencias del DF a las que son designadas.

a. Participación vecinal – comunitaria

Siguiendo el análisis de Nuria Cunill, esta participación se organiza principalmente desde el Estado y cuyas características más importantes son el trabajo comunitario en función a un fin común (una obra o un servicio). Se utiliza las organizaciones ya existentes en la comunidad o vecindario o se crea otras de acuerdo a los programas u obras a realizar.

En Tlalpan es la participación dirigida a los pueblos y los asentamientos recién establecidos, legales e ilegales, vía los comités vecinales. A la vez, se relaciona a la pobreza y a las necesidades básicas (salud, alimentación, vivienda, educación), es controlada y carece de autonomía ciudadana. En ellas prima el interés de ciertos grupos tanto al interno como al exterior de sus organizaciones. De allí que se considere que “la democracia apenas (...) está tocando la puerta”³ en estos pueblos y no pasa del sistema plebiscitario electoral.

² Entrevista a un funcionario de seguridad pública de la Delegación. Tlalpan, marzo y abril del 2005.

³ Entrevista a Beatriz Velásquez. Pueblo de Topilejo. Promotora de Derechos Humanos y de la cultura tradicional de Topilejo.

En los pueblos de Tlalpan, tanto los vecindados como los originarios, dependen del gobierno y sus directrices y del partido político en turno. Mantienen relaciones corporativas y clientelistas, favoreciendo una gobernabilidad no democrática⁴. Son ejemplos de esta participación los programas de vivienda, obras públicas básicas (agua, alcantarillado, encarpetados), de prevención y atención de la salud, educativos y culturales, así como los específicos relacionados con las comunidades y los ejidos. Sin embargo, aún en estos espacios (de participación como movilización) se están abriendo frentes que se orientan a su democratización, pero que tienen un largo camino por recorrer.

b. Participación corporativa clientelista

Esta participación es común en Tlalpan. Los partidos políticos o las diferentes líneas del partido gobernante promueven la participación en torno a ciertas obras o servicios. La relación se establece con dirigentes o promotores políticos, que captan líderes para a través de ellos fortalecer su influencia entre los ciudadanos, con fines estrictamente electorales. Este proceso no sólo se da desde y entre partidos (PRI, PAN y PRD), sino entre las diferentes líneas de un mismo partido o de organizaciones sociales de la Delegación.

Participar bajo el aval de un partido les ofrece mayor autoridad y capacidad de presión, ayuda a sus procesos de gestión y obtener con mayor rapidez sus demandas. Aún con el presupuesto participativo, estas organizaciones, preferían el canal tradicional de participación, no las formas democráticas que se aperturaron⁵. Así, la participación dentro de las unidades territoriales, barrios y pueblos de Tlalpan, enfrenta una traba fundamental en la que coinciden todos los entrevistados: “la herencia del viejo sistema corporativo”.

Esta forma de participación se articula en torno a dos ejes opuestos: de un lado, un gobierno patrimonialista y paternalistas que busca tutelar, proteger y gobernar para la sociedad, a la que se considera como menores de edad, sin capacidad para aportar y contribuir al desarrollo. De otro lado, una sociedad que trabaja en contra, obteniendo bajo presión espacios de negociación donde

⁴ Trabajan para el gobierno o en función de los intereses del gobierno. Véase Álvarez Díaz, Rafael y Carlos Rodríguez Wallenius. La compleja relación entre gobierno local y ciudadanos organizados. Primer año de gobierno de Tlalpan. En Memoria de la Segunda rendición de cuentas. Dirección General de Enlace Territorial – Delegación de Tlalpan – CESEM “Heriberto Jara” A.C., pp. 10 -11.

⁵ Informe de Gobierno 2002, pp.

se convierten en intermediarios entre gobierno y ciudadanos, formando caudillos territoriales⁶ que no siempre responden a las necesidades y expectativas de los ciudadanos sino a intereses partidarios, de grupo o personalistas. Su consecuencia más inmediata es el fraccionamiento de los comités vecinales y la escasa participación de los ciudadanos, porque las labores se centralizan en el líder y un grupo reducido de personas, que vinculados a los partidos, principalmente al partido gobernante, dominan ciertos espacios territoriales y actúan como obstáculos a la participación democrática. A la vez que, permean la participación comunitaria – vecinal.

En Tlalpan, ser ciudadano inscrito en un partido da mayores derechos, máxime si es del partido gobernante, teniendo mayor posibilidad de ser atendido. Esto justifica que “Topilejo en algún momento fue priista, porque el PRI traía cosas. Ahora la mayoría de gente es perredista, porque el PRD les da...”⁷ o el atender una necesidad en función al número de inscritos en el partido en una determinada unidad territorial o pueblo⁸.

Los dirigentes piensan que se mantienen estas relaciones porque los políticos y los funcionarios “temen la existencia de ciudadanos concientes y autónomos en su participación”⁹. Entonces, a usanza de prácticas reconocidas en el PRI, captan a los dirigentes con ofertas importantes para incorporarlos a su equipo de promotores políticos en sus respectivos territorios¹⁰. Al respecto un dirigente de Ajusco Medio dice:

“... nos dimos cuenta que todo mundo recibe dinero. A los que están en el gobierno les pagan y los que están en el partido igualmente (...). Y todos lo que hacen el trabajo de participación con la ciudadanía, *no son considerados*. Todo el mundo se llevó el dinero en el pasado, se lo sigue llevando y la gente de abajo tenemos que trabajar sin incentivo de ninguna naturaleza. Entonces, salvo los que (...) tenemos la convicción del cambio, seguimos a pesar de todo, pero muchos han buscado sus intereses personales. Fueron buenos líderes que trabajaron desinteresadamente, pero ya trabajaron muchos años, entonces buscan adherirse a aun grupo, a una corriente del partido, o de otro partido, que les dice que les va a dar “tanto” con tal de que trabajen con la gente. Así se rompe el eslabón del proceso para la participación democrática y el cambio democrático en México”¹¹.

⁶ Álvarez Díaz, Rafael y Carlos Rodríguez Wallenius. La compleja relación entre gobierno local y ciudadanos organizados. Primer año de gobierno de Tlalpan. En Memoria de la Segunda rendición de cuentas. Dirección General de Enlace Territorial – Delegación de Tlalpan – CESEM “Heriberto Jara” A.C., pp. 11 -12.

⁷ Entrevista a una dirigente de Topilejo. Op. cit.

⁸ “...en mi distrito, mi diputada, en una ocasión le solicité un equipo de sonido para una asamblea vecinal. No fue ella, pero sí su representante. Me dijo. “¿Cuántos perredistas hay en su colonia?”. Entonces, si ese era la cuota para que yo tuviera el sonido, le dije: “No se cuántos haya, pero si ese es el precio pues vaya Ud. a investigarlo. Yo lo que estoy pidiendo es nada más un apoyo, si no me lo puede dar dígame que no hay y ya” y no me lo dio”. Mayo, 2005.

⁹ Idem.

¹⁰ Entrevista dirigente de avecindados de un pueblo de Tlalpan. Mayo, 2005.

¹¹ Entrevista a dirigente de Ajusco Medio. Tlalpan, Marzo del 2005.

Esta realidad es lo que Zolo llama una mejor posición ciudadana e implica ser atendidos o no si uno es “partidario de” o está “afiliado a”. Así, mientras más poderosa es la institución a la que se pertenece se tiene más reconocimiento y seguridad. En este caso el partido gobernante: PRD. Esta participación se observa en los comités y organizaciones vecinales de todo tipo, como en las comunidades y ejidos. En ellas, las decisiones lo siguen tomando un limitado número de personas de los partidos o del partido gobernante, o de una corriente dentro de ellos. La participación es tutelada, pero existe una mayor apertura que años anteriores, cuando gobernaba el PRI, aclaran.

c. Participación democrática descentralizadora

Esta forma de participación se inicia en Tlalpan en 1998 bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas en el DF y continúa hasta la fecha. Los mayores logros son legislativos, ya tratados en el capítulo II. La práctica tuvo su mejor momento en el periodo 2001 - 2003 con el presupuesto participativo, para retraerse desde el 2004 con la Planeación democrática, disminuyendo la participación activa¹². Al parecer el proceso electoral y las pugnas internas entre una línea tradicional y otra progresista en el PRD impiden transitar hacia una participación ciudadana democrática.

No existen muchas instancias de participación desde la Delegación. El trabajo se realizó, según los responsables del área, con las organizaciones de ciudadanos existentes en la zona y de algunos comités que estaban funcionando¹³. Se especifica que no hubo mucho trabajo con comités vecinales. Por su parte, los dirigentes señalan que la relación entre comités vecinales y autoridad siempre ha sido tensa y que es mejor cuando los comités son del partido gobernante, cuya mejor relación fue en el periodo 2001-2003.

La base social de la Planeación democrática son los agentes que participaron en el Presupuesto participativo y en el programa de seguridad pública. Esta participación tiene dos líneas fundamentales: 1) consulta vía talleres o encuestas para diagnosticar la realidad y talleres en torno a ejes temáticos para establecer los lineamientos del programa estratégico anual y establecer prioridades en función al sentir ciudadano. Y la segunda 2) realizar seguimiento y

¹² Contrición a partir de las entrevistas a dirigentes, a un funcionario y un ex funcionario y habitante de Tlalpan. Marzo a Mayo del 2005.

¹³ Entrevistas a funcionario de Presupuesto participativo y a funcionario de la planeación democrática. Tlalpan, marzo y junio del 2005.

vigilancia ciudadana de los servicios. Esta labor lo realizan principalmente los contralores ciudadanos que dependen de la Contraloría del Distrito Federal.

4.1.2. El caso de San Juan de Lurigancho en Perú

A. ¿Afirmación de la participación como descentralización o tránsito hacia la participación autónoma?

En San Juan de Lurigancho la participación promovida por el gobierno local entre 1999 – 2002, tiene un sentido fundamentalmente vecinal – comunitario. Sin embargo, para las organizaciones de la sociedad civil constituyó una forma activa para influir en el gobierno y lograr la atención de sus demandas. En este periodo el liderazgo ciudadano lo asume la Mesa de Concertación de SJL, que empiezan a trabajar desde los ciudadanos la primera versión del Plan de desarrollo integral para San Juan de Lurigancho. Además realiza educación e incidencia en temas de interés distrital. En el periodo 2003 – 2005, bajo la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades No. 27972 y con la administración de Somos Perú, la participación es considerada un elemento eje en el gobierno y desarrollo local. En ese contexto, a partir del siguiente gráfico, explicamos su evolución:

SAN JUAN DE LURIGANCHO – LIMA, PERÚ

2003 - 2005

Niveles de participación	PC como movilización	PC como descentralización	PC como proceso autónomo
Redes internacionales de pensamiento/acción			
Redes regionales de economías populares sustentables			
Redes asociativas del tercer sector			
Redes informales y conductas transversales.			

Participación alta.
 Participación media.
 Participación baja y aislada.
 Sin participación.

En el gráfico se observa un descenso de la participación por movilización, aunque se mantiene en un nivel medio en las organizaciones más vecinales; desciende a baja en el tercer sector de la movilización y sube en los procesos de descentralización y participación autónoma.

a. Participación como movilización

En el 2001 Martín Tanaka ubicaba la organización de las juntas zonales, comedores y comités de vaso de leche como espacios de cierto pluralismo político, movidos por intereses individuales y grupos de interés, con potenciales ventajas para el equilibrio entre sociedad y Estado, la democratización y la legitimidad del Estado, pero con ausencia de coordinación horizontal, líderes democráticos y, con tendencia al clientelismo, la fragmentación, el particularismo y la centralización de la representación¹⁴. Justamente entre el 2000 – 2002 la participación como movilización era alta en las dos primeras formas de redes. Vinculadas al fujimorismo, las organizaciones sociales de base (clubes de madres, comités de vaso de leche, comedores populares y otras formas de organización vecinal) tenían mucha presencia, no obstante haber empezado el gobierno de transición con Valentín Paniagua (2000 – 2001).

La descorporativización y alejamiento del clientelismo comenzó al entrar en crisis el gobierno de Fujimori (1998–2000) y continuó en el gobierno de transición (2001–2003), la participación como movilización va disminuyendo, para convertirse entre el 2003–2005 en media y se concentra en los AA. HH. y pueblos más pobres. Los dirigentes afirman que el clientelismo se activa en épocas electorales, particularmente bajo la influencia del APRA y los partidos de Fujimori.¹⁵

Una de las consecuencias de este proceso de clientelismo y corporativismo, señala el funcionario de participación ciudadana es la desconfianza de la población¹⁶. El desencanto y el descrédito de los políticos, afirman, lleva a los vecinos a encerrarse en sus espacios privados y no participar. “Ese ha sido un reto para el gobierno local, volver a reconquistar la confianza, logrando ese objetivo, porque han visto que la participación es democrática y plural y participan por igual no importando no sean del partido que está en el poder”¹⁷. De otro lado, los dirigentes consideran

¹⁴ Tanaka, Martín. Participación popular en políticas sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario. IEP. 2001, pp. 55 – 62. Estudio del periodo 1999 – 2001. Ver anexo 22.

¹⁵ Actualmente, Vamos Vecino, Cambio Noventa – Nueva mayoría y Sí cumple.

¹⁶ Construcción a partir de la entrevista a funcionario de participación ciudadana se la Municipalidad. San Juan del Lurigancho, enero del 2005.

¹⁷ Entrevista al jefe de participación ciudadana. SJL, Enero del 2005.

que se ha avanzado y hay mejores relaciones entre autoridades – ciudadanos. Con respecto al periodo 1999 – 2002, entre el 2003 – 2005, existe mayor transparencia y apertura, alejándose del clientelismo, el cual no ha desaparecido y es aún una amenaza en los sectores populares.

b. Participación como descentralización

La legislación ha avanzado abriendo espacios de participación ciudadana bajo las políticas de descentralización del Estado, que la considera como elemento importante en los gobiernos regionales y locales. A nivel regional se establecen consejos consultivos de ciudadanos que forman parte de organizaciones civiles debidamente registradas y con un trabajo mínimo de tres años en su respectiva región. En las municipalidades se establece el presupuesto participativo y plan de desarrollo estratégico municipal concertado.

Esta forma de participación institucionalizada desde el Estado, que se detalla en el cuadro siguiente, ha creado dos espacios de participación fundamentales: a nivel de regiones con los consejos consultivos de la sociedad civil y a nivel local, a través de las Municipalidades.

Mecanismos de participación operativos, San Juan de Lurigancho - Lima, Perú.				
Instancia		¿Quiénes participan?	Órganos de participación	Funciones
V E C I N A L E S ¹⁸	Comités vecinales de obras	Los vecinos organizados, en comité que consta de 1 presidente, 1 secretario, 1 tesorero, 1 o 2 vocales.	Asambleas vecinales a nivel de barrio, calle, manzana, o sector territorial. Los comités de obras son creados por el Alcalde según ley.	Gestionar y apoyar las obras públicas de sus respectivos barrios, es creado por la Municipalidad.
	Comités de seguridad			Apoyar y realizar acciones de vigilancia ciudadana.
	Comités ecológicos			Cuidar y conservar parques, jardines y zonas verdes de sus vecindarios.
	Juntas comunales Hay una junta en cada una de las 27 comunas establecida por la ordenanza 011.	Cada junta se integra de 11 ciudadanos: 1 presidente. 1 vicepresidente. 1 secretario. 1 tesorero. 1 fiscal. 1 delegad por cada red de políticas públicas.	Asambleas de trabajo: Se realizaran hasta 27 asambleas en el Distrito.	Integra los vecinos, canaliza acciones en su territorio, concerta y propone a las zonas sus prioridades, apoya a implantar mecanismos de seguridad ciudadana en su comuna, motiva a los vecinos a cuidar la comuna. Canaliza propuestas y sugerencias a la zona, vigilancia y control de obras públicas. Prioriza necesidades de su comuna para el presupuesto participativo y Plan de desarrollo concertado. Otras que le delegue el Alcalde, el Concejo Municipal o el Consejo de Coordinación Local.
Juntas zonales Existen 8 zonas y una junta por cada zona.	Asambleas de trabajo zonales. Se realizarán hasta 8 asambleas.			Integrar a todas las comunas y las articula para propuestas integrales de su zona, impulsa el proceso de presupuesto participativo en las comunas, difunde los procesos participativos en coordinación con la Municipalidad, coordina con instituciones públicas de su zona, trabaja las prioridades de la zona para presupuesto participativo, formula planes de desarrollo de su zona, otras que le delegue el Alcalde, el Concejo Municipal o el CCLD..

¹⁸ Las juntas vecinales son órganos territoriales de coordinación, análisis, articulación y priorización entre sus tres niveles territoriales (comunas, zonas, distrito) del sistema de participación de la Municipalidad de S JL, para contribuir al desarrollo local y gestión de servicios públicos. No sustituye a ninguna otra forma de participación ciudadana sino la articula y representa en sus diferentes niveles.

	Juntas distritales		Asambleas de trabajo distrital.	Participa en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal Distrital y el presupuesto participativo; concierta y propone proyectos de obras de acuerdo a las prioridades de las zonas para su aprobación final en el CCLD; promueve la participación y concertación local entre sus niveles inferiores; fiscaliza la ejecución de planes de desarrollo local; otras que delegue el Alcalde, el Concejo Municipal o el CCLD.
Redes de políticas públicas locales				
S E C T O R I A L E S		¿Quiénes participan?	Órganos de participación	Funciones específicas
	Red de desarrollo urbano	En los talleres de trabajo:	1. Talleres de organizaciones e instituciones de la red. Son órganos consultivos formados por todas las organizaciones e instituciones públicas y privadas que participan en el proceso participativo.	Propone políticas de desarrollo para la planificación del territorio, ordenamiento territorial, usos de suelo, equipamientos urbanos, transporte urbano, regulación de la edificación, catastro, gestión ambiental y de proyectos e inversiones públicas municipales, Otras afines de acuerdo a la LOM.
	Red de desarrollo económico y competitividad local.	5 directivos elegidos en cada red.		Proponer políticas de desarrollo económico sostenible que impulse la inversión privada, el fortalecimiento empresarial, de servicios de producción, comercio y consumo; de promoción del empleo y otras funciones afines.
	Red de desarrollo social, salud y lucha contra la pobreza	27 delegados elegidos de las juntas vecinales comunales.	2. La Asamblea del Pleno de Directivas de las redes. Órgano de coordinación y deliberación en la que participan los delegados elegidos por cada red.	Proponer políticas de desarrollo social en materias de alimentación, salud preventiva y básica, protección e integración social del menor en abandono, del discapacitado, del anciano, de la niñez, de la mujer y de la juventud. Otras funciones afines contempladas en la ley.
	Red de desarrollo cultural, educativo y recreativo	8 delegados elegidos de las juntas zonales.		Propone políticas para el mejoramiento de calidad educativa; fomentar la recreación y el deporte, el arte y la actividad cultural; crear concisiones para el desarrollo de las capacidades humanas y otras afines según la LOM.
	Red de desarrollo institucional y financiamiento del gobierno local	1 directivo elegido de la junta vecinal distrital.	3. La directiva de presidente de redes, que es el órgano de ejecución formado por los presidentes de cada red (6 personas).	Propone acciones para el cumplimiento de objetivos y metas de los Planes de desarrollo concertado. Propone mejores diseños de organización, procesos y tecnologías de información para su adaptación a los cambios de su entorno a nivel social, ambiental, económico, político y cultural.
	Red de gestión de servicios públicos	Las organizaciones e instituciones públicas y privadas inscritas en la red.		Propone políticas para promover la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos locales (limpieza, mantenimiento de parques y jardines, seguridad ciudadana, etc.), para asegurar una mejor calidad de vida de los vecinos.
D I S T R I T A L E S	Concejo de coordinación local distrital (CCLD)	El Alcalde que preside, puede delegar al Teniente Alcalde. Los 15 regidores. 6 consejero locales elegidos en voto universal, que representan a organizaciones de la sociedad civil inscritas en el	Sesiones de Concejo. Pueden asistir los ciudadanos y representantes de las instancias inferiores y participar con derecho a voz más no a voto. Proceso participativo. Los consejeros son: 1 por organizaciones empresariales, 1 por las sociales, 1 por las culturales, 1 por las ambientales, 1 por las religiosas y 1 por las juveniles.	Promover la participación ciudadana. Coordinar con las juntas vecinales, estableciendo mecanismos de consulta, concertación, evaluación, control y rendición de cuentas y el ejercicio autónomo de vigilancia desde las comunas. Establece mecanismos de consulta, concertación y evaluación para la formulación de propuestas de lineamientos y políticas de desarrollo y promoción social en las 6 redes de políticas públicas. Canalizar y defender las propuestas de los ciudadanos. Coordinar y cabildear con el Concejo Municipal para que sus propuestas y acuerdos sean canalizados y tratados preferentemente en el Concejo Municipal. Debatir, definir y aprobar las propuestas de obra o servicios del Presupuesto participativo. Rendir cuentas a sus organizaciones y ciudadanía.
	Comisión permanente del CCLD	3 regidores. 3 consejeros. 3 delegados de las juntas vecinales, una por cada nivel. 2 delegados representantes de las redes.	Sesiones de Comisión técnica Los representantes de las redes y juntas vecinales participan con derecho a voz. En la primera sesión se elige un vicepresidente, un secretario y un vocal	Realizar seguimiento de los acuerdos del CCLD sobre el Plan de desarrollo concertado, presupuesto participativo y la gestión para el desarrollo local sostenible. Promover las relaciones de coordinación y concertación con las juntas vecinales, redes de políticas públicas y las organizaciones de la sociedad civil. Elaborar proyectos y presentarlos al CCLD. Comentar y gestionar la cooperación de las dependencias estatales de la jurisdicción. Incentivar la participación empresarial en el distrito y su aporte al desarrollo local. Crear comisiones de trabajo con las juntas vecinales, redes y profesionales, técnicos y entidades especializadas en asuntos encomendados. Otras que la asigne el CCLD.

	<p>Comisión Técnica de la Municipalidad</p> <p>Tiene carácter decisorio</p>	<p>Lo preside el Gerente de Planificación del Desarrollo y lo integran, los representantes de la Gerencia de Desarrollo Urbano, Desarrollo social, Jefatura de Proyectos, Inversiones y Obras Públicas, la Jefatura de Planificación y Presupuesto y profesionales técnicos propuestos por el CCLD</p>	<p>Sesiones y reuniones de trabajo.</p> <p>Talleres de capacitación.</p>	<p>Formular los proyectos de obra y de desarrollo social e inversión, de acuerdo al Plan de Desarrollo Integral Estratégico Concertado de San Juan de Lurigancho y de Presupuesto Participativo, de las propuestas de la población.</p> <p>Definir la metodología de participación y responsables de la capacitación y asesoramiento para las propuestas.</p> <p>Informar y poner a disposición de los ciudadanos participantes la información estadística, documental y estudios sobre la realidad local.</p> <p>Sustentar ante el Concejo Municipal estos proyectos y viabilizar su ejecución.</p> <p>Además tendrá un Secretario técnico nombrado a propuesta de los consejeros ciudadanos que tiene por función hacer cumplir los asuntos y acciones acordados por la Comisión permanente y la Comisión permanente del CCLD.</p>
--	---	--	--	--

Esta participación es piramidal y por representación a través de delegados desde los niveles vecinales hasta el nivel de las juntas distritales, las redes de políticas públicas y el CCLD. A la vez, estas formas de participación se articulan a las redes del gobierno central y a organizaciones de Lima Metropolitana, por lo que la participación en las tres niveles de las redes del mejor vivir, son altas. Igual que en Tlalpan, recibe la misma influencia política, financiera, académica y social que se da a nivel internacional en torno a la descentralización.

c. Participación como proceso autónomo

Este es otro proceso muy rico en San Juan de Lurigancho. Se organiza desde la sociedad mediante procesos deliberativos muy fuertes para afrontar sus necesidades, que el gobierno no puede cubrir plenamente o llega tarde. Estas organizaciones tienen una dinámica autónoma, propia. Realizan actividades de autogestión y cogestión para poder acceder a servicios básicos o para influir en acciones de gobierno. Muchas de ellas están inscritas en el proceso de presupuesto participativo. El cuadro siguiente muestra una clasificación de organizaciones elaborada por la Municipalidad, de las cuales 657 está registradas.

TIPOS DE ORGANIZACIONES INVOLOCURDAS CON EL GOBIERNO Y EL DESARROLLO LOCAL	
Organizaciones sociales de base	Comedores populares, clubes de madres, comités de vaso de leche, sindicato de maestros (SUTEP).
Organizaciones sociales territoriales	Juntas de urbanizaciones, asociaciones de vivienda, Asentamientos humanos, cooperativas de vivienda, comités pro-parques, juntas vecinales de manzanas, barrios o calles, etc.
Organizaciones por sectores poblacionales	Asociaciones juveniles, CAJ Barrial, Tercera edad, discapacitados, organizaciones de niños y adolescentes trabajadores, organizaciones de mujeres.
Organizaciones culturales y educativas	Asociaciones educativas, asociaciones artísticas.
Organizaciones funcionales	Asociación de profesionales, asociación de periodistas, ONGs, Iglesias, organizaciones ambientales.
Organizaciones empresariales	PYMES, empresas, organizaciones de productores, organizaciones de comerciantes formales e informales.
Otras organizaciones	Clubes deportivos, brigadas de atención, grupos religiosos.

Entre estas organizaciones tenemos: la Mesa de concertación; la central de comedores autónomos; la Coordinadora de comedores populares, clubes de madres y comités de vaso de leche; la Central de cooperativas de SJL; la Coordinadora multisectorial por los derechos de la mujer, la infancia y familia, entre otras. Su trabajo es en redes locales a nivel de la sociedad, de gobierno local y de gobierno central. La organización es desde los barrios y pueblos hasta las zonas y el distrito. Poseen una presencia significativa, donde los líderes actúan como articuladores entre los ciudadanos y las autoridades. Establecen relaciones democráticas en su dinámica interna y con el gobierno y sus decisiones se toman por deliberación, consenso o mayoría simple.

En estos espacios las decisiones de los ciudadanos son autónomas. No las decide un partido, el gobierno local, metropolitano o central, aunque si ejercen influencia en las organizaciones de mujeres que reciben asistencia alimentaria. Desarrollan, además de su actividad principal, acciones de capacitación de sus integrantes, presión política, propuestas en torno a problemas que les afecta e incidencia política, siendo centros de poder en el distrito¹⁹. El gobierno local resalta la importancia de estas y considera que sin su concurso no puede alcanzarse logros significativos a nivel del distrito.

El protagonismo en las redes informales y conductas transversales, como las del tercer sector y las redes en un nivel más amplio (provincial y regional), rompen el esquema de descentralización integradora, permitiendo una participación ciudadana activa, protagónica y democrática, que oscila entre dos ejes: a) la descentralización y la política integradora del gobierno bajo la lógica liberal y b) la participación autónoma de los ciudadanos, dando lugar a un equilibrio de poderes (ciudadano y del gobierno local) que trabajan por el desarrollo local.

Esta realidad nos lleva al dilema si SJL transita de una participación como descentralización a otra autónoma y democrática, o está consolidando los procesos de descentralización democrática. Lo único cierto es que existe un gran dinamismo autónomo, plural y democrático, que se articula con el movimiento descentralizador del gobierno central y local, buscando a través de la participación ciudadana democrática formas para solucionar los problemas locales.

¹⁹ Entrevista a dirigente de la central de cooperativas. San Juan de Lurigancho, enero del 2005.

En las redes que se mueven a nivel internacional no existe un proceso de influencia con los procesos autónomos de SJL. Se teme un desborde que genere más conflictos o, desde los críticos de izquierda, que el Estado se desentienda de sus responsabilidades y las desplace a la sociedad. Estos riesgos existen, pero en una población con tantos problemas como SJL de no existir iniciativas ciudadanas las soluciones serían más lentas o no llegarían nunca.

4.2. El poder y las relaciones gobierno – sociedad

4.2.1. De un poder centralizado y vertical a un poder horizontal y circulante

El esquema centralizado y dicotómico del poder en estos dos casos se está rompiendo. Las experiencias de Tlalpan y SJL muestran avances y retrocesos, pero los cambios continúan. En Tlalpan se observa un cambio más lento y cierto pesimismo de los ciudadanos y funcionarios comprometidos con una concepción democrática del poder. En SJL la participación se ve como alternativa y que une esfuerzos del gobierno, civiles y privados para alcanzar el desarrollo. En los dos casos, sin embargo, están concientes que debe pasar por un cambio de cultura política, por la necesidad de un proceso educativo y de un fortalecimiento de organizaciones ciudadanas autónomas, democráticas e independientes de los partidos políticos.

A. La apertura democrática y los temores a la participación

a. Tlalpan, ¿regreso a la centralización del poder?

En estos procesos aparecen miedos, justificados o no, a los cambios que se intentan hacer o nos empuja con fuerza las inercias globalizadoras y las necesidades locales. En Tlalpan existe, desde el gobierno, un temor a la penetración liberal de participación ciudadana y a la vez a la pérdida de poder de la administración. Se teme el fracaso de los mecanismos decisorios porque no están suficientemente ensayados y se asume que los métodos tradicionales son efectivos, no requieren mucho tiempo para tomar las decisiones y no fragmentan el gasto. Al contrario, con la participación ciudadana se vuelven lentos y no está demostrado que sean más eficaces.

Estos argumentos tienen sustento en los tiempos del ejercicio que ya por si mismos tardan mucho, en tal sentido al participar los ciudadanos los plazos se extienden más. Asimismo, la confrontación interna en el PRD para asumir un proyecto común, como el presupuesto participativo, no ayuda al proceso porque se forman bandos irreconciliables. A la vez que se requiere una cultura política democrática por parte de ciudadanos y miembros del gobierno local, que todavía no existe. Estos temores y la concepción de experto que domina en la administración delegacional, considerando al ciudadano no preparado para gobernar o intervenir en la toma de decisiones, mantiene una centralización del poder, que empieza a ser cuestionada, pero no por la mayoría de los ciudadanos que siguen considerando al Estado como benefactor.

En Tlalpan²⁰, incluso dirigentes democráticos creen que el gobierno es el único responsable de dar y mantener los servicios y obras. No existe la concepción de la responsabilidad ciudadana y domina la idea que “el gobierno debe dar todo”. De otro lado, la malversación y la corrupción incrementan la desconfianza y la creencia que el Estado tiene dinero suficiente para hacer mucho más pero no lo hace con el fin de beneficiar con los recursos a particulares y partidarios políticos. Para ellos, por ejemplo, el caso de los promotores ciudadanos es un derroche, porque existen ciudadanos participativos y que conocen sus comunidades más que los que son enviados y pueden realizar el trabajo con mayor eficacia y sin causar gasto innecesario al gobierno.

De este modo, de un lado se apertura espacios y se invoca a participar, mientras que de otro lado se pone candados legales y administrativos, centralizando la toma de decisiones. Estas incoherencias y retrocesos que no llevan a terminar los procesos participativos - aún los exitosos - desanima a los ciudadanos. Sin embargo, están surgiendo formas democráticas aisladas que reclaman participación en la toma de decisiones.

También existe un consenso entre los dirigentes que, al parecer, se espera una rebelión para que el gobierno decida abrir las puertas a la participación democrática y gobernar para todos y no sólo para su partido. Además afirman que el poder se ha vuelto a centralizar y la participación ciudadana es dependiente y dirigida, responde a intereses del partido y no a las necesidades de todos y que el PRD practica los mismos métodos de gobierno y relación con los ciudadanos que utilizó el priísmo.

²⁰ Entrevistas a dirigentes de los pueblos. Tlalpan, mayo y abril, del 2005.

b. San Juan de Lurigancho, un poder circulante

En San Juan de Lurigancho el gobierno teme el desborde popular. Este temor, unido a los cambios legislativos en cuanto a participación ciudadana, ha llevado a un innovador sistema de participación. Sin embargo, desde el gobierno local de Somos Perú existe miedo a que los ciudadanos mantengan grados de conciencia política bajos que puedan llevar a apoyar procesos autoritarios y corruptos como el de Fujimori, del cual establecen diferencias puntuales: ser democráticos, transparentes y eficientes. Estos hechos y la gran demanda que no podrían canalizarla sin la ayuda de la participación de los ciudadanos dan lugar a que las fuerzas del gobierno local y de los ciudadanos se unan para el desarrollo local. En esa perspectiva, la participación ciudadana es alternativa.

El poder, por tanto, es compartido en diferentes niveles de toma de decisiones: las juntas vecinales, las redes de políticas públicas y el CCLD. Asimismo las organizaciones de la sociedad civil con su dinamismo permiten que el poder circule horizontalmente y no sólo de arriba hacia abajo y viceversa. Estos poderes dispersos en el distrito, se unen para hacer realidad intereses comunes y son permanente fuerza de presión contra el gobierno local. El ejemplo que los enorgullece es la unión del poder político local y el poder de los ciudadanos para conseguir el financiamiento y construcción del hospital (anexo No. 12); donde se unieron el gobierno local, los ciudadanos y el sector privado y contribuyeron con ladrillos, mano de obra, dinero, gestión, movilización al congreso, hasta concretizarlo.

Esta organización de SJL, desde el gobierno y desde la sociedad civil, es para los actores involucrados una alternativa de gobierno y desarrollo. Están convencidos que la participación es el camino, pero lamentablemente el proceso es lento: “escuchan pero actúan lentamente o nunca llegan, especialmente a los pueblos”²¹, afirman. De otro lado la administración local presenta deficiencias al no cumplir con las expectativas ciudadanas. Para el gobierno, esto tiene que ver con el presupuesto limitado de la Municipalidad, el no pago de impuestos de los vecinos y la apatía de gran parte de la población²², opinión compartida por varios dirigentes. Pero también muestra las carencias del propio modelo gerencial adoptado y la herencia burocrática negativa.

²¹ Entrevista a Rosa Achiraico y José Manuel Puicón Arellano.

²² Entrevista funcionarios, un regidor y dirigentes. San Juan de Lurigancho, enero del 2005.

Los ciudadanos esperan más participación en la toma de decisiones. Esto, para ellos significa que: los cargos directivos no sean designados por el Alcalde sino electos entre los integrantes de cada instancia, participación con voz y voto de los delegados en el CCLD y en los otros espacios (aún no siendo delegados) y la construcción de propuestas finales por los ciudadanos.

B. Obstáculos a los procesos de participación ciudadana

a. Del corporativismo y clientelismo partidista al modelo gerencial excluyente

En Tlalpan se considera, unánimemente, tres obstáculos centrales: 1) el sistema corporativo clientelista aún vigente, 2) la cultura autoritaria, paternalista y asistencial, y 3) el entrampamiento legal. En el gobierno del PRD, no obstante la mayor apertura, se mantienen lazos corporativos y clientelistas que no ayudan a fortalecer los procesos democráticos del gobierno local. La cultura, a la que llaman tradicional, emerge con fuerza y se fortalece en cada proceso electoral y es la base de captación de votos de los partidos políticos en elecciones internas y externas. De otro lado consideran que las leyes exigen una reforma para dotar a Tlalpan de un gobierno autónomo, no dependiente del Gobierno del Distrito Federal.

En el caso del Presupuesto participativo, los obstáculos fueron más al interior del gobierno local que fuera. Dentro “nos golpeaban, había grillas, broncas y divisiones en el PRD, que funciona como partido, no como gobierno y que aún no se dan cuenta de eso. Esto fue uno de los mayores obstáculos. El otro, la apatía de la población”²³,

“...al interno del PRD están interesados ahorita en otras cosas (aclaro soy apartidista), que están cayendo en viejas costumbres y viejos hábitos, trabajan para su cosecha porque están muy cercanas las elecciones. Y pasa en el PRD y todos los partidos (...), al menos en Tlalpan, están volviendo al rollo clientelista, al rollo asistencialista, con fines meramente políticos e intereses particulares (...) Esto hace que haya, como gobierno, al interior de la Delegación, conflictos. Es una competencia no sana”²⁴.

En San Juan del Lurigancho, el modelo liberal gerencial de la Municipalidad no es considerado obstáculo porque no identifican cambio alguno con el modelo de administración anterior. Para ellos el burocratismo sigue reinando y las cosas avanzan lentas, así el gobierno muestra una

²³ Entrevista a funcionario de la Delegación. Marzo y abril, del 2005.

²⁴ Ibid.

apertura y escucha, pero no siempre atienden los problemas. Sin embargo, agregan, los recursos de la Municipalidad no alcanza para todo. En esa orientación los ciudadanos y los funcionarios²⁵ identifican como obstáculos: 1) la pobreza (carencia de economía), 2) la falta de tiempo y 3) la apatía o indiferencia de la población a todo lo político, consecuentemente a participar²⁶.

La carencia de educación, dice una funcionaria de la Municipalidad, no es el principal obstáculo. “Tenemos muchas personas participando que no tienen mucha instrucción o no la tienen, el problema es el dinero”. Ellos tienen que financiar sus gastos que demanda la participación (pasajes, colaboraciones, copias, etc.). Los dirigentes resaltan la falta de tiempo: la mayoría trabaja y tiene poco tiempo para participar, no están en casa. Las mujeres si lo están, de ahí que quizás por eso ellas participen más”, agregan. Así, las condiciones económicas bajas y la indiferencia política son los principales obstáculos para participar.

b. De una cultura autoritaria y de expertos a una cultura democrática e incluyente

Otro de los obstáculos que señalan los dirigentes en Tlalpan y SJL, es la concepción desde el gobierno y de los funcionarios de la administración local, que los ciudadanos no reúnen las capacidades para participar en actos de gobierno, mostrándose cerrados a compartir el poder de decidir. Bajo esta concepción se refuerza una participación consultiva y de vigilancia de los actos de gobierno, pero no en la toma de decisiones. “Temen a los ciudadanos concientes y críticos dicen los dirigentes de Tlalpan”, “no nos escuchan, no dan importancia a nuestras propuestas aunque esté dentro de lo legal²⁷, ¿cómo puede ser eso? ¡Eso es injusto! Pero, ¡seguiremos luchando!²⁸, manifiestan dirigentes de San Juan de Lurigancho.

Así, una cultura que concibe el poder como única del gobierno y su ejercicio en cumplimiento de la ley, por ser los representantes electos, y la concepción de expertos de los funcionarios y su reticencia a los cambios, relega a la participación ciudadana. En tal sentido, ciudadanos y funcionarios, coinciden que son necesarias la educación ciudadana y una auténtica cultura democrática en ciudadanos, políticos y funcionarios públicos.

²⁵ Entrevistas a Rosario Boza (funcionaria y dirigente social), al Jefe de Participación ciudadana, Sr. Puicón (junta vecinal), Dirigente de las cooperativas, Juan Achiraico (Dirigente de comedores populares). San Juan de Lurigancho, enero del 2005.

²⁶ “Para que vamos a participar si todos son iguales, si las cosas no cambian”, “si no trabajo no como”, son frases que ilustran ese desencanto.

²⁷ Entrevista a dirigente del pueblo de Topilejo y de Villa Coapa. Marzo y abril del 2005.

²⁸ Entrevista a dirigente de una organización de base. San Juan de Lurigancho, enero del 2005.

4.2.2. Aprendizaje e innovación: hacia el protagonismo ciudadano y un poder compartido

Estas experiencias nos acercan a una realidad en cambio que reformula su cultura política, sus relaciones entre gobierno y sociedad, y busca nuevos espacios de participación incluyente y con poder ciudadano. En Tlalpan, si bien el ciudadano opta por su mundo privado, ahora más que antes, está interesado en tener gobiernos abiertos, transparentes, eficaces y eficientes. No desea volver al pasado, no obstante las inercias tiren hacia atrás, sino que cree y desea un Tlalpan más seguro, democrático, solidario y próspero, en el cual exista mayor participación y relaciones horizontales y democráticas entre ciudadanos y gobernantes. En SJL, la aspiración es la misma.

A. La participación como fuente de democratización y desarrollo: un nuevo rol de los gobiernos locales.

El presupuesto participativo y las experiencias de seguridad pública con participación ciudadana en Tlalpan son considerados experiencias exitosas, no obstante sus errores y deficiencias. Los ciudadanos que participan y sus dirigentes quieren ese tipo de participación y es lo que esperan de sus gobiernos. Una funcionaria entrevistada señala que lleva 30 años en la Delegación y fue la primera experiencia democrática que ha visto y que estaba funcionando bien, pero fue cortada sin explicaciones y que los ciudadanos seguramente no lo asumieron o recibieron una mejor forma de trabajo que no lucharon por su continuidad. Los dirigentes involucrados opinan lo mismo.

En Tlalpan, las lecciones de este proceso es que, sin un programa de desarrollo a mediano y largo plazo, las experiencias, aún siendo exitosas, no pueden ser continuadas; llevando a un enfado y desencanto ciudadano que se cansan de experimentos y causa que unos se retiren y otros se integren a los grupos políticos partidarios. Pero también los ciudadanos han aprendido mucho del gobierno local, identificarse con su Delegación, conocer dirigentes de otras zonas, intercambiar experiencias, elaborar propuestas y programas, y participar con más conocimiento. Esto permite ver que, la unión de esfuerzos en torno a objetivos comunes integra a los ciudadanos y mejora las relaciones con el gobierno, lleva a una gobernabilidad democrática.

En San Juan de Lurigancho nos muestra avances importantes: confianza autoridades – ciudadanos, fortalecimiento de las organizaciones, articulación entre ellas y con el gobierno local,

metropolitano y central, realización conjunta de obras importantes como el hospital, la campaña de valores e incidencia política a nivel de gobierno central a favor de su distrito. Asimismo ha permitido pasar del predominio de los espacios de movilización a espacios de descentralización democrática y fortalecer los espacios autónomos en una dinámica de activismo, propuesta y concertación. Además, que los ciudadanos, consideran a la participación necesaria para el desarrollo de su barrio y distrito.

Así, en SJL, después de un proceso altamente corporativo y clientelista durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990 – 2000) y del Alcalde Chiroque (1999 -2001); en el periodo 2002 – 2005 experimenta un fortalecimiento de la participación ciudadana, que evoluciona a relaciones altamente democráticas y deliberativas, apartidistas y pluralistas. Esta participación, desde la nueva gestión local de Somos Perú (2003 – 2006), dio lugar a un acercamiento entre ciudadanos y gobierno local. Asimismo en ese lapso se ha reorientado la participación que se consideraba, desde el gobierno, como meramente vecinal, para considerarla “ciudadana”, con espacios deliberativos y algunos de toma de decisiones.

A nivel de acción social, estas experiencias demuestran que el ciudadano no es ignorante e incapaz de hacer propuestas serias, de aportar al gobierno y al desarrollo local. Que es posible una gobernabilidad democrática y establecer formas de relación no corporativa autoritaria, ni clientelistas entre gobierno y los ciudadanos. También permite reconocer que el desarrollo legislativo no va a la par con la acción social. En el caso de Tlalpan existe una gran brecha entre la legislación y la práctica de la participación ciudadana. Los imaginarios y relatos ciudadanos viven una tensión entre las formas tradicionales de participar y relacionarse con las nuevas que se van gestando y no terminan por constituirse como parte de su cultura cívica. En San Juan del Lurigancho, al contrario, existe una mayor conciencia ciudadana democrática y acción social que la legislativa, que desborda la acción gubernativa, pero aún es vulnerable al clientelismo político.

Otro aprendizaje es la aceptación de la necesaria educación de los actores involucrados. En SJL el proceso educativo ciudadano de mayor impacto lo realizan los ciudadanos organizados; en Tlalpan, el gobierno delegacional. Al respecto, para el dirigente de las cooperativas de SJL, “así

como hay programas de educación para niños debe haber para ciudadanos, con el fin de que se promueva la participación”²⁹. De este modo:

“Estas nuevas prácticas de ejercicio del poder tienen el reto de transformar las relaciones desde el ámbito de la vida cotidiana hasta las diferentes formas de representación social. Tales prácticas no se construyen espontáneamente, sino que exigen una acción educativa intencionada y una pedagogía democrática en la relación entre los diversos actores sociales y políticos”³⁰

Asimismo, estas formas de participación muestran un fortalecimiento de la conciencia cívica y ayudan a la democracia y al desarrollo local. El caso de SJL y el presupuesto participativo de Tlalpan permiten ver que se puede fortalecer espacios de participación democrática y generar desarrollo a través de compartir el poder entre gobierno y ciudadanos. Y ese, es precisamente el nuevo rol que deben buscar los gobiernos locales: promover la democracia participativa y el desarrollo local, la deliberación y protagonismos ciudadanos y no únicamente espacios de concertación y de acuerdos vigilados. Es promover y apoyar la participación autónoma de quienes no quieren ser meros observadores y vigilantes, sino decidores de actos de gobierno.

Finalmente, los líderes y partidos políticos no son promotores de participación ciudadana. Ésta se gesta desde ciertos sectores políticos aislados que lidian con toda una maquinaria política y el componente más fuerte para que sea democrática está en la sociedad misma. Si no cambia la cultura política y actitud de los ciudadanos, las relaciones clientelistas y antidemocráticas se fortalecerán, caso contrario nuevas formas de relaciones entre el gobierno y los ciudadanos nacerán, generando confianza y cooperación, no obstante sus diferencias políticas e ideológicas.

B. Hacia una participación ciudadana democrática y alternativa

Los que se oponen a la participación autónoma e incluso la consideran como un mito, creen que el ámbito natural de la participación es la consulta, la opinión, la supervisión, la vigilancia y la cogestión. En todo caso, en excepciones, introducir mecanismos vinculantes para la definición de planes y políticas públicas, bajo el criterio que: los ciudadanos eligen autoridades públicas para dotarles de derechos de gobernar en su nombre³¹. Frente a ese planteamiento podemos

²⁹ Entrevista a dirigente de la central de cooperativas. San Juan de Lurigancho, enero del 2005.

³⁰ Pountual, Pedro. Construyendo una pedagogía democrática del poder. En Serie Antologías. Participación ciudadana. CESEM. 2002, pp. 11.

³¹ Véase Dubai, Emilio. Gobernabilidad democrática a nivel local. problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y al corporativismo Córdova Tello, Dionisio B. y Andrés Méndez Sandoval (Compiladores). Participación ciudadana. Serie antologías. CESEM. México D. F., 2002, pp. 47.

preguntarnos: ¿es la participación de los ciudadanos, desde abajo, una alternativa para la democracia y el desarrollo local? Sin duda no existen respuestas unánimes de sí o no, tampoco absolutos y/o modelos definidos a seguir. Sin embargo, la realidad de los casos estudiados nos muestra que, en un mundo con muchas carencias, desde la sociedad nace y se fortalece una participación cada vez más consciente que busca solucionar sus problemas, mejorar las relaciones con el gobierno local y generar un desarrollo local sustentable.

Para los dirigentes³² entrevistados, participar organizadamente es fundamental porque significa mejores servicios, obras y con ello mejor calidad de vida. Por tal motivo consideran que la participación desde abajo es una alternativa a las carencias de la administración, a la falta de recursos, a la inoperancia política, a la gestión y al desarrollo local. Asimismo creen que una participación autónoma y sustentable puede prevenir actos de corrupción, fortalecer la democracia y ser fuerza deliberante en los asuntos públicos.

La experiencia del presupuesto participativo en Tlalpan nos enseña que no es posible la participación de los ciudadanos y crear una gobernabilidad democrática sustentable sin una organización social con poder circulante fuerte. Se hace necesario nuevos relatos e imaginarios ciudadanos que conciban a la participación democrática como motor de su desarrollo. En Tlalpan y en sectores pobres de SJL se participa para exigir, presionar y vigilar que se haga como los ciudadanos quieren, más es una participación que no trasciende a las obras realizadas. Se añora al Estado asistencialista y se actúa exigiendo la atención a sus demandas³³, muy lejos de una participación sustentable en la perspectiva de Villasante o autónoma y del desarrollo de las capacidades de Ghay; que debe ser, a la vez, alternativa al gobierno y al mercado.

Esa participación sustentable es viable cuando los ciudadanos estén convencidos de la importancia de su participación y que esta debe ser protagónica y de tolerancia a las diferencias, de tal modo que respetando la diversidad cultural y el pluralismo político se participe para lograr el desarrollo colectivo. Este hecho es considerado crucial para los entrevistados³⁴, pero reconocen que es difícil de construir y es todavía una aspiración.

³² Entrevistas a dirigentes de San Juan de Lurigancho (enero del 2005) y de Tlalpan (Marzo-junio del 2005).

³³ Análisis de las entrevistas de los dirigentes ciudadanos entrevistados. Tlalpan, marzo – junio del 2005.

³⁴ Entrevista a dos dirigentes de los pueblos (hombre y mujer). Tlalpan, Marzo y mayo del 2005.

Para los dirigentes de SJL la “democracia es participación”, sin embargo no creen que solucione todos los problemas por si sola, porque requiere un proceso y el trabajo conjunto de gobierno y ciudadanos. Asimismo, las autoridades reconocen que los ciudadanos y sus organizaciones son fundamentales para el desarrollo del distrito porque no se cruzan de brazos y esperan que el gobierno local solucione todo³⁵. Para los dirigentes de Tlalpan no existe una relación directa entre participación y calidad de vida, sino que reestructura las relaciones gobierno – ciudadanos para gestionar, construir y obtener mejores servicios y bienes públicos.

Concluyendo, una participación alternativa necesita anclar en la cultura política de los ciudadanos y éstos lo asuman como suya. Así, tendrá capacidad de incidencia política y social, autonomía en las decisiones internas de sus organizaciones y hacia fuera, en el gobierno. No es posible una autarquía ciudadana, tampoco la autosuficiencia gubernativa. Es imprescindible el trabajo participativo en redes, la articulación con el gobierno local y central, académicos e investigadores, maximizando esfuerzos a partir de recursos locales, nacionales e internacionales.

³⁵ Entrevista al Jefe de participación ciudadana de la Municipalidad. San Juan de Lurigancho, enero del 2005.

CONCLUSIONES

En relación a las hipótesis

La participación ciudadana en Tlalpan y San Juan de Lurigancho, desde los años sesentas y setentas, se ha manifestado de diferentes formas y sus características han variado de acuerdo a los procesos de contexto histórico local, nacional e internacional. Así, en este periodo, cuando se comienzan a formar en Tlalpan grandes asentamientos humanos hasta el primer lustro de los noventas, la dinámica de participación se desarrolló en torno a las necesidades de estas nuevas urbanizaciones. La gestión de las demandas lo hacían los dirigentes vecinales bajo el corporativismo clientelista del partido gobernante. Desde el segundo lustro de los noventas se transita lentamente a formas de participación abiertas y desde el 2000 se comienza a construir una participación plural, inclusiva y democrática.

Las fuerzas de la globalización y del neoliberalismo económico que penetran a México desde el gobierno de La Madrid y Salinas y la ola democrática que se extiende desde los setentas por el mundo, presionan al gobierno a transitar a la democracia y consolidarla, de tal modo que se acomoden las condiciones económicas nacionales en función al mercado externo. En este proceso Tlalpan recibe la influencia de éstos fenómenos, que unidos al pacto político de 1988 y las modificaciones legales que rigen para el Distrito Federal en 1994, se arriba a cambios drásticos: 1) la elección por voto universal del jefe de gobierno del DF en 1997; 2) la elección de los Jefes de Delegación por los ciudadanos; 3) la alternancia partidaria presidencial en el 2000 con el triunfo del Partido de Acción Nacional (PAN); 4) el fortalecimiento de la sociedad civil como fuente de incidencia política y 5) la apertura a un pluralismo político a nivel nacional.

Estos hechos influyen para establecer nuevas relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. A la vez comienzan a romper con el viejo esquema corporativo, patrimonial y clientelista, transitando a formas democráticas de participación ciudadana. A nivel del DF se realizan experiencias en todas las delegaciones bajo lo que se le llama “planeación democrática”, basada en la corresponsabilidad, la transparencia, la equidad y las relaciones democráticas. En Tlalpan bajo esa orientación, desde el periodo 1998-2000 se abren espacios de participación consultiva, se implementa el “Presupuesto participativo” (2001 – 2003) para obra pública y servicios y la “Planeación democrática”, para diagnosticar y priorizar necesidades con los ciudadanos.

De este modo, el poder que se ejerce de arriba hacia abajo, aún dominante, se debilita y cede lugar a focos de poder distribuidos en toda la Delegación. Con el presupuesto participativo el poder fue compartido en función a las propuestas ciudadanas y a la influencia de sus propulsores, pues la elección era por votación en urna. Así, el poder no se concentró en ciertos líderes del partido que gobierna o en la fuerza del ejido, comunidad o del comité vecinal, sino que fue móvil. Se ejerció en función de las propuestas y a la influencia política de sus autores, individuales o colectivos. Este ejercicio de poder se centraliza con la “Planeación democrática” (2003-2005), que busca posicionar sus intereses, necesidades y propuestas en la agenda del gobierno local. Permanece una participación plural y abierta, pero el poder ciudadano se limita.

De este modo, la participación ciudadana se construye y redefine bajo una concepción de ciudadanía democrática y activa. Ésta va tomando cuerpo en ciertos sectores ciudadanos de la Delegación, del DF y del país y exige mayores espacios plurales e inclusivos de participación, donde se intervenga en la toma de decisiones. A la vez ha abierto el debate político y académico sobre la participación en los actos de gobierno y en el desarrollo local.

En el caso de San Juan de Lurigancho, el contexto nacional e internacional permite una reestructuración total de la política y la economía peruana. En los últimos años, la penetración económica liberal en la década de los noventa, la crisis de los partidos políticos y la dictadura que se consolidó entre 1993 - 2000 y su posterior caída, provocaron cambios significativos en los relatos e imaginarios ciudadanos. Estos hechos políticos y el agravamiento de la crisis económica en las familias, provoca entre 2000 – 2002, una profunda desconfianza de los ciudadanos, en todo lo que tenía que ver con lo político. Pero, contradictoriamente se revitaliza y reconstruyen sus procesos de organización y participación en lo público bajo criterios democráticos, plurales, inclusivos y de relaciones horizontales entre ciudadanos y con el gobierno.

Esto permite transitar hacia una participación plural y con mayor autonomía que en los periodos anteriores, en los que se dependía de los partidos políticos o del gobierno en turno (local, metropolitano o central). Sin embargo, los ciudadanos de los sectores más pobres son vulnerables al clientelismo electoral.

Entre el periodo 2000 - 2001, la participación ciudadana desde la sociedad civil se fortaleció y se convirtió en eje de propuesta y confrontación frente al gobierno local. En el periodo 2003-2005 la participación democrática crece, el clientelismo cede su lugar a formas deliberativas y propositivas promovidas desde el gobierno local y desde los ciudadanos, articulándose democráticamente en redes y espacios de concertación, deliberación y toma de acuerdos. En este sentido, desde 1998 - 2000 al 2005, se construye una participación ciudadana democrática y autónoma; diferente a la forma tradicional dependiente, clientelista y cortoplacista anterior al periodo 1998 - 2000. Así, los intereses y demandas de las organizaciones, ciudadanos y políticos pasan por una fuerte deliberación para posicionarse en la agenda pública.

Con respecto a la segunda hipótesis la participación ciudadana tanto en Tlalpan como en SJL ha sufrido una evolución gradual. Los cambios en algunos aspectos han sido más lentos, como es en la toma de decisiones. En ese proceso ha evolucionado a mayores espacios de participación, nuevas formas de relaciones entre gobernantes - gobernados y una ciudadanía que le permiten deliberar, concertar, proponer e incidir políticamente o participar en la toma de decisiones. Las formas de participación como colaboración son las más antiguas y persisten, pero no son las únicas. Ahora los ciudadanos exigen participación no sólo en la gestión, sino en la toma de decisiones de políticas públicas.

Tlalpan pasa por los siguientes periodos: 1) participación de notables (1928-1972) 2) participación vecinal corporativa consultiva (1972-2000) y 3) participación ciudadana corporativa democrática (2001-2005). La participación en cada uno de estos periodos va subiendo de nivel y pasa de pasiva a activa. En las dos primeras fases es por movilización, siendo por tanto: corporativa clientelista, asistencialista y dependiente del gobierno, de las organizaciones comunales, ejidales o vecinales, o de los partidos políticos. En la tercera, se desarrolla una participación como descentralización democrática, pero se mantiene la participación como movilización que aún es dominante. Asimismo, aún en los procesos de participación como descentralización se mantiene el corporativismo, al clientelismo y el asistencialismo, según el programa que se implemente, siendo más común en los programas sociales.

Hasta 1994 -1997 predomina fuertemente el vínculo corporativo asistencialista y participan principalmente líderes vecinales vinculados al partido gobernante, quienes fungen de

intermediarios. Asimismo son los partidos, ejidos, comunidades y organizaciones vecinales vinculados al partido gobernante los centros más fuertes de poder e influencia. Entre 1998 – 2000 se fortalecen los espacios corporativos consultivos. En el periodo 2001-2003 se abre espacios en la toma de decisiones de obra y servicios públicos vía el presupuesto participativo. Entre el 2004 – 2005 se quita este proceso y se vuelve a un proceso democrático consultivo con la planeación democrática, predominando nuevamente un proceso por descentralización corporativa, con algunos espacios democráticos.

En este periodo 2000 – 2005 los procesos democráticos cobraron importancia. Hacia un presupuesto participativo (2001 – 2003), bajo los principios de corresponsabilidad, transparencia, equidad y relaciones democráticas, se incorporó a la población a partir de los 16 años en los procesos de toma de decisiones para definir obras públicas y ciertos servicios a través de propuestas elaboradas por los ciudadanos. Fue un proceso altamente participativo, rompió con el corporativismo y clientelismo. A la vez significó un cambio pionero en el Distrito Federal y todo el país, que lamentablemente no se continuó.

La planeación democrática, de otra parte, es un proceso consultivo plural y democrático para realizar el diagnóstico de necesidades y cuadro de prioridades. Estas actividades se realizan con la población en talleres y asambleas en los que la participación es abierta para todos los ciudadanos y organizaciones interesados en participar. Permite la planeación en función a las necesidades, demandas, intereses y expectativas ciudadanas; pero paralelamente se permite el retorno con fuerza mecanismos corporativos de participación vía la atención por demandas.

En SJL la participación también pasa por tres fases históricas: 1) participación vecinal popular (1967 – 1989), 2) participación vecinal corporativa (1990 -2000) 3) participación ciudadana democrática (2000-2005). El primer caso bajo la influencia de partidos de izquierda y del velasquismo revolucionario, manteniendo ciertos espacios de autonomía, se fortalece un proceso participativo a nivel barrial y local que se constituye en una fuerza alternativa a la inoperancia estatal para satisfacer las demandas de los pueblos jóvenes y asentamientos humanos. Esta participación sirvió para gestionar y construir, desde sus precariedades: viviendas, servicios de agua, alcantarillado, luz, postas médicas, escuelas, etc. Tenía un gran dinamismo, dotó a los

vecinos de protagonismo y de poder frente al gobierno, pero no estaba libre del clientelismo político de quienes la impulsaban.

En el segundo periodo se da luego de la aplicación de los programas de ajuste y la profunda crisis económica y política del país, bajo la penetración económica liberal y el gobierno fujimorista. Las organizaciones fueron coptadas por el gobierno (juntas vecinales, clubes de madre, comedores populares, etc.) y asumieron una participación corporativa clientelista. La presencia estatal dividió las organizaciones, creó fuertes intereses individuales y de grupo que enfrentó a los ciudadanos de una misma organización o con otras, que disputaban el control de los beneficios de los programas de compensación y asistencia social. A nivel de gobierno local, el Alcalde Chiroque (1999-2001), vía los programas de la Municipalidad, realizó un fuerte clientelismo con miras a su reelección, pero fue destituido por corrupción.

El tercer periodo empieza con el proceso de la caída de Fujimori y se prolonga hasta la fecha. Culmina, en una primera fase, con la caída del Alcalde Chiroque. En una segunda fase, desde el 2002 hasta la actualidad, las organizaciones inyectadas con una orientación democrática influyente, aunque aún débil, comienzan su proceso de transformación hasta constituirse, entre el 2003- 2005, en una fuerza deliberante y de incidencia política local. Esta participación, impulsada desde el gobierno y desde la sociedad, es pluralista, democrática y con espacios de autonomía. Es altamente deliberativa y con ciertas prerrogativas en la toma de decisiones bajo la dirección del gobierno local. Sin embargo la representación es corporativa democrática: organizadamente elaboran sus propuestas y eligen representantes para plantearlas y defenderlas en el nivel superior de deliberación, concertación y/o planeación. No hay participación individual en igualdad de condiciones.

La tercera hipótesis nos permite ver como los procesos no ocurren de la misma manera en los dos espacios urbanos. Esto sucede porque, además del contexto internacional común, los fenómenos socioculturales nacionales y locales que determinan la cultura política, influyen significativamente en el proceso de participación, en la democracia y en el desarrollo local. Es decir, las vivencias cotidianas y la cultura local determinan las formas en que los ciudadanos participan, se relacionan entre ellos y con el gobierno e intervienen y construyen su desarrollo.

En Tlalpan, no obstante la participación ciudadana a nivel del discurso está presente desde 1972 cuando Echeverría plantea la necesidad de ella en los procesos del gobierno y en los ochentas, no ha logrado consolidarse y vive un proceso de transición hacia formas participativas por descentralización democrática. Es el contexto sociocultural caracterizado por una cultura autoritaria, vertical y asistencialista que marca el rumbo de la participación. No existe interés por la participación en lo público y la mayoría de los ciudadanos prefieren que las autoridades se ocupen de sus necesidades y los líderes gestionen su atención, sin que ellos se involucren.

En los pueblos y asentamientos humanos pobres existe una cultura de pedir y recibir. Para eso utilizan el medio más fácil: la demanda vía gestión de sus líderes. Este mecanismo ofrece resultados ante un gobierno, que es considerado más abierto y que atiende sus necesidades más importantes. Además les asiste con alimentos, útiles, uniformes, etc., sin la obligación de una participación activa de su parte. En caso de surgir una necesidad sumamente imperiosa y no ser escuchados, la presión política y la movilización bloqueando carreteras consideran que es el mejor mecanismo. No vinculan su desarrollo familiar o local con la participación ciudadana.

Existe una sociedad más demandante pero que no ha asimilado al mismo tiempo la necesidad de su participación para afrontar los problemas locales, que algunos de sus líderes ya lo han asumido y lo consideran fundamental para tener mejores resultados y velar por los bienes colectivos.

En San de Lurigancho este tipo de cultura prevalece en sectores pobres, que en el periodo de gobierno de Fujimori vivían de la asistencia clientelista y esperan aún su regreso (10% de la población de SJL). Sin embargo, para la mayoría, las mismas limitaciones presupuestales de la Municipalidad y la trayectoria ciudadana desde la fundación del distrito en 1967 (de construir desde su esfuerzo y no esperando la iniciativa del Estado), permite comprender que el gobierno no puede darles todo y que el desarrollo y bienestar familiar y local depende de su participación.

También existe un discurso permanente de democratización de las organizaciones, del gobierno local y de las acciones que ejecuta el gobierno central en el distrito, siendo mayor en los procesos intermedios y superiores de participación que en las bases o barrios. Esta realidad nos permite ver condiciones socioculturales de mayor apertura a la democracia, que los entrevistados vinculan a las fuertes contradicciones vividas primero con la violencia de la lucha armada y la presencia de

Sendero Luminoso y después con la dictadura y corrupción del gobierno de Fujimori. Estos hechos, según ellos, han cambiado las concepciones y práctica respecto a la participación, a la democracia y al desarrollo local, consolidándolos y privilegiando el pluralismo y las relaciones horizontales frente a los liderazgos autoritarios y relaciones de dependencia.

En relación a los resultados a partir de las variables e indicadores

En torno al contexto político institucional, la participación ciudadana en Tlalpan muestra los siguientes avances: una legislación amplia de participación ciudadana que evoluciona, con sus limitaciones y logros, desde 1928. Actualmente la Ley orgánica del DDF, el estatuto y la Ley de participación ciudadana del 2004, contemplan diferentes mecanismos de participación, tanto semidirectos (referéndum, iniciativa legislativa, consulta popular, audiencia pública, etc.) como directos (Asambleas, talleres, recorridos del Delegado). La ley faculta la participación en espacios de obra pública y servicios, defensa civil, cultura y deporte, desarrollo comunitario, seguridad pública y fomento del desarrollo económico.

Institucionalmente se han creado dependencias de participación ciudadana en la Dirección de Seguridad Pública con una subdirección de participación ciudadana; en la de Dirección de Enlace Territorial, una Coordinación de educación ciudadana y otra de participación ciudadana. Asimismo las Direcciones de Desarrollo Social y, de Ecología y Desarrollo sustentable tienen oficinas de acercamiento a los ciudadanos a las que se incorporan vía colaboración ciudadana y participación en sus talleres, reuniones, asambleas y programas. Existen además 140 promotores ciudadanos que trabajan en las 150 unidades territoriales de la Delegación. También, desde la contraloría del DDF existen en la jurisdicción contralores ciudadanos designados en la Delegación y otras instituciones dependientes del Gobierno del DF para vigilar los actos de administrativos y de gobierno.

Con el “Presupuesto participativo” surgieron dirigentes independientes, pluralistas, con capacidad de deliberación y propuesta, que continúa en menos grado con la “Planeación democrática”. Esto sucede porque se les ofrece los espacios para hacerlo, se brinda capacitación y se ha roto la relación con comités vecinales corporativizados y clientelistas, abriendo otras formas de participación y con nuevos actores, individuales o colectivos.

En el presupuesto participativo (2001-2003) y en los programas de seguridad ciudadana (2000-2005) se incorpora a los ciudadanos desde los procesos de planeación hasta la implementación y evaluación de las obras y servicios. Sin embargo, este proceso es más limitado con la planeación democrática (2004-2005). Específicamente, a través de la subdirección de información y planeación se han abierto espacios de participación para, conjuntamente con los ciudadanos vía consulta popular, hacer un diagnóstico y priorización de necesidades, a partir de los cuales se elabora el Programa Operativo Anual (POA).

Estos procesos participativos han permitido mejorar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, las que se han vuelto horizontales en los espacios de participación. En el periodo del presupuesto participativo hubo mucha confianza y un trato directo con el Delegado, que los ciudadanos consideran valioso y único hasta hoy. Con la planeación democrática se percibe una vuelta a la desconfianza y el fin de la participación decisoria, crea cierto descontento, desánimo y desconfianza. No obstante sigue promoviendo espacios participativos abiertos para todos.

Finalmente, la participación ciudadana en el seguimiento y vigilancia es ahora permanente. Durante el proceso del presupuesto participativo el comité de monitoreo se encargó de el seguimiento y vigilancia de las obras. También lo hacían los ciudadanos cuyas obras se aprobaron, asesorados por el equipo de monitoreo zonal y de la Delegación. En el periodo 2004 - 2005 son los contralores ciudadanos dependientes administrativamente del GDF quienes realizan una labor sistemática de vigilancia ciudadana de los actos de gobierno.

En San Juan de Lurigancho, a nivel de la legislación, los aportes más importantes son: la Ley de Municipalidades No. 27972 y su reglamento, la Ley de presupuesto participativo, los instructivos del MEF para presupuesto participativo, La ley marco de descentralización y su reglamento, las ordenanzas municipales 011 y 030, el estatuto de la Municipalidad y el Reglamento del CCLD. Estas leyes obligan a las autoridades a realizar el presupuesto participativo y el plan de desarrollo estratégico con la participación de los ciudadanos. Además se crea a nivel local las juntas vecinales en sus niveles comunal, zonal y distrital, y seis redes de políticas públicas alrededor de un eje temático específico. Asimismo el CCLD y su comisión permanente, los comités de seguridad, defensa civil, juventudes, ecológicos, de vaso de leche, entre otros.

Además, desde la sociedad se impulsan espacios de participación como: la Mesa de Concertación, las coordinadoras de organizaciones de mujeres, la central de cooperativas, la central de comedores, organizaciones vecinales y distritales. Esta participación integrada en redes de organizaciones civiles y redes con el gobierno local y central, han creado un modelo de comunicación, relaciones y coordinación que está siendo alternativo para los problemas de SJL, la democracia y el desarrollo local. El riesgo de distorsión es que pueden convertirse en instrumentos clientelistas y centralizar la representación por grupos de interés.

Existe un fortalecimiento de la participación por descentralización democrática y de la participación autónoma con fuertes formas de participación deliberativa y concertación. Sin embargo se concentra en niveles medios y superiores de organización, no a nivel de las bases y barrios, existiendo una elitización de la representación. Sin embargo hay un fortalecimiento de la cultura democrática al interior de las organizaciones y en sus relaciones con el gobierno. La democracia es concebida como una forma equitativa e igualitaria de participar y acceder al poder, pero también es más fuerte a nivel de las zonas y del distrito, siendo más débiles los procesos democráticos en las bases y los barrios.

En relación a los dirigentes, practican más el pluralismo, la tolerancia y sus diferencias lo resuelven por métodos democráticos. Los dirigentes y funcionarios manifiestan que hay mayor capacidad de participación propositiva, democrática e incluyente. Asimismo las relaciones gobierno - ciudadanos ha mejorado sustancialmente al punto que no se han dado movilizaciones y plantones en contra de la actual gestión, resolviéndose las diferencias y demandas vía los espacios de participación y reuniones con los responsables (Alcalde y regidores). Esas relaciones implican fuertes confrontaciones que terminan en acuerdos sobre puntos comunes y la cooperación mutua para resolver los problemas.

En el 2004 empieza el “Presupuesto participativo” para la definición de obras públicas con participación de los ciudadanos. Este proceso se hace vía talleres y asambleas para diagnosticar y priorizar obras, las cuales se envían a los niveles superiores, desde las juntas vecinales hasta el CCLD, donde se definen a partir de las propuestas de los ciudadanos en los niveles inferiores y el presupuesto disponible. Los criterios centrales para la determinación de las obras son la equidad y prioridad de las zonas más vulnerables y que aún no han sido atendidas. Sin embargo no están

muy claras aún las reglas, por lo que algunos dirigentes señalan que es el Alcalde quien finalmente decide y no necesariamente se ejecutan las obras propuestas por los ciudadanos.

Asimismo se participa para la elaboración del Plan de desarrollo concertado, desde los niveles vecinales hasta los distritales, tanto a nivel de organizaciones de ciudadanos como desde el gobierno. Un primer Plan de Desarrollo Estratégico para 10 años se elaboró entre 1999 – 2002 que lo realizaron los ciudadanos bajo la dirección de la Mesa de concertación. A partir de ese plan y los aportes de la nueva administración de Somos Perú se presentó el 2005 el nuevo Plan de desarrollo estratégico concertado municipal.

En relación a los modelos de participación ciudadana y de gestión local

En Tlalpan existe un proceso de tránsito de una participación como movilización a una participación como descentralización corporativa, de tal modo que se dan diferentes formas de participación para lograr sus demandas. Algunos espacios como el del presupuesto participativo, seguridad pública o de la planeación democrática son procesos de participación como descentralización democrática corporativa, con ciertos liderazgos autónomos y pluralistas. El caso de los ejidos, comunidades y la mayoría de comités vecinales es por movilización.

En tal sentido, la participación ciudadana es principalmente vecinal – comunitaria, con fuertes vínculos corporativos, asistencialistas y clientelistas. Estas son copadas o influidas por una participación corporativa clientelista de los partidos o de grupos de interés, en los que predomina lo particular sobre lo colectivo. Así se convierte la participación en instrumento proselitista de los partidos políticos, en especial del gobernante PRD.

Sin embargo, contradictoriamente, desde el gobierno se promueve una participación democrática que va ganando terreno y se muestra como alternativa a las formas tradicionales de participación como movilización y a las relaciones entre los ciudadanos con el gobierno. Esta participación democrática que se promueve desde el gobierno local no tiene aún la acogida que se espera, ni siquiera entre políticos y funcionarios del gobierno. Este hecho es atribuido a la cultura política corporativa y paternalista predominante en la población, en los políticos y funcionarios.

A nivel de modelos de gestión, en Tlalpan predomina el modelo burocrático, que plantea que los actos ejecutivos de gobierno son exclusivos a la administración y deben estar unidos a una dirección política, de la cual no debe separarse. Hay en el gobierno un sector reticente a los cambios y a la participación ciudadana en los procesos de gobierno, sobre todo en la toma de decisiones. Se considera que el ciudadano no está preparado para ejercer actos de gobierno y asumir la planificación, seguimiento y evaluación de las obras y políticas del gobierno en el desarrollo local. También existe otro sector progresista que cree que es posible una participación democrática e incluyente, donde el poder y las decisiones sean compartidos.

En SJL existe un proceso de transición entre un modelo de descentralización corporativo clientelista a un modelo democrático corporativo e inclusivo. Asimismo hay fortalecimiento de la participación autónoma que se construye desde los ciudadanos y sus organizaciones. Respecto al modelo de gestión, desde se adoptó un modelo gerencial de administración pública, sin embargo la esencia de la administración aún es burocrática. Los funcionarios creen que esto cambiará con el fortalecimiento, en la práctica, del modelo gerencial y se eliminarán las trabas e inercias de la burocracia. Se concibe la participación ciudadana como importante y fundamental para los procesos de desarrollo bajo los principios de corresponsabilidad, equidad, transparencia, eficacia y eficiencia. Esta participación por integración liberal que concibe al ciudadano como mero cliente no se viabiliza en la práctica del gobierno, donde predomina el modelo burocrático de administración. De otro lado, la participación democrática de los ciudadanos se fortalece.

Esta concepción liberal de la administración y participación crea el riesgo de que el gobierno se desentienda de sus funciones y pretenda que la sociedad asuma responsabilidades que son obligación del Estado en sus diferentes instancias de gobierno. Sin embargo no se observa este hecho por ahora en San Juan de Lurigancho. La participación promovida desde el gobierno y la nacida desde los ciudadanos confluyen para generar procesos de coordinación, deliberación, concertación y toma de acuerdos vinculantes, en ciertos casos, especialmente en presupuesto participativo y plan de desarrollo concertado, como otras obras de importancia como la construcción del Hospital distrital.

En los dos casos se observa que los modelos de administración y la ideología que está detrás no determinan las características de la participación, sino que son los ciudadanos con su indiferencia

y pasividad o con su interés colectivo y protagonismo político los que le dan vigencia y solidez. Por lo tanto, la participación ciudadana no es prerrogativa de ciertas ideologías o partidos políticos, sino un proceso y mecanismo de involucramiento de los ciudadanos en el gobierno y en la solución de los problemas locales y nacionales.

En relación a los actores y sus motivos para participar

¿Quiénes participan? En Tlalpan durante el presupuesto participativo participaron ciudadanos, individualmente u organizados. Este es un criterio innovador e interesante porque incluye a los ciudadanos que no están en una organización o comité vecinal para elaborar sus propuestas y participar en las diferentes fases del proceso. La participación en las urnas fue cada ciudadano a partir de los 16 años, un voto.

Participan también las organizaciones sociales de base y las vecinales, pero no las más importantes. No se trabaja mucho con los comités vecinales, además de que pocos de ellos estaban y están activos. Las propuestas se hacían por grupos de ciudadanos, individualmente o por organizaciones y no había discriminación para su participación. En el programa de Planeación democrática participan también de manera individual u organizada. La idea es que participe el ciudadano de a pie y romper el corporativismo clientelista y se está logrando, aunque con muchas dificultades.

En lo referente a la edad de los participantes, el promedio es de 35 a 60 años, con ausencia de participación juvenil. En relación al género, dirigentes y funcionarios consideran que se da de manera igualitaria tanto de hombres como mujeres. No obstante, en Tlalpan dos hechos marcan profundas desigualdades: 1) la base de participación es femenina, pero en la representación y cargos directivos son generalmente hombres; 2) las mujeres de los pueblos son movilizadas a participar en ciertos programas y en ciertas circunstancias, pero son consideradas en la práctica de menos valía que los hombres. Las mujeres “originarias” no son valoradas en igualdad de condiciones que los varones y viven una marginación permanente, siendo manipuladas en función a los intereses masculinos o de la comunidad.

En SJL participan ciudadanos y dirigentes representando a sus organizaciones, a las juntas vecinales o comités. No obstante la ley considera la participación individual, ésta es limitada a voz y no se le da la misma importancia que a los ciudadanos que representan a organizaciones sociales o son delegados de las juntas y de las redes. Abunda la participación de adolescentes y jóvenes y participan tanto hombres como mujeres en los diferentes espacios participativos.

La base de la participación también es femenina y está distribuida en diferentes organizaciones, participando como simples ciudadanas o como dirigentes. A nivel de zonas y distrito hay un equilibrio de los cargos, pero en las juntas vecinales disminuye su participación y los integrantes son más varones que mujeres. En el nivel distrital predominan las mujeres en los cargos directivos, tanto en la Mesa de concertación como en el CCLD. Para los entrevistados de SJL el trato y oportunidades que reciben es el mismo. En las mujeres que disponen de tiempo no se participa por el trabajo doméstico o porque no se tiene voluntad de hacerlo afirman. Asimismo, tanto en Tlalpan como en SJL se piensa (tanto hombres y mujeres) que, participan más mujeres porque tienen disponen de tiempo, se quedan en casa y el hombre trabaja (fuera).

En cuanto a sus motivaciones, si bien se señala que predomina el satisfacer una necesidad, la gama de motivaciones es más compleja. Muchos de ellos tienen deseos de transformación social, de una sociedad más justa, de un gobierno democrático, de búsqueda de igualdad y equidad. Otros por fines pietistas o altruistas, por un status social o político e incluso hay quienes lo hacen simplemente porque se sienten felices de hacerlo o de ayudar a otros o a su comunidad. Como seres humanos no existe un fin determinado y específico que los guíe, en cada caso que participan tienen diversas motivaciones. Es importante la tendencia de crecimiento de la participación por una mayor conciencia cívica e interés en el desarrollo colectivo. Esto sucede en los dos casos estudiados.

En relación a los logros y contradicciones

Existe en Tlalpan, por no decir en el DF, leyes incluyentes y que pueden movilizar la participación democrática no meramente consultiva, sino también decisoria, pero la brecha entre el discurso y la práctica es muy grande. Todas las leyes que promueven la participación ciudadana desde 1928 hasta la Ley de participación ciudadana del 2004, no fueron aplicadas en

plenitud y sus éxitos han sido mínimos. Los consejos consultivos, los consejos ciudadanos y los comités vecinales fracasaron. Todo quedo en el discurso y con logros muy relativos.

De otro lado existe una Ley de organizaciones de la sociedad civil que las reconoce como agentes participativos una vez inscritos en los registros del gobierno, pero las organizaciones vecinales o barriales que no pueden pagar la inscripción no tienen acceso a ese nivel de preferencia. Asimismo poseen una autonomía vigilada, porque deben rendir cuentas al gobierno de lo que hacen, porque manejan fondos públicos, que es lo que sucede con la mayoría de estas organizaciones, a excepción de las que trabajan con fondos internacionales. Así, su labor no es independiente y en función a lo que los ciudadanos esperan, sino como afirman un exfuncionario de Tlalpan, “buscan participar en los procesos que les reditúa económicamente o cumple con su agenda preconcebida para obtener recursos del Estado o de la Delegación”. A la vez, ese financiamiento del Estado a las llamadas organizaciones de la sociedad civil ha motivado que ciudadanos que participaban sólo por el beneficio de su comunidad, formen asociaciones y otros esperan formarlas para poder trabajar y acceder a los recursos del gobierno. También se señala que los partidos políticos promueven asociaciones para, a través de ellas, ganar votantes vía los programas que les sean asignados. De este modo, la misma ley, no obstante sus aportes, permite distorsiones graves en su aplicación.

Los casos paradigmáticos de estas organizaciones se han dado en momentos coyunturales como de los movimientos populares de los ochentas y de la euforia por las transformaciones políticas en los noventas. Otras tienen su sostén en un buen marketing publicitario al tener buen financiamiento, pero sus integrantes son un grupo reducido de personas.

Esto nos lleva a concluir que: los cambios democráticos y de participación ciudadana en Tlalpan y en el DF nacen y son impulsados, generalmente, desde los gobiernos. Sus causas están más en la presión internacional, los cambios de la globalización y la lógica de los pluralismo político, que en la conciencia ciudadana. Los dirigentes y funcionarios de la Delegación reconocen que es la cultura ciudadana corporativa que predomina el obstáculo mayor para la participación ciudadana democrática.

Otro logro es la apertura de espacios de participación como el de presupuesto participativo, los programas de seguridad pública y la planeación democrática. Son importantes procesos de inclusión, deliberación y concertación, pero no se les da seguimiento, porque los programas cambian con cada Delegado, no obstante ser del mismo partido. De este modo se avanza y retrocede constantemente, sólo quedando como fija la actitud de “escuchar pero no atender”, como señalan los dirigentes, demostrando falta de seriedad política del gobierno, máxime que se propone como una alternativa de izquierda (PRD).

El acierto señalado como indiscutible es el del presupuesto participativo. Hay coincidencia en dirigentes de las diferentes zonas de Tlalpan que fue un proyecto exitoso. Coinciden con los funcionarios que hubo errores: al inició fraccionó mucho el presupuesto y se particularizaron las obras, pero que en el segundo y tercer año evolucionó para tener mayor cobertura e impacto colectivo. La participación fue masiva y decisoria en la votación de las propuestas. Los procesos de evaluación y rendición de cuentas eran interactivos, creando confianza entre todos, acercando al Delegado, funcionarios y ciudadanos. Asimismo les permitió a los dirigentes conocer la historia y geografía de la Delegación de Tlalpan, lo que les dio identidad con respecto a toda la jurisdicción y no sólo al barrio o colonia.

El argumento de fraccionar mucho el presupuesto o de que no daba con los tiempos dados para reemplazarlo no es convincente a la luz de las obras realizadas y el reconocimiento de los ciudadanos. Fue un desatino del gobierno entrante que para algunos se explica en el temor a la acción ciudadana activa y vigilante, mientras que para otros en las pugnas entre líneas del PRD al interior de la delegación y el interés de trabajar por las candidaturas internas y las elecciones distritales y federales del 2006.

En San Juan de Lurigancho existen aciertos importantes como la legislación nacional y local del 2003 y 2004, su coherencia y pronta puesta en práctica. La participación vecinal que se gestó en las leyes del primer lustro de los ochenta con Fernando Belaúnde Terry, fue en dos líneas: los comités vecinales para apoyo a obras creados por la Municipalidad y las juntas vecinales para vigilancia y seguimiento de obras que podía ser creado tanto desde el gobierno o desde los ciudadanos. Los comités vecinales fueron muy utilizados, pero las juntas de vigilancia nunca funcionaron.

A nivel local la ley aún no cubre las expectativas de los ciudadanos de tener participación en los espacios de decisión, más allá del modelo consultivo y propositivo en los niveles inferiores (juntas vecinales comunales y zonales) y con ciertos espacios de decisión en el CCLD, redes de Políticas públicas y en la junta distrital.

Los comités de seguridad pública, juventudes y vaso de leche son otros espacios importantes y que se mantienen activos. En el caso del comité de la juventud es para los jóvenes de las organizaciones barriales un espacio importante e incluyente. El programa de seguridad pública con los vigilantes que viene implementado ofrece seguridad principalmente en el centro de la ciudad. La recuperación de parques y jardines es éxito gracias a la responsabilidad y cuidado de los ciudadanos. Sin embargo, a nivel de redes falta concretizar más del 50% de sus funciones. Algo parecido sucede con las juntas vecinales, que por ahora se limitan a los procesos de presupuesto participativo y aspectos más inmediatos.

Otro aspecto importante en SJL es la gran participación ciudadana independiente del gobierno local. Existen muchas organizaciones vecinales y barriales, de asentamientos humanos y cooperativas de viviendas. La Mesa de concertación reúne a 36 organizaciones, posee grandes coordinadoras de organizaciones de mujeres, cooperativas y organizaciones de base, organizaciones juveniles y hasta de adolescentes y niños. Todas activas, propositivas y vinculadas al desarrollo y gobierno del distrito.

La promoción de la educación de los ciudadanos tanto por las organizaciones sociales como por gobierno local es otro logro importante. Dota de espíritu democrático a las organizaciones vecinales y distritales, fortalece el movimiento ciudadano y ayuda a los procesos de participación.

Sin embargo, hay procesos errados, como la contradicción de la misma legislación municipal en los puntos siguientes: 1) afirma que los ciudadanos pueden participar tanto individual como organizadamente en los procesos de participación, sin embargo los que participan individualmente solo tienen acceso a voz y no a voto. 2) Que los ciudadanos participan en procesos decisorios desde la formulación hasta la evaluación de los proyectos y políticas públicas en todos sus niveles, sin embargo en los niveles barrial, comunal y zonal son meramente consultivos e incluso a nivel de CCLD es muy limitada la capacidad para tomar decisiones,

porque el control de las decisiones es del gobierno local. 3) Se afirma que el CCLD sólo tendrá funciones de coordinación y no de ejercicio de actos de gobierno, lo cual muestra la intención del gobierno de utilizar la participación para su legitimación y no para desarrollar una ciudadanía protagónica y decisoria, que se contradice con el discurso político.

En el caso del el CCLD son 16 miembros del Concejo municipal y 6 de los ciudadanos. Se necesitaría igualdad en el número de participantes para ser plenamente decisoria su participación. Los acuerdos por consenso son vinculatorios, pero si existen discrepancias las propuestas ciudadanas no tienen aunque sean mejores. Por lo tanto, es necesario perfeccionar las leyes para evitar confusiones y la limitación a la participación decisoria de los ciudadanos.

A partir de lo expuesto, es preciso especificar que la participación ciudadana necesita el concurso de los ciudadanos de manera voluntaria y conciente, como de los gobiernos locales democráticos y con voluntad política. Es necesario sustentabilidad de los procesos participativos para lo cual es imprescindible un plan de gobierno a mediano y largo plazo, con programas que trasciendan cada gobierno, y ciudadanos con una cultura política democrática convencidos que su participación es importante. Asimismo que las leyes sean claras y que se apliquen, porque de nada sirve una legislación muy bonita en materia de participación, como la de Tlalpan, si no es conocida por los ciudadanos ni es practicada.

Finalmente, se observa que cuando existe una mayor atención del gobierno a las demandas, mayores servicios y atención a las necesidades, como mayor disposición de recursos de gobierno, como en Tlalpan, la participación ciudadana es menor. En cambio cuando las limitaciones son mayores y el gobierno tiene limitados recursos para atender las demandas, como en SJL, existe una mayor organización y participación de los ciudadanos.

Complejidad y ambigüedad de la participación ciudadana

La participación ciudadana es compleja y ambigua. Compleja, porque al tratarse de relaciones humanas se presenta de múltiples formas de acuerdo a las circunstancias y los factores que influyen en ella. Mientras más plural es la participación y más los actores que se involucran

aumenta la complejidad. Así, no es lo mismo la participación de un poblado de 2,000 personas con una de 1'000,000 de pobladores como SJL o con Tlalpan con sus 600,000 habitantes

En SJL, los múltiples problemas y necesidades debido a la pobreza y los escasos recursos municipales propician el nacimiento de muchas organizaciones alrededor de diferentes objetivos. Los asentamientos humanos y pueblos jóvenes, así como los intereses de los partidos, las organizaciones y ciudadanos generan gran complejidad. Esa diversidad de ciudadanos y de organizaciones hace difícil las relaciones con el gobierno. Este último abre espacios de participación y representación para facilitar las actividades y las relaciones gobierno – ciudadanos, e incluir los intereses diversos y comunes a la vez en la agenda pública.

En Tlalpan tenemos de un lado la ya confusa división del territorio que ni los ciudadanos ni las autoridades la consideran funcional para la participación. Las Unidades territoriales son señaladas negativas porque dividen colonias y pueblos, sin embargo las utilizan pudiendo optar por una organización por colonias, pueblos y barrios. De otra parte tenemos a los pueblos originarios con sus costumbres y normatividad diferente, que además son marginados y a la vez se automarginan. Los asentamientos irregulares y la ley que determina que no pueden recibir la ayuda del gobierno por ser ilegales y los intereses en juego de partidos políticos, organizaciones y ciudadanos complementan tal complejidad. Todos estos factores permiten diversas formas de participación que se canalizan tanto por los métodos tradicionales de atención como por medios democráticos.

De otro lado la participación ciudadana es un mecanismo ambiguo. Es invocado por todos y a veces se piensa que es la solución a todo. El gobierno, políticos de diferentes partidos, organizaciones sociales, dirigentes, ciudadanos, etc., la utilizan para justificar sus proyectos o dar legitimidad a sus planteamientos o acciones. Sin embargo, se observa que si no va ligado a procesos de construcción y desarrollo de la ciudadanía no garantiza éxito ni sustentabilidad., terminando satisfecha la necesidad. Los mismos ciudadanos afirman que muchas veces no es gratificante, pero lo hacen porque quieren a su Delegación (Tlalpan) o Municipio (SJL).

Tampoco implica que pueda generar una ciudadanía democrática e igualitaria o pueda fortalecer los procesos democráticos. La intención que hay detrás de ella puede llevar a resultados diferentes aún existiendo elevada participación. En SJL durante el periodo del Alcalde Chiroque

(1999 – 2003) existía una significativa participación promovida desde el gobierno y otra desde la sociedad civil, pero esta no se centraba en formar una conciencia democrática. Era funcional al gobierno central y local y eso bastaba. En el periodo posterior se va transformando en democrática y plural, pero nada garantiza que pueda continuar así.

Asimismo, no se puede determinar los resultados a priori, sólo existen probabilidades. Por ejemplo, el caso del hospital de SJL. Las circunstancias en las que se dio la participación permitió que el gobierno central respondiera y que las organizaciones e instituciones se unieran, pero nadie cuando estaban participando, al inicio, podía prever que el gobierno respondería. Incluso era imposible saber que la mayoría de la población, generalmente pasiva, se involucre en el proceso.

El caso de Tlalpan es más ilustrativo. En presupuesto participativo inició un proceso duró en cuanto el gobierno lo promovía y la población respondió. Con el cambio de gobierno, algunos esperaban que los ciudadanos defendan el programa y no fue así. En tres años no se consolidó una conciencia democrática y aún hoy, con la Planeación democrática, no existe la participación que se espera. Entonces, si la sociedad, respetando las diferencias de sus actores no hace suyos los proyectos, no se logrará sustentabilidad y los éxitos serán coyunturales y relativos.

La participación es invocada también para oponerse por oponerse al gobierno por determinada organización o partido de oposición, para presionar y obtener un beneficio, para justificar un proyecto en torno al cual se reúnen para lograr algo del gobierno o para conjuntamente con el gobierno construir una obra o políticas públicas. El hecho de que en Tlalpan desde una visión de izquierda y burocrática se promueva y se realice; y en SJL, desde un partido de derecha y un enfoque de administración gerencial se haga lo mismo, permite ver que se puede realizar desde diferentes enfoques, con diferentes fines y con resultados distintos o semejantes, no necesariamente positivos y en un contexto de libertad. También es factible en el autoritarismo.

Su eficacia o éxito tampoco depende por ser promovidos por la izquierda o por la derecha. Los resultados al final se dan por la confluencia de la voluntad política del gobierno para promoverla y de los ciudadanos para hacerla suya. Lo que queda claro es que cuando los ciudadanos se involucran más y la realizan como proceso de construcción de ciudadanía tiene mejores

resultados y tiende a ser sustentable. De lo contrario, puede resultar excluyente y constituirse como mero medio de legitimación ciudadana o del gobierno.

Hacia nuevos retos

Quedan preguntas pendientes y otras como consecuencia de la investigación. ¿Cómo lograr una participación ciudadana incluyente? ¿Cómo evitar las distorsiones de la misma? ¿Qué criterios básicos debe asumir para ser democrática? ¿Cómo evitar la elitización y centralización de la participación? ¿Cómo actuar frente a ella si se vuelve un obstáculo para el gobierno? Son preguntas aún poco abordadas. Existe hoy, entre ciudadanos, funcionarios y políticos que lo propugnan una visión principalmente positiva de la misma; obvia sus limitaciones y la plantea como solución a todos los problemas del gobierno o del desarrollo, que no es real en la práctica.

A la vez, es necesario estudiar otros temas, como la cultura política de los funcionarios y su visión sobre la participación ciudadana, la acción e influencia de las organizaciones sociales en estos procesos de participación y que tipo de participación promueven y fortalecen. También la acción de los ciudadanos en relación a sus dirigentes. Asimismo el rol e influencia de los partidos políticos, la organización de sus bases partidarias y elecciones internas en torno la participación. Esto permitiría encontrar respuestas específicas en relación a estos temas que ayudarían a mejorar la participación ciudadana y las funciones de los gobiernos locales.

Sin embargo, pese a las dificultades y limitaciones, los casos de Tlalpan y SJL, nos muestran que una planificación adecuada de la participación ciudadana ofrece resultados, ayuda a la transparencia y viabiliza una gobernabilidad democrática. También demuestran que los ciudadanos si pueden tomar decisiones, construir políticas públicas, planificar, hacer seguimiento y vigilancia de los actos de gobierno, de la construcción de obras públicas y dotación de servicios. Muchas veces lo realizan mejor que los funcionarios y sin esperar una remuneración a cambio, poniendo en evidencia la debilidad del mismo gobierno y de la administración para gobernar y/o administrar. Por lo tanto la participación ciudadana constituye un elemento importante en los actos de gobierno y del desarrollo local que merece mayor atención de gobernantes, ciudadanos, investigadores y académicos.

ANEXOS

ANEXO No. 1

Elementos conceptuales en torno a la participación ciudadana (Cunill, Ziccardi, Verba)¹

PARTICIPACIÓN	AUTOR/A		
	Cunill	Ziccardi	Verba
Base de la clasificación	Se basa en la relación de las organizaciones con el Estado	En función de la actuación del gobierno local urbano	Observa las asociaciones secundarias y redes. Diseña el modelo cívico voluntarista
Tipología establecida	Social	C I U D A D A N A *	Autónoma
	Comunitaria		Institucionalizada
	Experiencias de la sociedad civil		Clientelista
	Política Partidaria*		Incluyente o equitativa
	Ciudadana*		
Definición principal	Ciudadana	Ciudadana	Política
	La intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses públicos.	Se refiere a la forma como los intereses de los ciudadanos de incluyen en los procesos decisorios.	Es la actividad que intenta influir o influye en las acciones de gobierno directamente, afectando la implementación de las políticas públicas o indirectamente, influenciando la selección de la gente que hace las políticas.

* Modificaciones para precisar las clasificaciones a partir de las cuales la autora hace este resumen. Asimismo cabe precisar que en la clasificación de Ziccardi la participación autónoma o la institucionalizada pueden ser, de acuerdo a la orientación que adapten en la práctica, clientelistas o incluyentes.

¹ Arzaluz Solano, María del Socorro. Participación ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlanepantla y Nezahualcóyotl (1997 – 2000). Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. Toluca. 2002, pp. 71.

Anexo No. 2

Modelo de indicadores para el análisis de Participación ciudadana Espacio y gobierno local: Contexto político – institucional

Subvariable	Indicadores
1. Condiciones político – jurídicas en el espacio local	<p>1. Marco jurídico que reconoce la participación ciudadana</p> <p>a) Leyes nacionales, estatales (regionales o provinciales), locales.: Sí, en todos los niveles.</p> <p>d) Reglamentos y estatutos operativos: Sí.</p> <p>e) Modificatorias legales: Ley de participación ciudadana, 1995, 1999, 2004.</p> <p>2. Nivel de gobierno que facilita, reconoce y apoya la participación ciudadana.</p> <p>a) Nacional, b) Estatal, c) Provincial / regional, municipal.</p> <p>3. Participación - Información – educación en la elaboración y difusión del marco jurídico a la población desde la sociedad civil o desde el Estado en sus diferentes niveles, alcance de las mismas:</p> <p>A través de:</p> <p>a) Asambleas, foros, talleres, recorridos del delegado o funcionarios, b) Material impreso., c) Medios de comunicación masiva., d) Otros:</p> <p>4. Existencia de oficinas o dependencias del gobierno para la promoción de la participación ciudadana, así como de los partidos políticos:</p> <p>a) En el ámbito nacional, b) En el ámbito estatal/ provincial, c) En el ámbito municipal/delegacional, d) Otros</p> <p>5. Existencia de recursos destinados a estas dependencias:</p> <p>a) Recursos económicos, b) Recursos materiales, c) Recursos humanos, d) Otros</p> <p>6. Existencia de iniciativas de inclusión para garantizar la igualdad de oportunidades a mujeres, jóvenes y comunidades indígenas:</p> <p>a) Normatividad, b) Programas y proyectos, c) Otros.</p>

Participación ciudadana: Organización y participación

Subvariable	Indicadores
1. Formas de organización de la población	<p>1. Tipo de organización de la población</p> <p>a) Por sus fines: Reivindicativa, propositiva, clientelista – corporativa. b) Por el ejercicio del poder, c) Por su capacidad en la toma de decisiones, d) Otras</p>
2. Formas de interacción y participación	<p>2. Involucramiento de la población en procesos de toma de decisión:</p> <p>a) Asistencia a asambleas, talleres, foros; b) Opinión y/o deliberación sobre propuestas gubernamentales; c) Elaboración de propuestas ciudadanas; d) Movilización para ejercer presión; d) Otras.</p> <p>3. Representatividad de las organizaciones sociales:</p> <p>a) Presencia organizativa a nivel local y regional,.,</p> <p>4. Proceso democrático en el ámbito local</p> <p>a) Relaciones entre ciudadanos y organizaciones, y de éstos con el gobierno y la administración local</p> <p>b) Creación de órganos y canales de participación que permitan la negociación entre los actores locales</p> <p>c) Otras</p> <p>5. Oportunidad y capacidad de los ciudadanos para:</p> <p>a) Opinar, b) Proponer, c) Deliberar, d) Dialogar, e) negociar, f) Concertar, g)Otra</p> <p>6. Interacciones entre organizaciones:</p> <p>a) Creación de instancias de coordinación y apoyo, b) Creación de redes de trabajo entre organizaciones de ciudadanos y ciudadanas, así como de éstos con el gobierno, c) Otras.</p>
3. Incidencia de la participación ciudadana en la gestión de gobierno para el desarrollo local	<p>1. Incidencia política y social de las organizaciones sociales</p> <p>a) Constituyen fuerzas tomadas en cuenta por el gobierno local</p> <p>b) Influyen o participan en las decisiones en torno a la política pública.</p> <p>c) Generan movilidad y cambios sociales capaces de modificar las tradicionales formas de gobierno</p> <p>d) Generan cambios en las conductas y actitudes de ciudadanos en sus áreas de influencia.</p> <p>e) Poseen capacidad de autogestión y cogestión a través de sus respectivos órganos representativos.</p> <p>2. Creación y fortalecimiento de espacios de concertación, negociación y deliberación</p> <p>b) Canales de participación creados desde los ciudadanos o ciudadanas o también desde el gobierno local por presión política de las organizaciones:</p> <p>c) Comisiones de vigilancia de ciudadanos, d) Participación en comisiones del consejo, e) Espacios de coordinación y debate colectiva de planes y proyectos, f) Uso de los medios de comunicación masiva</p> <p>g) Generan corriente de opinión.</p>
Sustentabilidad de la participación ciudadana: Impactos.	<p>1. Capacidad generada en los actores</p> <p>a) De propuesta alternativa y resolución de conflictos.</p> <p>c) De responsabilidades y compromisos mutuos que busquen el bien común.</p> <p>d) De construcción de políticas públicas en forma conjunta y permanente.</p> <p>e) De identidad ciudadana e institucionalización de las formas de participación.</p> <p>f) De habilidad de planeación estratégica.</p> <p>h) De conocimiento y respeto de la ley y de los espacios tanto de los gobernantes como de los gobernados.</p> <p>2. Conocimiento y visión ciudadana clara sobre:</p> <p>a) Intereses colectivos, b) Prioridades territoriales, c) Habilidad de planificación estratégica, d) Transparencia y vigilancia de la gestión, e) La importancia de la participación, f) Eficacia y eficiencia</p> <p>3. Institucionalización jurídica:</p> <p>a) Cogestión y corresponsabilidad, b) Referéndum, c) Iniciativa Popular, e) Audiencia pública, f) Revocatoria, g) Presupuestos participativos, h) Consulta popular, i) Recorridos del Delegado,</p> <p>j) Consejos consultivos, k) Consejo ciudadano.</p> <p>4. Institucionalización social:</p> <p>a) Reconocimiento por parte de la población., b) Mantención de los espacios de concertación aunque haya cambio de gobierno, c) Defensa de los espacios de participación, d) Creación y fortalecimiento de las redes organizacionales e institucionales.</p>

Democracia: Inclusión y deliberación

Variable	Indicadores
<p>Democratización del espacio local y del gobierno local.</p>	<p>1. Capacidad de relaciones horizontales entre ciudadanos: a) Participación plural e inclusión de los sectores marginales o menos favorecidos b) Uso del diálogo, la concertación y la deliberación para tomar decisiones sea llegando al consenso o por el principio de la mayoría c) Las relaciones ciudadanos – gobierno local son democráticas, de consenso y diseño plural d) Se respeta la libertades y derechos políticos mutuamente e) Gobernabilidad</p> <p>2. Respeto a las reglas de juego y a los canales establecidos formal o por acuerdo de los involucrados. a) Respeto a los acuerdos y compromisos b) Respeto a la ley nacional y local: Parcialmente. c) Exige el cumplimiento de los mismos de parte de las autoridades y funcionarios:</p> <p>3. Acceso a la información y vigilancia de los dirigentes y autoridades. a) Las autoridades informan periódicamente de su gestión usando los diferentes medios de acceso a los ciudadanos b) Los ciudadanos realizan acciones de vigilancia de la gestión el gasto, y exigen información periódica sobre la gestión si esta no es realizada. c) Deliberan sobre el gasto y disienten con argumentos sin transgredir las reglas del juego democrático d) Hacen propuestas de mejor uso de los bienes públicos</p> <p>3. Intervención activa en el espacio público en los diferentes momentos de la participación. a) Participan desde la planeación hasta la evaluación de las acciones de gestión b) Utiliza las asambleas, foros, talleres, medios d comunicación, etc., para los actos deliberativos c) Coopera de acuerdo a sus posibilidades con las obras y acciones programadas 4. Defensa de sus derechos y cumplimiento de sus responsabilidades. a) Defiende sus derechos y cumple sus deberes Informa a otros de sus deberes y derechos b) Promueve la participación ciudadana: c) Asiste y participa en actos de interés público en su barrio, zona, pueblo, comuna, distrito o delegación 5. Es consciente de la importancia de la democracia para el ejercicio autónomo de su participación: a) Establece la relación participación ciudadana – democracia b) Valora a la democracia como la mejor forma de gobierno c) Práctica y exige en su participación reglas de juego democráticas e inclusivas d) Ejerce una participación preelectoral, electoral y postelectoral creciente e) Promueve, apoya y defiende los procesos de participación y descentralización</p> <p>6. Forma de solución de los conflictos de las organizaciones sociales con el gobierno local a) Deliberación, negociación o concertación c) Delimitación de los espacios de participación y de los espacios meramente gubernamentales – administrativos d) Imposición desde el gobierno de las decisiones e) Participación dirigida, acotada y controlada d) Consenso y diseño</p> <p>7. Presencia y/o representatividad de las organizaciones sociales en la localidad a) División del territorio y presencia de las organizaciones sociales b) Núcleo coordinador de la organización para todo el territorio c) Autonomía de los líderes y ciudadanos de las organizaciones en los barrios, colonias, comunidades, zonas, etc. d) Capacidad de convocatoria de las organizaciones y/o del gobierno local para la participación</p> <p>8. Capacidad de gestión de los actores locales a) Demandantes con propuestas c) Participación en los proyectos emprendidos desde el gobierno</p> <p>4. Intervención de las organizaciones en los proyectos de desarrollo en: a) Gestión y cogestión: Sí, siempre y cuando no afecten lo que consideran sus intereses y esté en función a su agenda. b) Corresponsabilidad y priorización en función del bien colectivo: No. Es mínima.</p> <p>5. Programas de capacitación existentes para fomentar y promover la participación ciudadana y la democracia desde: a) El gobierno: Sí, vía el área de seguridad y vía la Unidad de enlace Territorial, pero no son muchos. b) La sociedad civil: No se halló ninguna referencia a experiencias anteriores ni en la actualidad. c) Medios de comunicación d) Sector privado</p> <p>6. Dirigidos a: a) Ciudadanos organizados, b) Ciudadanos no organizados, c) Autoridades, d) Funcionarios.</p> <p>10. Recursos suficientes para la capacitación de autoridades y funcionarios en metodologías y técnicas participativas: a) Recursos económicos, b) Recursos humanos, c) Recursos materiales</p>

DESARROLLO LOCAL

Variable	Indicadores
<p>Calidad de vida</p>	<p>1. Transformación de la calidad de vida de la población a) Mejoramiento de servicios: agua, luz, alcantarillado, seguridad, salud, educativos, b) Mejoras nutricionales c) Desarrollo de capacidades individuales y sociales que les dan mayor autonomía, d) Creación de empleos y mejoramiento de ingresos, e) Mejores relaciones con sus vecinos y vecinas, f) Oportunidades de recreación y uso de su tiempo libre</p>
<p>Solidaridad social e identidad colectiva</p>	<p>2. Asumen una concepción social o pública de los alcances de los proyectos, programas u obras realizados: a) Priorizan los proyectos y obras de mayor cobertura a otros más individualistas o de grupo b) Cobertura para llegar a las zonas marginales o excluidas, tanto rurales como urbanas: c) Apoyan el desarrollo de zonas más deterioradas, aún no siendo directa e inmediatamente beneficiados d) Entienden el principio de equidad, aún con sectores más favorecidos para una justa distribución del gasto público</p>
<p>Desarrollo sustentable con participación</p>	<p>3. Relación participación ciudadana – desarrollo: a) Mejoramiento de Infraestructura y equipamiento b) Mejoramiento de servicios públicos c) Realización de proyectos de desarrollo de capacidades d) Desarrollo de proyectos productivos – crecimiento económico: e) Formación de redes sustentables para el desarrollo: -Social, -Político, - Económico, - Cultural f) Participación en ejecución de obras que les ofrece un mejor ambiente donde vivir: g) Cogestión, refinanciamiento y vigilancia ciudadana del gasto, h) Mayor seguridad ciudadana</p>

Anexo No. 03

Recortes del resumen de análisis de Participación en Tlalpan y San Juan de Lurigancho

Participación ciudadana: Organización y participación

Subvariable	Indicadores
1. Formas de organización de la población	<p>1. Tipo de organización de la población</p> <p>a) Por sus fines: Reivindicativa, propositiva, clientelista - corporativa Las organizaciones comunales y ejidos tienen una forma de organización reivindicativa, clientelista y corporativa, predominando el corporativismo y las acciones reivindicativas para ejercer sus derechos y alcanzar sus metas. Son organizaciones cerradas, incluyentes de sus miembros y excluyentes hacia fuera. Las organizaciones vecinales son verticales integradoras unas y democráticas otras.</p> <p>b) Por el ejercicio del poder: Vertical – autoritaria, vertical – integradora, democrática. Es vertical integradora.</p> <p>c) Por su capacidad en la toma de decisiones: Autónomas, no autónomas. Los ejidos y comunidades son autónomas en todo cuanto les concierne como colectivo, más no existe una autonomía de decisión individual a su interior, se rige por el interés colectivo. Las organizaciones vecinales y de ciudadanos son dependientes del poder delegacional, actúan y se rigen bajo sus orientaciones. Las asociaciones son autónomas.</p> <p>d) Otras: Políticas, religiosas, asociacionistas, comunales, barriales, etc. Existen partidos políticos (PRI, PAN, PRD), asociaciones civiles y comités barriales. También organizaciones religiosas de diferentes credos, pero estas no hacen actividades políticas sino meramente sociales, de asistencia o comunitarias. Las organizaciones religiosas son muy cohesionadas y colectivamente realizan actividades que benefician a sus iglesias y fieles. El partido predominante es el PRD, luego sigue en presencia el PRI, y en menos proporción en el PAN. No existe importante presencia o influencia de ONGs y de asociaciones civiles.</p>
2. Formas de interacción y participación	<p>2. Involucramiento de la población en procesos de toma de decisión:</p> <p>a) Asistencia a asambleas, talleres, foros. Asisten a asambleas, talleres, foros, recorridos del delegado, teniendo participación consultiva o para evaluar una política o una obra. Sólomente en el periodo 2000 – 2001 tuvieron participación en estos espacios con carácter decisivo.</p> <p>b) Opinión y/o deliberación sobre propuestas gubernamentales. La opinión y deliberación sobre las propuestas gubernamentales existe en los espacios abiertos por el presupuesto participativo (2001 – 2003), en los programas de seguridad pública y en la elaboración del plan de gobierno vía el programa de planeación democrática. En algunos casos en las políticas de atención social y programas de salud y educación, conservación del medio.</p> <p>c) Elaboración de propuestas ciudadanas. En el periodo 2001 – 2003 existieron, se suspendieron en el periodo 2004 – 2005.</p> <p>d) Movilización para ejercer presión. Son escasas. En el periodo de trabajo de campo (un año), sólomente se tuvo información de una movilización en junio del 2005.</p> <p>d) Otras: ejecución de obras públicas (pavimento de calles fundamentalmente) y actividades de vigilancia del gasto público y de las obras. Es la más importante forma de participación actualmente.</p> <p>3. Representatividad de las organizaciones sociales: Representan a muy pocas personas. Son intermediarios de gestión o promotores de asistencia social o capacitación en algún tema en específico.</p> <p>a) Presencia organizativa a nivel local y regional: A nivel local: los comités vecinales, las comunidades y ejidos, y asociaciones civiles. En el espacio delegacional, los Concejos consultivos de seguridad, de defensa civil y el ciudadano. El de defensa civil sólo actúa en caso de desastres, el Concejo ciudadano es meramente nominal. El más activo es el de seguridad pública que se reúne un jueves por mes. A nivel del D. F., la participación presente en la Delegación, es la de la contraloría del D. F., que tiene contralores ciudadanos en diferentes instancias del gobierno. Su participación es honoraria y cumplen un importante rol de vigilancia. En la realización de obras públicas de la Delegación, necesitan el visto bueno de estos contralores y es necesaria su firma, aunque no deciden en la realización de tal o cual obra, pueden hacer observaciones y hacer sugerencias.</p> <p>4. Proceso democrático en el ámbito local</p> <p>a) Relaciones entre ciudadanos y organizaciones, y de éstos con el gobierno y la administración local: <ul style="list-style-type: none"> . Democráticas, integradoras o autoritarias: En el periodo del 2001 – 2003 fueron relaciones democráticas con respecto a los programas de Presupuesto participativo y seguridad pública. Integradora en relación de los ciudadanos con las asociaciones y partidos políticos. Integradoras de las ONGs y asociaciones que no participaron en los programas democráticos, en sus relaciones con el gobierno. Las organizaciones vecinales, algunas fueron a su interior democráticas, otras por integración vertical. Con los pueblos originarios de integración. . Conflictivas o de confianza: Entre el 2001 – 2003, de confianza, con las organizaciones de ciudadanos; difíciles con los pueblos, pero sin conflictos importantes. Conflictivas con las asociaciones y partidos políticos. Entre el 2004 – 2005, de desconfianza. . De consenso y disenso. No obstante las dificultades, se caracteriza por buscar consensos o integrarse a los propuestas. No hay una política de discrepar, sino de sumarse a los procesos o de llegar a acuerdos para lograr la obra o la demanda vía la negociación. </p> <p>b) Creación de órganos y canales de participación que permitan la negociación entre los actores locales. Los comités vecinales, las asambleas y consultas ciudadanas, los consejos consultivos. La ley de PC del 2004, contempla un consejo de Delegados ciudadanos, como medio de representación de los mismos, a ser elegidos por ellos mismos.</p> <p>c) Otras: los recorridos del Delegado, para informar, recibir quejas o propuestas. No tienen sentido vinculante.</p>

	<p>5. Oportunidad y capacidad de los ciudadanos para:</p> <p>a) Opinar: Están abiertos espacios desde el gobierno local, distrital o nacional, existe la capacidad, pero los que participan son pocos, siempre de 15 a 20 por reunión, a 30 a 40 en el mejor de los casos.</p> <p>b) Proponer: hay capacidad de propuesta, lo ejemplifican las experiencias de participación en seguridad pública de 1998 – 2003, el presupuesto participativo (2001-2003) y los espacios de planeación democrática vías las mesas de ejes temáticos, pero del 2004 en adelante existe un desencanto y son muy pocos los que participan de estos talleres y asambleas.</p> <p>c) Deliberar: no hay una cultura de liberación, se prefiere no discrepar.</p> <p>d) Dialogar: si, generalmente son diálogos.</p> <p>e) Negociar: predomina como mecanismo para lograr las demandas, sobre todo a nivel de comunidades, ejidos y asociaciones de la sociedad civil.</p> <p>f) Concertar: es un proceso que está reemplazando al diálogo y a la negociación, pero no es generalizado. Funciona en los espacios consultivos del gobierno local, donde participan delegados y representantes de instituciones. No es frecuente en todos los espacios.</p> <p>g) Otra: apoyar los procesos que les resultan útiles. La mayoría opta por abstenerse de participar de cualquier forma.</p> <p>6. Interacciones entre organizaciones:</p> <p>a) Creación de instancias de coordinación y apoyo: Los consejos consultivos para apoyar la gestión. Los promotores ciudadanos, funcionarios de la delegación para coordinar la participación y el apoyo de los ciudadanos. Son 140 en toda la delegación. Sus fines son promover la participación ciudadana, pero se han convertido en promotores del partido en relación a los procesos electorales del 2006.</p> <p>b) Creación de redes de trabajo entre organizaciones de ciudadanos y ciudadanas, así como de éstos con el gobierno: no existen.</p> <p>c) Otras: no existen.</p>
<p>3. Incidencia de la participación ciudadana en la gestión de gobierno para el desarrollo local</p>	<p>1. Incidencia política y social de las organizaciones sociales</p> <p>a) Constituyen fuerzas tomadas en cuenta por el gobierno local: Durante el periodo del 2001-2003: los ciudadanos organizados o no y los comités participantes en el proceso de presupuesto participativo y en el programa de seguridad pública, sí fueron considerados. En el ejercicio 2004 – 2005, sí son considerados en espacios menos decisivos, pero sí consultivos, pero los dirigentes manifiestan que no es así por cuanto no participan en los procesos de planeación. Los comités vecinales no son tenidos en cuenta, salvo casos muy excepcionales. Son las organizaciones de base existentes o ciudadanos individuales que son más considerados o se involucran más en esta forma de participación.</p> <p>b) Influyen o participan en las decisiones en torno a la política pública. En el periodo 2004 – 2005, no se puede saber si influyen o no, por cuanto su participación se puede observar hasta los procesos de consulta. Según los funcionarios de la Delegación, el programa se hace a partir de estas propuestas, por lo tanto son democráticos y con la participación de los ciudadanos. De ser así, si habría cierta influencia. Los ciudadanos no lo creen así. Hubo capacidad de incidencia y participación en la toma de decisiones en el presupuesto participativo entre el 2001-2003.</p> <p>c) Generan movilidad y cambios sociales capaces de modificar las tradicionales formas de gobierno: No. Los ciudadanos no desarrollan una fuerza tal que provoque cambios en las formas tradicionales de gobierno. Existe un desencanto, porque se afirma que el cambio esperado por ser un partido diferente y de izquierda no ha llegado, sino se continúa gobernando en el mismo estilo priista.</p> <p>d) Generan cambios en las conductas y actitudes de ciudadanos en sus áreas de influencia. Sí, las organizaciones sociales y comités activos y democráticos si generan cambios en los ciudadanos de sus áreas de influencia, pero se quejan que son muy lentos y mínimos. Los dirigentes señalan que la gente está acostumbrada al paternalismo y corporativismo.</p> <p>e) Poseen capacidad de autogestión y cogestión a través de sus respectivos órganos representativos. Sí, cuando se les da la oportunidad. Es el ejemplo del presupuesto participativo, pero esperan que sea el gobierno que tome la iniciativa. Los procesos de autogestión son muy limitados y, generalmente, lo realizan líderes en forma individual.</p> <p>2. Creación y fortalecimiento de espacios de concertación, negociación y deliberación</p> <p>Canales de participación creados desde los ciudadanos o ciudadanas o también desde el gobierno local por presión política de las organizaciones:</p> <p>a) Espacios de toma de decisiones: los del presupuesto participativo.</p> <p>b) Comisión de vigilancia desde el gobierno: si, los contralores del D. F.</p> <p>c) Comisiones de vigilancia de ciudadanos: no existen.</p> <p>d) Participación en comisiones del consejo: si, en los consejos consultivos, pero se limita a un número reducido de personas, no mayor a 30 personas. No participan en comisiones de la Delegación.</p> <p>e) Espacios de coordinación y debate colectivo de planes y proyectos: asambleas, foros, consultas directas o escritas.</p> <p>f) Uso de los medios de comunicación masiva: los ciudadanos no la usan.</p> <p>g) Generan corriente de opinión: no. La corriente de opinión lo general los partidos políticos y el gobierno local.</p>
<p>4. Sustentabilidad de la participación ciudadana: impactos.</p>	<p>1. Capacidad generada en los actores</p> <p>a) De propuesta alternativa y resolución de conflictos. Los ciudadanos organizados y los que participan en los espacios abiertos desde el gobierno tienen capacidad de propuestas alternativas. Prefieren que la autoridad los resuelva y hay una tendencia volverse a su espacio privado.</p> <p>c) De responsabilidades y compromisos mutuos que busquen el bien común. Los dirigentes manifiestan que no, que hay escasa motivación por el desencanto en ella porque el gobierno corta los procesos y no se ven cambios. Escuchan pero no resuelven nada manifiestan. Por eso la gente no quiere participar. Además afirman que la mayoría están acostumbrados al paternalismo, a recibir y no dar.</p> <p>d) De construcción de políticas públicas en forma conjunta y permanente. Los ciudadanos activos que han participado en los procesos del 2001 – 2003 fueron capacitados en lo técnico, en legislación y administración, por tanto tienen capacidades para la construcción de políticas públicas, pero no se realiza, porque el gobierno ha cerrado esos espacios para realizarlos. Esto se realiza a nivel de los expertos de la delegación.</p> <p>e) De identidad ciudadana e institucionalización de las formas de participación. En los procesos de participación ciudadana del 2001 – 2003, se desarrolló también el conocimiento de la Delegación, los recorridos para conocer lo de todos los ciudadanos integrantes de los comités de monitoreo, se dio interés al conocimiento de la historia de los barrios, pueblos y de la delegación. Esto, según los entrevistados permitió conocer y querer la Delegación, integrarlo como parte suya e interesarse más por su desarrollo. Permitted una identidad ciudadana a partir de conocer su realidad. En cuanto a la institucionalización, es muy débil. Los comités vecinales resultaron un fracaso y los consejos ciudadanos, salvo el de seguridad pública, son nominales.</p> <p>f) De habilidad de planeación estratégica: no.</p> <p>h) De conocimiento y respeto de la ley y de los espacios tanto de los gobernantes como de los gobernados. En los procesos de participación del 2001 – 2005, se ha permitido ese contacto y la educación en estos dos puntos. El respeto a la ley es muy relativo y no existe una cultura legal. Los ciudadanos que participan tienen claro las obligaciones de gobernante y gobernados. Comprenden mejor los procesos administrativos y por qué el gobierno no puede atender todos sus problemas. Los ciudadanos que participan están conscientes que no hay disposición de las autoridades para viabilizar todos los espacios de participación que la ley indica, por temor y desconfianza. La administración sostiene que son mecanismos poco experimentados. Así mismo hay una concepción de que los ciudadanos no pueden asumir responsabilidades de gobierno, sin embargo hay una mayor apertura a trabajar con los ciudadanos.</p>

	<p>2. Conocimiento y visión ciudadana clara sobre:</p> <p>a) Intereses colectivos. Tienen claro que son los intereses colectivos, pero sólo se motivan a participar en procesos colectivos si afecta directamente sus intereses, salvo excepciones.</p> <p>b) Prioridades territoriales. Los ciudadanos que participan creen que debe distribuirse las obras en función a las necesidades prioritarias de la población.</p> <p>c) Habilidad de planificación estratégica. La tienen algunos dirigentes.</p> <p>d) Transparencia y vigilancia de la gestión. Tienen muy claro ese punto y contribuyen para que sea así vía los contralores ciudadanos. Pero también son un grupo mínimo.</p> <p>e) La importancia de la participación: creen que es importante para generar cambios, otros la consideran complicada y sólo para valientes porque las autoridades no hacen caso y a la mayoría no le interesa participar en los espacios públicos.</p> <p>f) Eficacia y eficiencia: Todos creen que el gobierno debe ser eficaz y eficiente. No se puede probar mediante este estudio su conocimiento sobre estos temas, pero si lo consideran fundamental en el gobierno.</p> <p>3. Institucionalización jurídica:</p> <p>a) Cogestión y corresponsabilidad: Sí</p> <p>b) Referéndum: Sí.</p> <p>c) Iniciativa Popular: Sí</p> <p>e) Audiencia pública: Sí</p> <p>f) Revocatoria: No</p> <p>g) Presupuestos participativos: No.</p> <p>h) Consulta popular: Sí</p> <p>i) Recorridos del Delegado: Sí.</p> <p>j) Consejos consultivos: sí.</p> <p>k) Consejo ciudadano: sí.</p> <p>4. Institucionalización social:</p> <p>a) Reconocimiento por parte de la población.: la mayoría no los conoce. El presupuesto participativo fue muy difundido, pero no tuvo la convocatoria esperada.</p> <p>b) Mantención de los espacios de concertación aunque haya cambio de gobierno: no todos.</p> <p>c) Defensa de los espacios de participación: no son defendidos. Es el ejemplo del presupuesto participativo, no se defendió su continuidad.</p> <p>d) Creación y fortalecimiento de las redes organizacionales e institucionales: no existen, cada organización trabaja en función de su agenda e intereses.</p>
--	---

SAN JUAN DEL LURIGANCHO

Participación ciudadana: Organización y participación

Subvariable	Indicadores
1. Formas de organización de la población	<p>1. Tipo de organización de la población</p> <p>a) Por sus fines: reivindicativa, propositiva, clientelista - corporativa La organización en los barrios más pobres es de esencia reivindicativa, pero además es propositiva. El carácter propositivo se ha extendido a todos los niveles. El clientelismo es limitado a ciertas organizaciones de los barrios pobres, que reciben ayuda alimentaria fundamentalmente, pero no se observa que predomine en las formas de organización. Predomina en su organización relaciones horizontales y democráticas.</p> <p>b) Por el ejercicio del poder: vertical – autoritaria, vertical – integradora, democrática. Las relaciones oscilan entre las democráticas integradoras y las democráticas autónomas.</p> <p>C) Por su capacidad en la toma de decisiones: autónomas, no autónomas. Son autónomas donde las decisiones son tomadas por ciudadanos que participan, deliberan y concertan.</p> <p>d) Otras: políticas, religiosas, asociacionistas, comunales, barriales, etc. Las organizaciones religiosas tienen importante labor de carácter social y político, especialmente la Iglesia católica. Las asociaciones de ciudadanos y habitantes abundan y muchas de ellas actúan en lo político con el fin de influir en las decisiones. Están organizadas en redes. Las organizaciones comunales y barriales también existen en función a ciertas necesidades, intereses y objetivos; así, existen organizaciones de mujeres, jóvenes, vecinos, etc., que trabajan permanentemente en relación con el gobierno local. También se integran a redes para tener más oportunidades e incidencia política o social. Existen asociaciones, juntas vecinales, comités vecinales, comités ecológicos, comités de seguridad, comunas, junta de delegados comunales, asociaciones diversas, grupos religiosos, grupos deportivos y culturales, comités juveniles barriales, etc.</p>
2. Formas de interacción y participación	<p>2. Involucramiento de la población en procesos de toma de decisión:</p> <p>a) Asistencia a asambleas, talleres, foros. Asisten a asambleas, talleres, foros, sesiones de Concejo Municipal, teniendo participación consultiva para unos casos, deliberativa en todos los casos, decisoria en la definición de políticas públicas, presupuesto participativo y el plan de desarrollo estratégico. También para evaluar y dar seguimiento a las acciones de gobierno y gasto público. Pero existen candados para no permitir decisiones en las esferas más específicas de gobierno, donde sólo deciden los regidores y el Alcalde.</p> <p>b) Opinión y / o deliberación sobre propuestas gubernamentales. La opinión y deliberación sobre las propuestas gubernamentales existe en los espacios abiertos tanto de la sociedad civil, en la mesa de concertación y en los abiertos por el gobierno, asambleas, redes de políticas públicas y en el Concejo de Coordinación Local Distrital (CCLD).</p> <p>c) Elaboración de propuestas ciudadanas: los ciudadanos vía sus organizaciones llevan propuestas desde los niveles barriales y comunales hasta el CCLD. La mesa de concertación es el centro de coordinación de propuestas que luego se canalizan a la Municipalidad y se luchan por ellas. Similar función cumplen las redes de políticas públicas, bajo la orientación de los especialistas del gobierno local y en la Coordinadora de comedores populares. La primera propuesta de plan estratégico para SJL lo hizo la Mesa de Concertación de SJL. Asimismo la coordinadora de comedores populares llevó la propuesta para el reglamento del CCLD, que se impulsa desde los ciudadanos, que estaba en debate.</p> <p>d) Movilización para ejercer presión. Se manifiesta tanto desde el gobierno y desde los ciudadanos. A nivel local han disminuido con respecto. E el periodo de gobierno de Somos Perú (2003-2006) no se han dado estas formas de participación. Se realizó contra el gobierno central para presionar el apoyo para construir el hospital y fue una movilización masiva de SJL. Terminaron con la marcha al congreso.</p>

	<p>Estas acciones se realizaron en coordinación con el gobierno local y representantes instituciones del Estado que están en la zona. También la movilización realizada por la promoción de los valores, puso de pie a todo SJL.</p> <p>d) Otras: Ejecución de obras públicas (pavimento de calles fundamentalmente) y actividades de vigilancia del gasto público y de las obras. La participación colectiva para la realización de obras es parte de la mecánica de los pueblos de Lima, también se realiza en SJL. Lo más significativo es la construcción del hospital, ya inaugurado en una primera etapa el 2005.</p> <p>3. Representatividad de las organizaciones sociales:</p> <p>Las organizaciones sociales como la Mesa de concertación de SJL, la coordinadora de comedores populares, la Central de cooperativas y las organizaciones de jóvenes (CAJ), son muy representativas. Tienen bases importantes y miembros activos políticamente. Sin embargo, como afirman los mismos dirigentes aún existe mucho que hacer y les gustaría que el protagonismo sea mayor y no quedarse en mera representación de estos sectores.</p> <p>a) Presencia organizativa a nivel local y regional. A nivel de gobierno local: los comités, juntas, asociaciones y grupos de ciudadanos en las diferentes actividades políticas y sociales. A nivel de sociedad: la Mesa de concertación, la Coordinadora de comedores populares y la Coordinadora de lucha contra la violencia familiar, etc. Asimismo, están las redes de políticas públicas, las juntas de delegados y el CCLD constituyen una red multisectorial de representación, donde participan el gobierno local, el gobierno central y el metropolitano, y las organizaciones de ciudadanos.</p> <p>4. Proceso democrático en el ámbito local</p> <p>a) Relaciones entre ciudadanos y organizaciones, y de éstos con el gobierno y la administración local: . Democráticas, integradoras o autoritarias: Predominan las relaciones democráticas pero no han desaparecido las autoritarias, especialmente se manifiestan en los partidos políticos. Conflictivas o de confianza: se sustenta que durante la gestión del alcalde actual han mejorado y son de confianza, con ciertos conflictos aislados. Existe una recuperación de la confianza entre ciudadanos - autoridades. . De consenso y disenso. Esta relación es la predominante. Hay importante deliberación, por lo tanto las relaciones son de consenso y disenso.</p> <p>b) Creación de órganos y canales de participación que permitan la negociación entre los actores locales: están los comités y juntas vecinales, las juntas de delegados comunales, las redes de políticas públicas y el Concejo de Coordinación Local Distrital (CCLD). Desde los ciudadanos están la Mesa de concertación, de comedores populares y las redes que integran.</p> <p>c) Otras: Los talleres, los foros, los seminarios y los espacios de capacitación abiertos desde el gobierno y desde la sociedad.</p> <p>5. Oportunidad y capacidad de los ciudadanos para:</p> <p>a) Opinar: Hay espacios abiertos y existe la capacidad de opinar propositivamente, pero no está generalizada a la mayoría de los ciudadanos. Sin embargo, se observa una gran dinámica participativa.</p> <p>b) Proponer: Los ciudadanos presentan propuestas argumentadas y sustentadas. El gobierno local ayuda con capacitación para tal fin. De otro lado los ciudadanos también lo hacen a través de sus organizaciones. La mesa de concertación, por ejemplo, cuenta con un órgano técnico (ONG) que los asesora en cuestiones técnicas para perfeccionar sus propuestas y presentarlas cumpliendo todos los requisitos.</p> <p>c) Deliberar: existe mucha deliberación en todos los espacios participativos. Muchas veces se toma la participación como una lucha contra el Estado para poder arrancarle cosas a favor de los ciudadanos.</p> <p>d) Dialogar: la mesa de concertación promueve el diálogo, el debate y los acuerdos por consenso o mayoría simple, de acuerdo a las circunstancias.</p> <p>e) Negociar: es parte de lo que las organizaciones sociales siguen haciendo, pero ahora con mecanismos más democráticos y con mayores argumentos.</p> <p>f) Concertar: es el mecanismo más utilizado.</p> <p>g) Otra: tienen mucha capacidad de presión desde los ciudadanos. Cuando lo requieren hacer, no necesitan el apoyo de algún partido o estar afiliados a uno de ellos, realizándolo como ciudadanos organizados.</p> <p>6. Interacciones entre organizaciones:</p> <p>a) Creación de instancias de coordinación y apoyo: Las redes sociales, pues el trabajo y la fortaleza organizativa están en este tejido social que han construido y tratan de mantener y fortalecer. Esas relaciones son fluidas y ayuda a fortalecerse frente el Estado; sin embargo hay divergencias, descontentos y juegos de poder al interior de estas redes, pues quienes pertenecen son de diferentes opciones políticas y religiosas.</p> <p>b) Creación de redes de trabajo entre organizaciones de ciudadanos y ciudadanas, así como de éstos con el gobierno. Si existen: la Mesa de concertación, la Coordinadora de comedores populares, las organizaciones de jóvenes, entre otras. Asimismo desde el gobierno local están las redes de políticas públicas, organizadas en torno a ejes temáticos.</p> <p>c) Otras: redes interinstitucionales en el caso de salud, violencia familiar y acoso sexual y educación, vinculadas al gobierno central.</p>
<p>3. Incidencia de la participación ciudadana en la gestión de gobierno para el desarrollo local</p>	<p>1. Incidencia política y social de las organizaciones sociales</p> <p>a) Constituyen fuerzas tomadas en cuenta por el gobierno local: sí, son tenidas en cuenta, sin embargo las deficiencias de administración como de recursos no permiten atender todas las demandas y problemas. Las organizaciones en SJL no están al margen de los procesos políticos y de desarrollo porque constituyen fuerzas importantes de deliberación e incidencia política.</p> <p>b) Influyen o participan en las decisiones en torno a la política pública: sí, a través de las redes de políticas públicas, la Mesa de concertación y el CCLD.</p> <p>c) Generan movilidad y cambios sociales capaces de modificar las tradicionales formas de gobierno: sí. De hecho la fuerte participación en contextos de crisis y limitaciones del gobierno local, son fuerzas que están creando una nueva cultura de la participación, la cual se vuelve más dinámica y política cada vez.</p> <p>d) Generan cambios en las conductas y actitudes de ciudadanos en sus áreas de influencia. Sí, pues no sólo satisface sus necesidades, sino también se autocapacitan, promueven la difusión de sus derechos y responsabilidades y, la importancia de su participación. Sin embargo, son concientes que falta mucho por hacer y que muchos de los que no participan tienen como condicionamiento el contexto de pobreza y de trabajo que muchas veces no les permite hacerlo.</p> <p>e) Poseen capacidad de autogestión y cogestión a través de sus respectivos órganos representativos. Sí, mucha. Es interesante observar en los diferentes barrios de SJL, la capacidad organizativa y de autogestión de los ciudadanos. De otra parte la cogestión es uno de los mecanismos más importantes que el gobierno actual ha sabido utilizar oportunamente. El caso más significativo en este periodo es la cogestión del hospital distrital.</p> <p>2. Creación y fortalecimiento de espacios de concertación, negociación y deliberación.</p> <p>Canales de participación creados desde los ciudadanos o ciudadanas o también desde el gobierno local por presión política de las organizaciones:</p> <p>a) Comisiones de vigilancia de ciudadanos: sí, desde la Mesa de concertación, la coordinadora de comedores populares y otras organizaciones.</p>

	<p>b) Participación en comisiones del consejo: No.</p> <p>c) Espacios de coordinación y debate colectivo de planes y proyectos.: asambleas, foros, consultas directas o escritas, en el CCDL, en las redes de políticas públicas, en la Mesa de Concertación.</p> <p>d) Uso de los medios de comunicación masiva: La usan con frecuencia las autoridades y también en ciertas ocasiones las organizaciones sociales.</p> <p>f) Generan corriente de opinión: sí, la mesa de concertación genera corriente de opinión a nivel distrital. Los representantes ciudadanos en el CCDL también. No es ya una exclusividad del gobierno y de los partidos políticos.</p> <p>d) Participación en espacios decisorios: presupuesto participativo para obra pública, aunque de manera muy limitada y bajo control del gobierno local.</p>
Subvariable	Indicadores
4. Sustentabilidad de la participación ciudadana: Impactos.	<p>1. Capacidad generada en los actores</p> <p>a) De propuesta alternativa y resolución de conflictos: sí, son las diferentes coordinadoras, las redes, la mesa de concertación.</p> <p>c) De responsabilidades y compromisos mutuos que busquen el bien común: sí. Lo vecinos se organizan para logra algo que beneficia a todos. En muchos casos esa organización termina al lograr el objetivo, o se debilita.</p> <p>d) De construcción de políticas públicas en forma conjunta y permanente: los promotores ciudadanos reciben capacitación, al igual que otros funcionarios para poder luego realizar los procesos multiplicadores con los ciudadanos, pero no se especifica como y si lo organiza la Municipalidad o se apoyan de otras instituciones. En estos procesos participan los ciudadanos organizados, principalmente en las redes de políticas públicas.</p> <p>e) De identidad ciudadana e instucionalización de las formas de participación: se afirma que la sociedad de SJL vive un proceso de reencuentro consigo misma y fortalecimiento de su identidad, retomando el valor de la cultura peruana e interés por su distrito porque la mayoría de los que viven hoy en SJL han nacido en este distrito. Los demás llevan ya entre 30 y 40 años viviendo en el lugar. De otro lado, las diversas formas de participación se han institucionalizado desde el Estado o desde la sociedad civil, fortaleciendo y dando continuidad a estos procesos. El presupuesto participativo y la planeación concertada es parte de la legislación y de la administración del gobierno local.</p> <p>f) De habilidad de planeación estratégica: sí. A nivel de la Mesa de concertación, el CCDL y las redes, existen ciudadanos que conocen y han desarrollado esta habilidad pero son pocos.</p> <p>h) De conocimiento y respeto de la ley y de los espacios tanto de los gobernantes como de los gobernados: existe un mayor conocimiento de la ley, pero no hay una cultura de la legalidad arraigada. Están convencidos que si no se conoce la ley no se puede defender los derechos, ni asumir sus responsabilidades y deberes. Consideran importante un rol interactivo de cooperación entre ciudadanos y gobierno local. En cuando a los espacios de los gobernantes y gobernados, los conocen y saben cuáles son, pero creen que esos espacios deben modificarse y aperturarse a la participación directa de los ciudadanos; que vía representación de ellos mismos o directamente puedan tener mayor injerencia en la toma de decisiones. Señalan que el acercamiento entre gobierno local y ciudadanos ha permitido conocer la dinámica de la administración y por que muchas veces no pueden atenderse las demandas. Esto permite un clima de mayor confianza y cooperación se manifiesta desde la administración local.</p> <p>2. Conocimiento y visión ciudadana clara sobre:</p> <p>a) Intereses colectivos: los dirigentes lo tienen muy claro. Los ciudadanos saben que es, pero la mayoría prefiere no participar mucho directamente, sino en ciertas ocasiones cuando creen necesaria su movilización y participación como es el caso del hospital, una obra trascendente, o la lucha contra la corrupción en el caso del Alcalde anterior.</p> <p>b) Prioridades territoriales: la van asumiendo desde el proceso iniciado por el presupuesto participativo debido a que la Municipalidad ha hecho énfasis para trabajar este tema, priorizar obras de mayor impacto y en sectores marginados. Sin embargo, aún no se asimila como se espera y, desde luego, si eligieran sin un monitoreo de líderes y funcionarios conscientes de ese cambio, preferirían obras muy particulares. Sin embargo, las mismas necesidades colectivas que son fuertes llevan a priorizar cuestiones más importantes: agua, luz, pavimentación de avenidas y calles principales, etc. Aún falta mucho para asumir plenamente este hecho.</p> <p>c) Habilidad de planificación estratégica: lo tienen ciertos dirigentes y las organizaciones que concentran la convergencia de las otras como la Mesa de Concertación y CCDL, pero también aquí falta capacitación y más trabajo desde el gobierno y los ciudadanos.</p> <p>d) Transparencia y vigilancia de la gestión: se realiza, pero la ley no ayuda mucho, porque pone candados importantes como el pago en el banco de un derecho previo. De otro lado, se norma la recolección de firmas y un proceso largo hasta llegar al ciudadano. De tal modo que no puede ejercerse con eficacia. La ley protege mucho aún a las autoridades. No se menciona ninguna experiencia de vigilancia importante a nivel distrital, de comisión o comité de vigilancia en específico.</p> <p>e) La importancia de la participación: creen que es indispensable en una democracia y para poder tener en sus barrios y pueblos el apoyo del gobierno. Sin la participación ellos no escuchan y no hacen nada, afirman.</p> <p>f) Eficacia y eficiencia: todos creen que el gobierno debe ser eficaz y eficiente. No hay cómo probar que conocen sobre el tema mediante el presente estudio, pero si lo consideran fundamental en el gobierno.</p> <p>3. Institucionalización jurídica:</p> <p>a) Cogestión y corresponsabilidad: sí</p> <p>b) Referéndum: sí.</p> <p>c) Iniciativa Popular: sí</p> <p>e) Audiencia pública: no.</p> <p>f) Revocatoria: sí.</p> <p>g) Presupuestos participativos: sí.</p> <p>h) Consulta popular: sí</p> <p>i) Recorridos del Alcalde: no.</p> <p>j) Consejos consultivos: no.</p> <p>k) Consejo ciudadano: sí, el CCDL.</p> <p>4. Institucionalización social:</p> <p>a) Reconocimiento por parte de la población: hay amplio conocimiento en relación a las redes de políticas públicas, presupuesto participativo y plan de desarrollo concertado. También se han institucionalizado socialmente los comités y las juntas. El plan concertado (por ser impulsado desde) 1998-99 se han ido institucionalizando poco a poco. En el caso de referéndum, consulta popular, evocatoria e iniciativa popular no han logrado institucionalizarse y no son considerados que ayuden al pueblo. Son concebidos por los dirigentes como mecanismos de control y de defensa del mismo sistema para mantener el equilibrio político. No creen que sean efectivos. Son procesos engorrosos y burocráticos que no sirven al ciudadano, manifiestan. El CCDL, si ha sido asumido socialmente por los ciudadanos, considerándolo importante espacio de participación.</p> <p>b) Mantenimiento de los espacios de concertación aunque haya cambio de gobierno: sí, los que están institucionalizados. Asimismo, al ser fuerte la participación desde los ciudadanos, se mantienen los espacios que se han abierto desde sus organizaciones sociales.</p> <p>c) Defensa de los espacios de participación: son defendidos y se exige más espacios o mayor capacidad de decisión en ellos. Es decir, eliminar los obstáculos para participar en la toma de decisiones.</p> <p>d) Creación y fortalecimiento de las redes organizacionales e institucionales: se han creado desde los ciudadanos y desde el gobierno y se están consolidando progresivamente.</p>

Anexo No. 4

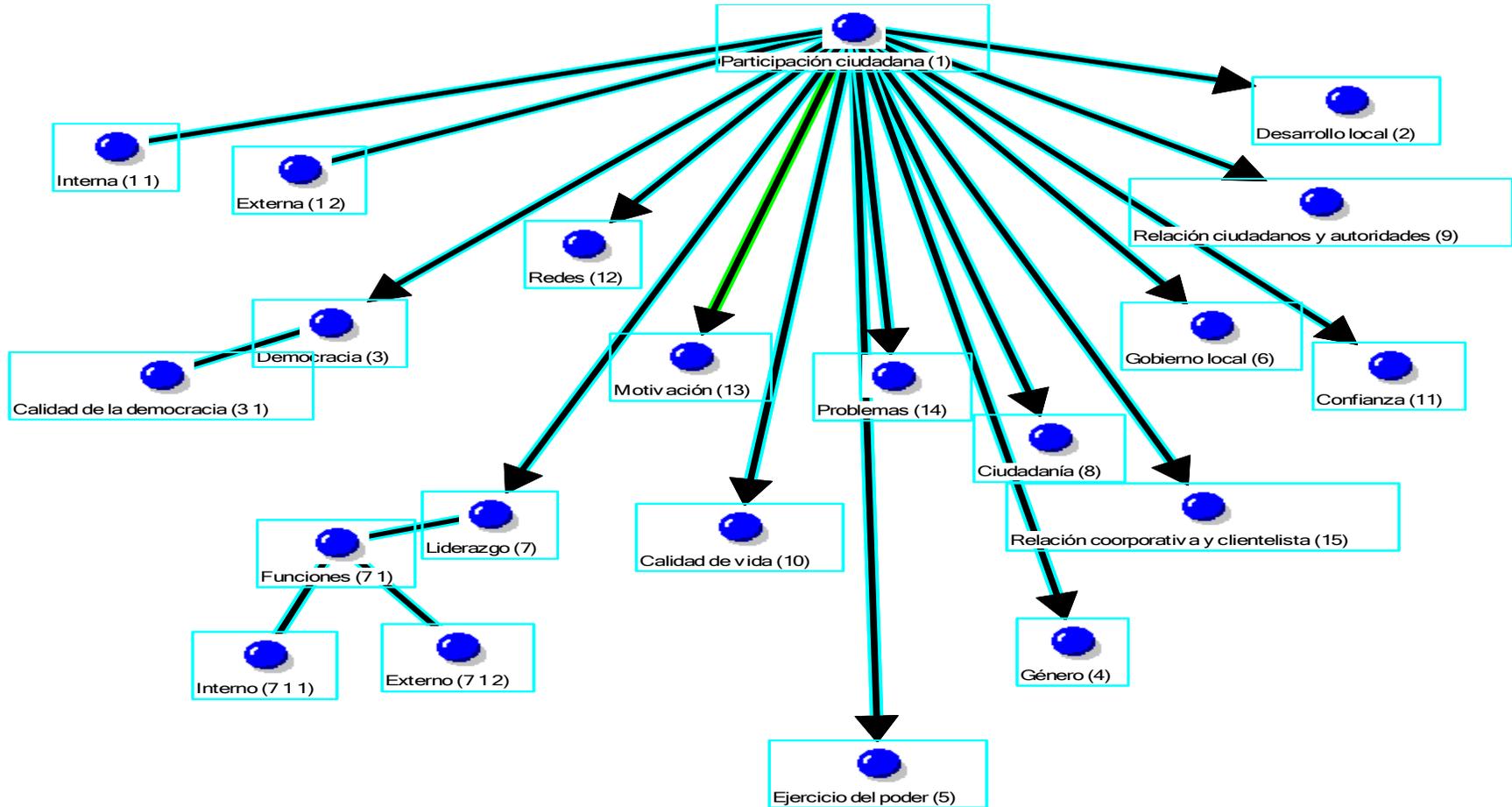
VARIABLES O CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA TLALPAN, MÉXICO Y SAN JUAN DE LURIGANCHO, PERÚ²

- 1 Organizaciones
- 2 (1) /Participación ciudadana
- 3 (1 1) /Participación ciudadana/Interna
- 4 (1 2) /Participación ciudadana/Externa
- 5 (2) /Desarrollo local
- 6 (3) /Democracia y relaciones democráticas
- 7 (3 1) /Democracia/Calidad de la democracia
- 8 (4) /Género
- 9 (5) /Ejercicio del poder
- 10 (6) /Gobierno local
- 11 (7) /Liderazgo
- 12 (7 1) /Liderazgo/Funciones
- 13 (7 1 1) /Liderazgo/Funciones/Interno
- 14 (7 1 2) /Liderazgo/Funciones/Externo
- 15 (8) /Ciudadanía
- 16 (9) /Relación ciudadanos y autoridades
- 17 (10) /Calidad de vida
- 18 (11) /Confianza
- 19 (12) /Redes
- 20 (13) /Motivación
- 21 (14) /Problemas
- 22 (15) /Relaciones corporativa y clientelista

* Estas variables fueron procesadas bajo la orientación y apoyo del Maestro Víctor Ever Palpa Peralta para elaborar la matriz base para el análisis. Se trabajo con 16 de ellas, 8 de San Juan de Lurigancho y 7 de Tlalpan.

² Elaboración propia.

Anexo No. 5 Esquema de las variables utilizadas



En torno al eje de participación ciudadana se analizan las variables que aparecen en el esquema. No significa que tengan mayor o menor importancia al estar más lejos de ella en el esquema sino es para ilustrar el contenido que abarcó el análisis. En cada caso se ubicó por categoría las versiones de los entrevistados en cada caso. Las relaciones mayor o menor como relacionan los entrevistados la participación ciudadana con cada una de estas variables, fueron la base del análisis que se cruzó con el desglose de indicadores de la participación ciudadana, a la vez que proporcionó información para realizar el cuadro de análisis de indicadores, confirmando hechos, procesos y resultados de los procesos de participación ciudadana en Talpan, México y en SJL, Perú.

Anexo No. 6

Recortes del procesamiento de información según el Modelo anterior

Project: PARTICIPACIÓN CIUDADANA User: Administrator Date: 24/10/2005 - 17:37:14

NODE LISTING

Nodes in Set: All Nodes
Created: 20/10/2005 - 19:07:06
Modified: 20/10/2005 - 19:07:06
Number of Nodes: 22

TLALPAN

Participación ciudadana (desde el gobierno o desde los ciudadanos)

Document Dirigente, Mujer, Pueblos, México

¿Qué proyectos o programas donde participan los ciudadanos, aquí en Topilejo, que están realizándose de que nacen o han nacido desde la misma comunidad, desde la misma organización local existen, puesto que en la Delegación se afirma que el trabajo con los pueblos es un trabajo diferente por cuanto hay una organización por usos y costumbres (que es distinta) y la ingerencia que pueda tener la Delegación también se modifica? ¿Cómo es ese proceso de participación que tienen aquí los habitantes o ciudadanos, por ejemplo cuando hablamos de ejidatarios o algún programa o proyecto que los ciudadanos impulsan?

Normalmente no somos gente que nos organicemos para llevar a cabo un proyecto que haya salido de aquí. Tomamos lo que viene de afuera. Si es muy común que se está organizando el rubro de los ejidatarios a lo interno para ver problemas de sus tierras pero que no llevan en realidad ningún proyecto que pueda darle cabida a la participación de toda la comunidad. Los ejidatarios son un gremio muy cerrado, ahí no puede entrar ninguna persona que no tenga título de ejidatario, ni a reuniones, no a proyectos, ni a dinero, ni a nada. Cuando hay un proyecto externo de su interés es cuando se empiezan a organizar. Hace poco más de un año, por las parcelas ejidatarias tuvo que pasar unas torres de alta tensión de Luz y Fuerza, allí es donde se organizan para exigir a Luz y Fuerza que les pague y Luz y Fuerza les pagó. (...) entonces si hacen fuerza. Todo lo que conlleva siembra y demás si lo hacen en lo personal, pero no hay un proyecto grande.

Document 'IG,Mujer,Funcionaria, México

¿Qué programas de participación ciudadana existen ahora en la Delegación? ¿Cómo funcionan esos programas?

(...) retomando lo mejor que tiene el presupuesto participativo, que es la base social, ciudadana que estaba movilizada, en torno a la preocupación sobre el destino y uso de los recursos públicos; estamos implementando a partir del 2004, (...) "Planeación democrática". Básicamente, la línea rectora del programa es "reconociendo que la gente, que los ciudadanos, en su vida cotidiana viven una serie de necesidades y que tienen conocimiento de las mismas; por tanto ellos, a partir de eso, con su experiencia, proponer una serie de soluciones. Y también desde el gobierno, con una serie de requerimientos pero también con conocimiento administrativo, con conocimiento técnico, se pueden construir una serie de respuestas. Esto que es, que las respuestas a las necesidades no se construyan nada más desde el gobierno, sino, tomando en cuenta la opinión o el sentir de la ciudadanía. Eso es básicamente el proceso de participación ciudadana, que está lejano de una toma de decisiones o a mecanismos de toma de decisiones vinculatorios, que en algunos casos ya están previstos por la ley, pero también están poco ensayados. Y poco ensayados porque la gran mayoría de las veces la participación ciudadana se dan a partir de demandas.

¿Qué objetivos orientan la participación?

Si y básicamente en esta parte, lo que subyace allí, más que abrir una serie de contrapesos en torno a las decisiones, ..., también se busca efectividad en los programas gubernamentales y la efectividad de los programas gubernamentales, muchas veces, pasa por el acuerdo de la ciudadanía. Si la ciudadanía los hace suyos es mucho más fácil implementarlos. Entonces, en el gobierno local, en el caso de Tlanpan, digamos que los objetivos finalmente son ¿cómo vinculas a los ciudadanos y haces que ellos participen de esas políticas que estás implementando?, y también ¿cómo conoces la opinión de los ciudadanos en torno a eso que estás implementando? Yo creo que básicamente estamos en este nivel, todavía no llegamos a un nivel de toma de decisiones vinculatorias porque tenemos un área rural que tiene sus usos y costumbres, pero también tenemos culturas barriales, culturas condominales o no tenemos culturas condominales y hemos tenido que ir las como construyendo. Entonces, en muchas unidades territoriales, en colonias, en barrios, de gran parte de los territorios, hemos tenido que entrar con acciones que nos ayuden como a reconstituir ese tejido social que se ha ido perdiendo.

¿Cuáles son esos mecanismos de participación que contempla la ley?

Bueno, la ley contempla la asamblea ciudadana, el plebiscito, el referéndum, la consulta (popular le llaman, es una consulta vecinal) y obviamente contempla la participación, ahora con las reformas que se hicieron el año pasado, del Consejo ciudadano y de los comités ciudadanos. (...) En la ley del 97 se crean los comités vecinales y otros mecanismos como la asamblea ciudadana, la consulta, el referéndum, el plebiscito, etc. En términos de las delegaciones, por ejemplo, son la audiencia pública y los recorridos del jefe delegacional, porque estamos obligados por ley realizarlos. Nosotros hacemos giras y audiencias con agenda a petición de los vecinos la mayoría de las veces, pero como te decía, estos mecanismos cambian. Bueno, ahora con la entrada de la nueva ley, con las propuestas nuevas que se hacen a la ley, se llama Asamblea Ciudadana, la que tiene un carácter de definición.

Hay una figura que son las audiencias públicas y otra figura que son las audiencias ciudadanas, pero la Asamblea ciudadana, antes del 2003, 2004, proponía, ahora puede definir. Sin embargo, lo que todavía no está claro como vincula esa definición, esa toma de decisiones, con el gobierno. Todavía no queda claro el mecanismo de definición. Yo creo que se han ido construyendo cosas y se tendrán que construir en términos también de lo que tienen que ver con lo político, con la reforma política del D. F

Document 'DGE', Mujer, México

¿Cómo participaban en forma concreta, los ciudadanos en ese proceso?

Mira, el primer año fue complicado porque fueron 8 etapas. Entonces fue difícil porque no pudimos garantizar que el ciudadano que se entero de la primera etapa haya llegado hasta la octava. A lo mejor llevó el cuadernillo, lo leyó, se enteró pero no continuó lo que seguía. Hubo el vecino que llegó a la urna sin saber lo que estaba sucediendo y al final de cuentas puso su voto a la obra que el consideró en ese momento. Ese fue uno de los problemas: ¿cómo lograr que la gente participara en lo que era todo el proceso? O sea, allí hay que reconocer que nos falló; pero en el segundo año fuimos mejorando esa situación y el mismo equipo de monitoreo fue creciendo, se fueron sumando las comisiones de seguimiento de obra y ellos mismos ayudaban a hacer la difusión y a convencer a los vecinos que participaran, que era una forma democrática. Además de que el Programa Operativo Anual (POA) que se solicitara a la Delegación como recurso no fuera hecho atrás del escritorio de acuerdo a presiones o del criterio del que lo estuviera elaborando o del director que lo estuviera elaborando. Que de alguna forma llevara de fondo lo que la gente quería..

Entonces ya metidos en ese rol si logramos pues que la gente se fuera involucrando más, te digo. De tal forma el segundo si hubiera la oportunidad de mostrarte boletas y demás tu verías las propuestas que hay entre el primero, segundo y tercer año, cómo fueron ya no metiéndonos en lo individual, sino que mejoraron, haciendo propuestas mas integrales o de mayor impacto, para el beneficio de mayor número de gente.

¿Qué beneficios específicos se puede decir que obtuvieron los ciudadanos que participaron a diferencia de los que no participaron? ¿En que sentido les favoreció?

Mira no podemos olvidar que la población de Tlalpan y de muchos lugares, si no es que del D. F., es una población pasiva. Donde se decía el gobierno se hacía y eso te lo digo con una experiencia de trabajar en gobierno muchos años, en donde pues si el líder o el representante o el presidente de colonia hacía una gestión pues bien, sino también, que flojera venir hasta acá para hacer su propia gestión. Lograr la participación fue difícil porque había que romper con todas estas inercias que ya por costumbre, educación y todo lo que veníamos arrastrando como historia, estaban arraigadas. Era difícil, ya lo sabíamos. Es una población pasiva que tu mencionas que no participó, que no se involucró, de que no se interesó, mucho fue en parte por eso. En no creer, estábamos descubriendo el hilo negro, etc.

Le llegamos a una zona residencial como..., como le llegamos a la más pobre (...). No hubo discriminación inclusive en el ejercicio, a pesar que el objetivo era para elevar la calidad de vida, no hubo discriminaciones en el sentido de a dónde llegamos con la difusión y a dónde aceptábamos o no su propuesta, y yo creo que eso también la gente lo entendió. Rompiendo también esas inercias de las influencias, que "mi cuate" "o tengo conocidos aquí en la delegación y necesito cerrar la calle y me vale gorro y la cierro, jurídicamente me vale porque mi compadre trabaja ahí" Entonces yo creo que en ese sentido si hubo beneficios, que la gente logró.

La otra, bueno, faltó tiempo como para que la gente se fuera enterando y fuera viendo los resultados, por lo menos de obras, que fue la parte que si se negoció, que si se pudo llevar a acabo en terreno; que pudiera ver eso y lo fuera entendiendo. Y la gente que participó, a lo mejor no hicimos bien el trabajo, a lo mejor no quedaron del todo convencidas, porque hubo cambio de la administración y no lo exigió. Que fue parte de lo que decíamos nosotros, "a lo mejor nosotros nos vamos, la gran mayoría, y al final de cuentas la responsabilidad de que las cosas continúen o no, es de la ciudadanía. Si no lo exigió quizás algo hicimos por ahí mal.

Document 'Beatriz Velásquez Inclán, México

Un proceso participativo consciente y activo, en su opinión ¿Ayudaría al desarrollo de Topilejo?

Definitivamente si. Lo que nos falta a la gente de Topilejo es la organización. Es participar organizadamente para un bien común, pero sobre todo aprender a ver por el otro.

Sería que ese bien común que se ha perdido en pueblos como Topilejo y que esa herencia prehispánica comunitaria de ayuda se ha distorsionado, ¿Qué observa Ud.?

Se perdió a través del tiempo por intereses personales de unos cuantos y que si bien en lo prehispánico Topilejo era un pueblito muy pequeño (Topilco, nombre original de Topilejo...) si se organizaba para la caza, para la tala de árboles y para lo demás. Vino a dar que, en tiempos revolucionarios, la gente lo que quería es comer y se olvido, en ese momento, de lo otro. Ya era mi familia, que mi familia tenga, que mi familia pueda.... Y se empezó a perder la participación para la comunidad y se empezó a perder el vínculo de unos con otros para un bien común.

Organizaciones - Funciones

Document, RRT, Dirigente vecinal, Ajusco Medio

Usted es dirigente de una organización vecinal, ¿qué cargo desempeña en ella y qué funciones realiza su organización?

Bueno, no es una organización, es un comité vecinal que se deriva de unas organizaciones vecinales conforme a la ley de participación ciudadana de la Ciudad de México. Es un comité que está formado por nueve integrantes que se compitió a través de planillas el año del 1997 y que hasta la fecha no ha habido cambios. O sea, por X razones la han estado posponiendo año tras año, por el problema político que existe ahora en el país. Entonces nosotros tenemos 7 años prácticamente de representantes vecinales.

Dentro de las funciones que se tiene como comité está principalmente lo que es gestionar lo que es servicios para estas colonias del Ajusco Medio: drenaje, agua, pavimentación de calles, banquetas y guarniciones, resumideros. O sea, primordialmente, en estos rubros y es lo que más nos preocupa porque probablemente como comités podemos gestionar otras tantas cosas, que no se está haciendo. El trabajo de todos esos comités no se está haciendo como se debiera hacer.

Participación ciudadana – Democracia - ciudadanía

Document Dirigente, Mujer, Pueblos, México

¿Qué relación puede Ud. establecer entre participación ciudadana y democracia?

Yo creo que la democracia en Topilejo apenas a lo mejor está tocando la puerta. Y que la participación ciudadana no se ha dado tal cual por la misma falta de organización de los que vivimos aquí y que bueno ni una ni otra está claro en la comunidad definitivamente.

Document 'Benjamin Torres, Pueblos, México'

En su opinión, ¿la participación ciudadana ayuda a fortalecer los procesos democráticos? ¿Qué relación establece entre participación ciudadana y democracia, por ejemplo, en el caso de Tlalpan?

Mira, la democracia en el caso del DF es una..., aquí no ha habido hasta que entró Fox. Hay una democracia electoral, una democracia representativa, pero la democracia directa que permiten estas políticas que es la conciencia del pueblo comprometida con su territorio, no. Aquí en la ciudad de México la participación ciudadana ha sido en dos vertientes, la institucional y la de la insurgencia. En el 85 surge un a participación fuerte de los grupos como Asamblea de Barrios, los Panchos Villas, no recuerdo otra, (...). La participación ciudadana institucional como los comités vecinales o como los comités ciudadanos de seguridad son institucionales, van ligada al empeño de la voluntad del jefe de gobierno o del jefe delegacional en turno, pero no trasciende porque no hay programas de participación ciudadana a pesar de que tenemos una ley que si garantiza la participación ciudadana, pero que la garantiza a través de situaciones que no son tan fáciles de cumplir verdad: el plebiscito, el referéndum y cosas de esas. Te piden un tanto por ciento del padrón electoral y ahí solamente cuando hay un problema muy grande como es el de la seguridad de México se puede dar concentraciones de esa naturaleza para modificar un poco la situación.

¿Son como mecanismos más para ser utilizados desde arriba que desde abajo?

Sí, son instrumentos que permiten el control de los ciudadanos.

Democracia/Calidad de la democracia

Document 'Benjamin Torres, Pueblos, México'

¿Por qué si existe esa claridad en la mayoría de ciudadanos que si a las autoridades no se les está vigilando no cumplen bien su función o si uno no participa no alcanza mayores cosas? ¿Por qué existe una indiferencia, un mantenerse al margen, no sintiéndose mucho su presencia en los espacios de participación y de toma de decisiones?

Mira hay cosas coyunturales en que la gente responde de manera casi unánime. Cuando son de esa naturaleza se le da solución inmediata a los problemas. Hay otras cosas de carácter menos coyuntural y más diluido. La gente por una falta de formación de los programas de la Secretaría de Educación Pública, ha venido decayendo en su conciencia ciudadana. (...) La gente no toda participa de una comunidad. En Topilejo por ejemplo, de una comunidad de 28 000 persona, participan activamente 100. Ahí hay mujeres que se distinguen por su participación, hay tres. Yo admiro mucho a estas mujeres. Las tres tienen diferente horizonte de participación.

Document IG, Tlalpan, Funcionaria 1, Mujer, México'

¿Es más difícil gobernar en democracia?

Si, yo creo que sí. Requiere de muchísimas más negociaciones, requiere de gran capacidad de respeto, de diálogo, de tolerancia y sobre todo que hay algo, que de repente a la ciudadanía no le gusta, que es la corresponsabilidad. Si somos muy duchos los ciudadanos en pedir y querer acceso a..., pero haber como asumimos la responsabilidad. Yo creo que están cambiando estas formas, yo creo que se han abierto discusiones muy, muy importantes...

Género

Document Dirigente Pueblos, Mujer, México'.

En cuanto se refiera a la participación varones y mujeres, ¿cómo es el proceso tanto en las comunidades como en los vecindados?

Si hablamos primero de los originarios, la mujer en Topilejo no tiene voz ni voto. Sigue habiendo esta separación de que, "aquí el hombre manda, decide, hace, participa y está presente en todo". La mujer está en su casa o bien trabajando. Ahora, trabajando más fuera para ayudar al sustento del hogar, pero sin voz ni voto. La violencia intrafamiliar es uno de los rubros que más atendemos porque no se le permite a la mujer participar abiertamente. Las que participamos abiertamente somos mal vistas por las mismas mujeres. Entonces, es también un relajo entre si me meto o no me meto porque me van ha ver mal, pero cuando brincamos ese escalón ya no hay problema.

Document Sra. Fernández M., México'

En la experiencia que Ud. ha visto en Tlalpan, ¿cómo es la participación de los varones y mujeres? ¿Se integran en forma similar? ¿Alguno de los géneros participan más? ¿Cómo se manifiesta este proceso?

Mira, yo siento que hay equidad de género. (...) En estos dos movimientos, tres que he participado, tanto lo del presupuesto participativo, lo del equipo de monitoreo y de contraloría he visto equidad de género. Hay personas del sexo masculino que también se interesan y que tienen mucho valor y ayudan. Yo veo que aquí sí, en Tlalpan sí hay equidad de género.

Document IG, Funcionaria 1, Tlalpan, México

Cuando hablamos de participación de ciudadanos y ciudadanas ¿quiénes participan más? ¿Mujeres o varones? ¿Jóvenes o adultos?

Yo no tengo datos estadísticos sobre quienes participan más, sin embargo creo que es por temática. Por temática y también por usos y costumbres. En cuestión de participación (es chistosa): en los pueblos, por ejemplo, existen un gran número de mujeres a las asambleas, sin embargo, quienes forman parte de estas estructuras no formales de participación e incluso formales, son hombres. Los subdelegados todos son hombres, en los comisariados ejidales la mayoría son hombres.

En la asamblea general que hicieron el año pasado, ¿cómo fue la participación en cuanto a género?:

Yo observé una gran participación de mujeres adultas, no jóvenes. Yo diría jefas de familia, o no necesariamente jefas de familia, pero mujeres madres. Yo observé una gran participación, pero te repito a la hora de elegir representaciones participaban más los hombres, pero también dependiendo la temática. En seguridad pública participaban mucho también hombres.

Relación gobierno – ciudadanos, gobierno - sociedad

Document 'DGE', Mujer, México

¿En qué se diferencia de las otras formas de participación ciudadana anteriores? ¿Qué innovaciones tiene este proyecto?

Llevó más de 20 años en la Delegación y yo creo que fue el primer ejercicio democrático que vi, en que se tomó la opinión de la gente en general, incluyendo organizaciones y demás, pero se involucró a ciudadanía en general. Y fue democrático, definitivamente. Anteriormente siempre se discutía que el POA era de acuerdo a una situación clientelar, o sea los programas se hacía en una forma clientelar o bajaba el recurso en una forma clientelar, atendiendo según las facciones y demás.

Document 'Benjamin Torres, Pueblos, México'

¿Cómo se dan las relaciones entre la sociedad de Topilejo, por ejemplo, con las autoridades?

Es un vínculo viciado. Aparentemente es buena, pero hasta donde las circunstancias lo permite. Cuando no, se tiene que radicalizar la gente. Si no te radicalizas no obtienes las cosas, verdad. Y te radicalizas a cambio de comprometer tu integridad física, tu integridad de libertad o tu integridad de que vayan y te golpeen ahí de muchas maneras. Entonces es una relación que se va dando en diferentes planos, a veces se da bien, entre comillas, cuando se da mejor, y otras veces se da en función del interés de ambas parte. Entonces si el gobierno corresponde a la petición no hay mucho problema, sino se radicaliza la situación.

Relación participación ciudadana – desarrollo local

Document, Sra. Fernández, Villa Coapa, Tlalpan, México,

¿Qué relación se puede establecer entre la participación ciudadana y el desarrollo local? Cuando se habla de participación ciudadana, incluso cuando se aborda el presupuesto participativo, la relación se hace más en función a lo que se va logrando en cuanto a desarrollo a nivel de Tlalpan o de las zonas. ¿Ayuda a alcanzar un mayor desarrollo y tener una mejor calidad de vida si los ciudadanos participan? Explique por favor.

Claro que sí. Mira, si la población participa, como ellos son los que viven los problemas, las autoridades tienen ya los ojos puestos en el territorio. Si hubiese planeación conforme a la demanda de los ciudadanos en este tipo de participación, yo pienso que si el desarrollo sería sustentable, sería una cosa planificada, sería una cosa que a futuro no se viera acotada, porque lo que hemos visto en estos tiempos es que hemos crecido urbanísticamente a lo loco sin haber planeado y las delegaciones centrales se están quedando vacías y nosotros que estamos a las orillas estamos ya invadiendo zonas de conservación ecológica, de reserva... Entonces, si todo esto tuviese una planificación apegada a lo que el mismo ciudadano vive, yo creo que tendría mayores resultados.

Relación corporativa clientelista

Document 'Sra. Fernández, Villa Coapa, Tlalpan, México

¿Se puede decir que el mismo gobierno fortalece esa relación corporativa o clientelista?

Sobre todo aquí lo que yo he visto últimamente es puro corporativismo y clientelismo, clientelismo, que para mi punto de vista no es justo.

Document IG, funcionaria 1, Tlalpan, México

¿Qué obstáculos o dificultades existen para que los ciudadanos participen?

La propia cultura con prácticas corporativas, clientelares, desalientan la participación de los ciudadanos sin grupo, los ciudadanos sin apellidos, los simples y llanos ciudadanos, yo creo que se desalientan a partir de ello. Y bueno el paraguas jurídico y las acciones que en materia de participación ciudadana se despliegan no han logrado desde el gobierno, desde la participación ciudadana institucionalizada, romper con estas prácticas. Incluso, pueden serle funcionales al gobierno.

Obstáculos – problemas para participar

Document BVI, Dirigente, Mujer, Pueblos, Tlalpan, México

¿Qué obstáculos y dificultades existen para que exista una incorporación de los ciudadanos a participar en los procesos políticos y de desarrollo de Topilejo?

Yo creo que lo primero es la apatía de la gente. Somos muy apáticos, somos muy incrédulos, somos muy egoístas, somos ignorantes (desconocemos). Yo creo que uno de los mayores obstáculos aquí es la apatía conjuntamente con la ignorancia. (...) en Topilejo lo que a la gente le interesa en comer, no cultivarse.

Motivaciones para participar

Document 'Benjamin Torres, Pueblos, México'

Y los ciudadanos que participan, tanto de la zona de donde Ud. viene (de los pueblos) como en Tlalpan en general, ¿qué cree que los motiva a participar?

Bueno, por necesidad y un poquito de conciencia social. Definitivamente si nosotros no levantamos la voz, si no protestamos, si no exigimos, estamos de alguna manera muertos, porque la gente parece que aquí todavía no entiende que los gobiernos son para servir al pueblo no para servirse del pueblo. En tiempo de campaña, gente ajena además a la Delegación y con dos promesas que hace de manera demagógica y sin conocimiento de causa, logra la Delegación. (...) Regala una pipa de agua y hace un convenio así truculento. En Tlalpan hay un subsidio para el agua doméstica de 60 millones de pesos anuales y esa situación hace que finalmente esté uno dependiendo de un gobierno que desconoce el territorio y el fondo de sus problemas.

Sugerencias al gobierno y a los ciudadanos

Document 'Benjamin Torres, Pueblos, México'

¿Qué sugiere Ud. a los ciudadanos y que sugiere a las autoridades para poder fortalecer los espacios de participación ciudadana?

Pues mira, yo a los ciudadanos lo que les puedo sugerir es que tengan conciencia cívica y que se den cuenta que mucho de lo que padecen está en función de lo que permiten al no participar, al conceder, al ser pasivos. Y al gobierno (...) sugiero que se comprometan, que no sean demagogos, que no le tengan miedo a la gente, que la corresponsabilidad es una alternativa, que la tolerancia es una alternativa. A los partidos políticos que dejen de ser demagogos, que dejen de ver la arena política como una confrontación en función de sus intereses. Aquí hay un desbordado interés por ser dirigente/autoridad.

Document IG', Funcionaria 1, Tlalpan, México

Con respecto a la participación ciudadana ¿qué cree Ud. que debe mejorar, tanto desde las autoridades, como desde los ciudadanos?

Mira, yo creo que tendríamos que apelar como autoridades, lo digo como funcionaria y me lo creo así, a que independientemente, de quienes llegaran a ocupar estos puestos tuvieran una organización ciudadana activa, participativa, informada, corresponsable. (...) Hay que atender esa parte, esa dimensión de la participación, que tiene que ver más con cuestiones de política, con cuestiones de toma de decisiones, que es la participación ciudadana, yo creo que allí hay que incidir: en la construcción de una nueva ciudadanía y esta idea que debería estar permeando a todos, que todos somos ciudadanos y que solamente hoy nos tocó estar de este lado de la mesa y que seguramente el 2006 vamos a regresar a ser ciudadanos, que no se nos olvide esta parte de nuestra constitución como ciudadanos.

SAN JUAN DE LURIGANCHO

Participación ciudadana (desde el gobierno o desde los ciudadanos)

Document Regidor de la Municipalidad, Perú

En lo que se refiere a participación ciudadana y participación vecinal, ¿cuál es la finalidad es la finalidad al promover la participación?, ¿qué es lo que busca la Municipalidad al promover la participación?

Principalmente a que sean comunicados, a que estén bien enterados, de todo lo que el Alcalde viene trabajando, viene solucionado mil problemas todos los días. Principalmente que se enteren del presupuesto magro con que contamos.

Document 'Jorge Bazán Linares

¿Cómo funciona el proceso del presupuesto participativo?

Como te digo,...., SJL está dividido en 8 zonas, 27 comunas. Eso quiere decir que cada zona tiene representantes y cada comuna tiene representantes. En cada zona hay dos a tres comunas a nivel distrital. Eso quiere decir que la población, las bases, tiene representantes y ellos son los que ven por ellos en una asamblea general. Y

hacemos charlas, hacemos talleres, donde les explicamos a ellos el presupuesto, cuánto es del distrito o en que pueden Uds. utilizarlo, en prioridades, a que sectores destinarlos, que tienen o no tienen obras, o sea se programan las obras estrechamente coordinadas con la sociedad civil, que es lo principal.

En el programa, proyecto o plan de participación ciudadana de la Municipalidad, ¿cuáles son sus objetivos?

Tenemos como objetivo principal es la gestión de las actividades de formación de ciudadanía y promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos y desarrollo local. Como misión tenemos propiciar y crear las condiciones para incrementar la participación de la población del distrito en la gestión del desarrollo sostenible de la localidad y en la gestión municipal.

Document 'Blanca Rosa Céspedes León, Perú'

¿Cómo es la participación en las juntas vecinales? El trabajo de la población que participan como promotores, como presidentes de junta, de comités ecológicos ¿Es voluntaria y como es dicha participación?

En lo que es en los comités ecológicos sí, si tengo gratas experiencias. Tengo amigos que trabajaron a fondo sobre el tema, es un trabajo netamente de personas que son dirigentes, que talvez no sean partidarios políticos de los alcaldes de los distritos, no le deben favores nadie. Por lo tanto su trabajo es independiente, voluntario y ejemplar también; a diferencia de muchas personas que tienen que pagar favores, que es algo como presionado, como maquillado, que sucede en todas partes. Con respecto a otras instituciones, en otros temas, en mi distrito al menos es voluntario. En mi distrito los promotores de salud, los promotores del adulto mayor, las promotoras facilitadoras del MINDES, así sea un Ministerio, ese trabajo es voluntario. Ellas se motivan y después ellas replican a otras, entonces es un hecho que se multiplica. Es lo mismo en los comités ecológicos y otras organizaciones, esto se multiplica.

¿Cómo participan los ciudadanos en estos espacios (de sus organizaciones)?

Participan los que los representan. Sus dirigentes, en una tarde, en un taller de trabajo se define lo que se va a hacer y el rol de ellos, en lo que ellos vana participar.

¿Qué logros puede mencionar como más significativos en este proceso de participación? ¿En qué se ha avanzado y en que se ha retrocedido talvez?

La participación ciudadana ha logrado hacerse de voz fuerte, de voz presente. Es decir, aquí estamos y necesitamos esto y hagámoslo porque esto queremos. Estamos allí para satisfacer nuestras necesidades, es lo que se ha logrado. Cómo por ejemplo, lograr con la participación mayoritaria de la comunidad un hospital, que no se logró hacer durante mucho tiempo...

Hasta ahora qué balance haría Ud. de todo este proceso de participación que hay desde el 2000, si no me equivoco, aunque hay quienes señalan que desde el 98 que se ha dado un cambio en todo el proceso de participación dentro del distrito. ¿Qué sugiere a las autoridades, qué sugiere a los ciudadanos?

Para dar primero un balance yo diría que es positivo, porque el que gana es el distrito, el que gana es el país. Definitivamente ganamos participando y con la democracia también. En cuanto a sugerencias: que no solamente dar prioridad a sus asesores, (...) dejarse influir por la ciudadanía implicaría una ganancia mayor porque es la necesidad misma.

Document Juana Achiraico, Perú'

¿Participan representantes de organizaciones o ciudadanos de a pie como se dice?

No. Son representantes de organizaciones los que participan y también son invitados. Por decir, cada organización envía su representante (...). Pero, si hay una capacitación que se puede ampliar para más allá el servicio de capacitación a más personas se hace la invitación a su organización para que también participe dentro de la capacitación. No se limita la participación de otras personas. Cuantas más personas haya para que se capaciten, mejor.

De los proyectos o programas donde participan ciudadanos (...) ¿qué resultados existen hasta ahora? ¿Qué logros considera los más importantes?

... a nivel de mi organización de la central de comedores tenemos una escuela de líderes que capacita año a año a las mujeres de la organización en preparación para ser líderes en el campo del liderazgo para que ellas sepan desenvolverse, porque hay muchas madres no conocen sus derechos. En este caso nosotros estamos dando esa oportunidad de capacitarlas y de darles el conocimiento de cuáles son sus derechos, cuáles son sus funciones de repente de los comedores, qué es lo que deben hacer como ciudadanas, todo ello. Capacitamos en diversas áreas. Eso por el lado de la Escuela de líderes. También tenemos un centro de cómputo donde se está capacitando a las mujeres en computación y a los hijos de las mujeres de la organización.

Document Presidente de la Mesa de concertación de SJL

¿Qué resultados existen en los proyectos que ya están ejecutados o los que se están realizando, donde hay participación ciudadana?

Yo pienso que una de las cosas si por querer hacerlo o no querer hacerlo, este gobierno (*local*) ha movilizó a mucha ciudadanía. (...) ahora hay una nueva ola participativa, la gente se esta renovando y está tomando mucho más interés en la participación, participa más.

¿Qué logros son más importantes en el caso de SJL en la relación entre Municipalidad y ciudadanos, pero con la participación de ellos?

Se ha creado instancias de participación: el CCL, las juntas vecinales, las redes de políticas públicas. Solamente el hecho de existir, en el caso nuestro, 452 delegados que representan a su vez a sectores, organizaciones territoriales y temáticos, yo creo que es una de las cosas que hay que resaltar en este gobierno. De repente queriendo o no queriendo pero más por impulso nuestro, de la ciudadanía, que por el propio gobierno local, pero en todo caso hemos rebasado las expectativas, definitivamente.

Organizaciones – Funciones - objetivos

Document 'Jorge Bazán Linares, Perú'

¿Qué organizaciones existen en SJL, del ciudadano de a pie? ¿Cómo se organizan?

Nosotros tenemos central de comedores, asociación de club de madres y la organización del vaso de leche. Esas tres organizaciones son las que tienen la mayor participación de población de SJL. Son las más fuertes y las más organizadas en SJL. También tenemos la promotora de salud, una organización nueva pero que está trabajando muy organizadamente. También las iglesias, las cooperativas de vivienda, la asociación de propietarios, urbanizaciones, asentamientos humanos, agrupaciones familiares, ampliaciones, parcelas, hay una gran cantidad de organizaciones y todas albergan a ciudadanos. Diversas organizaciones están representadas en ONGs., en este caso en la Mesa de concertación. Hay una mesa de concertación, donde están ONGs que vienen de fuera y hacen trabajo social aquí en SJL y la sociedad civil (club de madres, vaso de leche, etc.).

Document Juana Achiraco,, Perú

¿Cuáles son los objetivos de estas organizaciones? En el caso primero de la coordinadora multisectorial.

Bien. Su objetivo básicamente en este caso de la coordinadora multisectorial. Nosotros tenemos tres comisiones: la comisión de vigilancia ciudadana, la de liderazgo de la mujer y de lucha contra la violencia la mujer.

En este caso, la comisión de vigilancia ciudadana está abocada, desde el año pasado, básicamente, a lo que es área de salud. O sea, ellas están incidiendo y haciendo vigilancia del seguro integral de salud para ver como se realiza esa labor que el gobierno ha puesto. En lo que respecta a la atención al público: cómo está dando esa atención, es adecuada o no, cómo el personal los trata a los pacientes, en fin, toda una gama de lo que tienen que ver ellos en lo que respecta a la vigilancia ciudadana.

Document Presidente de la Mesa de concertación de SJL

¿Cuáles son los objetivos de su organización?

Bueno como tú has escuchado acá nuestra principal tarea es promover el desarrollo. Eso significa hacer incidencia sobre las políticas de desarrollo acá en San Juan. Esa es nuestra principal tarea, para eso difundimos la participación. Estamos involucrados en todos estos procesos de participación que se han dado a través de las normas. Nosotros nos dedicamos a eso y a difundirlo por todo el distrito. Hemos hecho equipos de trabajo para realizar todo esto.

Participación ciudadana – Democracia – ciudadanía

Document 'Blanca Rosa Céspedes León, Perú

¿Esta participación, contribuye o no contribuye a la democracia?

Por supuesto que sí, porque democracia es participación, es ponernos de acuerdo. Es si no nos gusta algo a ambos es lograr que algo de esas cosas que no nos guste, no precisamente nos tenga que gustar, tampoco conformarnos, sino intercambiar ideas y llegar a acuerdos, logrando ideas sólidas conjuntas. Y eso se llama democracia, no lo contrario: yo me impongo, que se haga esto y que así se haga.

Document 'Dirigente de las cooperativas de SJL

En su opinión ¿la participación de los ciudadanos ayuda a la democracia?

Por supuesto, la participación ayuda porque desde el momento en que el ciudadano participa, dice las cosas que son, critica para bien o para mal, pero lo dice en una manera sana, es democracia. La democracia es decir las cosas como son y defender sus derechos.

Democracia/Calidad de la democracia

Document Representante de las redes de salud de SJL

El hecho que haya participación ciudadana ¿ayuda a mejorar las relaciones entre ciudadanos y autoridades?

Por supuesto, porque por lo menos hay un espacio de diálogo, un espacio de concertación y un espacio donde tú puedas criticar a esos dirigentes, a las mismas autoridades y las autoridades también pueden responder a tus interrogantes, a tus iniciativas y darte salidas, así como educarte. En algunos casos, no decimos que todos vamos a estar de acuerdo en un tema., hay discusiones, pero son alturas y se van a resolver ahí, en ese instante, en que tu te estés reuniendo con esas autoridades.

Document Regidor de la Municipalidad, Perú

¿Qué logros los vecinos obtienen al participar?

Hay más participación, se ha elegido 450 delegados para presupuesto participativa de manera transparente con la ONPE, se aparta de la política barata y se prioriza el diálogo para solucionar los problemas, problemas que han sido siempre utilizados políticamente como el caso de la legalidad de los terrenos de UPIS HUASCAR, que ya los querían desalojar (*por ser asentamientos ilegales*), pero con el diálogo con la participación del Alcalde, dirigentes y propietarios de llegó a un acuerdo definitivo.

Hay muchos logros, tanto para los vecinos como para la gestión misma. Uno, que ayuda a la gestión a trabajar con tranquilidad. Por ejemplo en obras ya no vamos a tener este 2005 que los vecinos vengán, presionen, hagan sus marchas. O el que tiene más vara con algún regidor o con el mismo Alcalde saque sus obras. Ya no vamos a tener estos problemas porque los vecinos ya aprobaron sus obras, están bajo acta, aprobadas en sesión de Concejo. Eso va ha hacer que esta gestión sea más tranquila, se desahogue en ese aspecto.

Participación y género

Document 'Dirigente de las cooperativas de SJL

A partir de su experiencia, ¿Quiénes participan más, los hombres o las mujeres? ¿Cómo se da ese proceso?

Bueno, siempre me hacen esa pregunta. Yo, a través de los años que tengo aquí en SJL he visto que la mujer participa con mayor énfasis. Quizás porque la mujer sufre más y tiene más tiempo, el hombre sale a trabajar y llega la noche y deja su sencillo para la semana y es la mujer que está todo el día en casa y ve las necesidades. Para mí, es la mujer la que más participa en este proceso, pero eso no deja de lado a los varones. Los varones también estamos participando dentro de nuestras posibilidades, pero la mujer es la que más está saliendo adelante y es la que pone el hombro para sacar adelante las cosas que se necesitan.

Document Representante de las redes de salud de SJL

Esa participación ¿es mayormente de varones o mujeres?

La participación ahora es amplia, porque tenemos organizaciones de mujeres grandes. Hay un grupo de la asociación de promotoras de acá de SJL. Es un grupo de promotores que la mayoría son mujeres. Del 100% serán pues 98% mujeres y el 2% varones. En la Mesa de concertación, la participación está en la misma proporción. De acuerdo a las reuniones en las que asistimos, son varones y mujeres.

¿Y en las juntas vecinales?

En las juntas vecinales un poquito más, los varones. Ahí es el único espacio donde el varón tiene mayor participación que la mujer. Ud. sabe que para las mujeres nuestro tiempo es bastante preciado, el varón en cambio, tiene un poquito más. Es una barrera que quizá a la mujer lo restringe de la participación y al varón no.

Liderazgo – rol de los dirigentes

Document Representante de las redes de salud de SJL

¿Qué rol desempeñan los dirigentes, en el distrito, y qué importancia tiene el papel que juegan?

Todos los líderes dirigentes de las organizaciones sociales cumplen el rol articulador entre la comunidad y nuestro “municipio” (Municipalidad), llevando así las necesidades, llevando así las ideas, llevando así las propuestas para cambiar la situación en que nos encontramos ahora. Por decir, los dirigentes de la Mariscal Cáceres ¿qué necesidades tienen? Quizás pavimentación de sus pistas, de sus calles no, o llevar la red de agua, desagüe. Entonces ¿cómo la autoridad municipal se va enterar de esto? A través de sus dirigentes de estas organizaciones. Y si son otras organizaciones de ayuda a la población, igual. Hay múltiples problemas en la población, que estos líderes llevan y van a tratar de cambiar el curso de estas necesidades. O sea mejorar, en positivo.

Document Regidor de la Municipalidad, Perú

¿Qué funciones tienen los dirigentes?

... representar a su pueblo y de gestionar. Básicamente de gestionar sus obras que necesitan. Pero es muy lamentable que los dirigentes se dejen llevar también por políticas.

Relación gobierno – ciudadanos, gobierno – sociedad

Document 'Dirigente de las cooperativas de SJL

¿Cómo son las relaciones que Ustedes tienen con las autoridades locales?

Con las autoridades locales estamos en un proceso de poder dialogar ya que es difícil contactarnos porque la burocracia es bastante lenta, pero a través de lo que se llama el presupuesto participativo queremos empezar a tener un diálogo más constante...

¿Cómo son las relaciones de los dirigentes con las autoridades?

A veces es un poco tirante con las autoridades porque muchas veces las autoridades se quejan que por falta de presupuesto no pueden hacer las obras que los dirigentes siempre están gestionando. Por eso, esta cuestión del presupuesto participativo fija prioridades y entre todos los dirigentes del distrito se priorizan las obras y este año te dan a ti, el otro año le dan a otro, todo para que haya una buena concordancia, buena relación.

¿Cómo son las relaciones de los dirigentes con los ciudadanos a quienes representa?

A veces son un poco tirantes porque el mismo dirigente no informa lo que está haciendo, se calla y cuando el pueblo le pide informes, a veces se molestan. Entonces ahí viene la tirantes.

Document 'Blanca Rosa Céspedes León, Perú

¿Cómo es la relación de las autoridades locales con los dirigentes?

No es de tanta felicidad, de comodidad, pero se esta avanzando, están aprendiendo las autoridades que los dirigentes están para ser oídos y tomados en cuenta, y también para criticar. Esto seguramente no es muy cómodo para ellos porque no están acostumbrados a algo nuevo; y los dirigentes, tampoco están acostumbrados a criticar bien, a criticar constructivamente. Entonces es un aprender para ambos. Y si ayuda a la democracia porque eso es democracia, ponernos de acuerdo.

Independientemente que se esté dando porque ya existen leyes ¿cómo lo evaluaría usted? ¿Ha ayudado en alguna cosa para que las autoridades estén más abiertas al diálogo, haya más comunicación con la ciudadanía?

Sí, definitivamente. Aunque no lo creas como estamos en un país que está acostumbrado al autoritarismo, entonces las autoridades si bien es cierto creen en las normas, *no basta*. El hecho que la organización esté fortalecida (y fortalecida significa que participen y que active su organización), entonces se hacen respetar pues. Así la autoridad cuando toma su decisión lo piensa dos veces. Tienen que haber movimientos ciudadanos fuertes para que haya autoridades abiertas, ese es mi parecer.

Document 'Dirigente de las cooperativas de SJL

En su opinión, ¿la participación de los ciudadanos contribuye a las buenas relaciones entre ciudadanos y sociedad? ¿Ayuda a mejorarlas?

Si ayuda mucho, porque cuando hay bastante participación los dirigentes están en permanente contacto con las autoridades. Y de eso se dan cuenta las autoridades, que pueblo participa y que pueblo no participa. (...) Nosotros en estos 20 años que estamos viviendo aquí en SJL, nos hemos dado cuenta de que cuanto más participación hay las autoridades también ven con mayor interés. Hay que dar de nuestra parte para que las autoridades también pongan de su parte.

Relación participación ciudadana – desarrollo local

Document 'Dirigente de las cooperativas de SJL

En su opinión ¿la participación influye en el desarrollo local y de las personas?

Por supuesto, es muy importante la participación para lograr el desarrollo, porque sino hubiera participación..., usted mismo está viendo que en varios sitios cuando la gente no participa, su pueblo está abandonado, calles sucias, no tienen sus obras, niños abandonados, entonces es muy importante la participación.

Calidad de vida

Document 'Dirigente de las cooperativas de SJL

En su opinión, ¿Ayuda esto a mejorar su calidad de vida de la población? Puede mencionar algunos ejemplos.

Claro, ayuda a mejorar la calidad de vida, como le digo. Por ejemplo, si uno participa a través de un comité de parques, esta participación ayudaría a que el parque este más bonito, esté bien regado y tenga bastante mantenimiento. Si uno participa a través de la comisión de pistas al final logra que el pueblo tenga sus pistas y eso implica que el transporte mejore y así se mejore la calidad de vida de los pobladores.

Document Presidente de la Mesa de concertación de SJL

De los ciudadanos que participan ¿puede decirse que acceden a una mejor calidad de vida en relación con quienes no participan?

Pienso que sí. Yo creo que ninguna señora de comedor podrá decir o la gran mayoría que por lo menos no comen mejor. Claro que comen mejor.

Relación corporativa y clientelista

Document Regidor de la Municipalidad, Perú

¿Qué rol cumplen los dirigentes ciudadanos o dirigentes sociales en relación con los otros ciudadanos como con la Municipalidad? ¿Puede decirse que esa participación es positiva, negativa? ¿Por qué?

Bueno es muy lamentable decir que a nivel de todas las dirigencias de los pueblos hay muchos problemas. No hay dirigentes que no tengan problemas. Es por la misma incomprensión de sus pobladores. A veces no los apoyan bien o hay mucha calumnia. También hay intereses políticos que hacen mucho daño a los pueblos, (...) Por ejemplo ahorita es muy lamentable que los dirigentes ya están siendo atraídos, ya sea por la campaña de Fujimori, de los amigos apristas, por la campaña de solidaridad, en fin, ya están metidos.

Obstáculos – problemas para participar

Document 'Jorge Bazán Linares, Perú'

En lo que va de este gobierno y lo que Ud. a podido ver de la gestión anterior ¿qué obstáculos, qué dificultades existen en la participación de los ciudadanos en este caso para poder ser parte de la gestión municipal para incluirse en ese proceso?

El temor de los vecinos a ser utilizados.

Dirigente de las cooperativas de SJL

¿Qué dificultades u obstáculos existen para que lo ciudadanos participen?

Es la poca educación, la poca educación que yo veo donde yo vivo, que es un asentamiento humano. Muy poca educación de los vecinos y mucho conformismo. Se logra algo y pum, allí nomás queda. Lo que tenemos que poner mayor énfasis es en la educación de nuestros jóvenes y también una educación para el adulto...

Document Juana Achiraico, Perú

¿Qué obstáculos o dificultades existen en la participación de los ciudadanos?

Básicamente son los medios económicos. Otra, la falta de convocatoria, de repente desconocen de lo que se tenga que hacer y no están enterados de lo que se hace. Entonces una difusión amplia de lo que se quiere hacer *es necesaria*. Para eso son los actores sociales o los dirigentes de la sociedad civil para que puedan promover, para que puedan invitar, para que puedan impulsar el proyecto que se quiere hacer.

Document Regidor de la Municipalidad, Perú

¿Qué obstáculos o dificultades existen para la participación de los ciudadanos en este Municipio?

Básicamente es la comunicación, nos falta. Usted. sabe que en SJL hay más de un millón un millón de personas y no podemos llegar a ese millón de vecinos.

Motivaciones para participar

Document 'Dirigente de las cooperativas de SJL

¿Por qué participan los ciudadanos? ¿Qué les motiva a participar?

Participan generalmente para ver qué obras se consiguen, eso es la mayor motivación para poder participar. Quieren ver sus pistas, quieren ver su local comunal, y los pueblos más nuevos, quieren ver su luz, su agua, su desagüe. Cuando ya logran eso, decae la participación.

Sugerencias al gobierno y a los ciudadanos

Document 'Dirigente de las cooperativas de SJL

¿Qué sugiere Ud. a las autoridades, qué sugiere a los ciudadanos, en relación a la participación, para mejorar estos procesos?

Yo les diría a los ciudadanos que dejen un poco la apatía, que participen más, que sepan exigir sus derechos, de que las cosas no son fáciles y que hay que luchar para conseguir lo que uno desea.

Document 'Dirigente vecinal, José Puicón de SJL

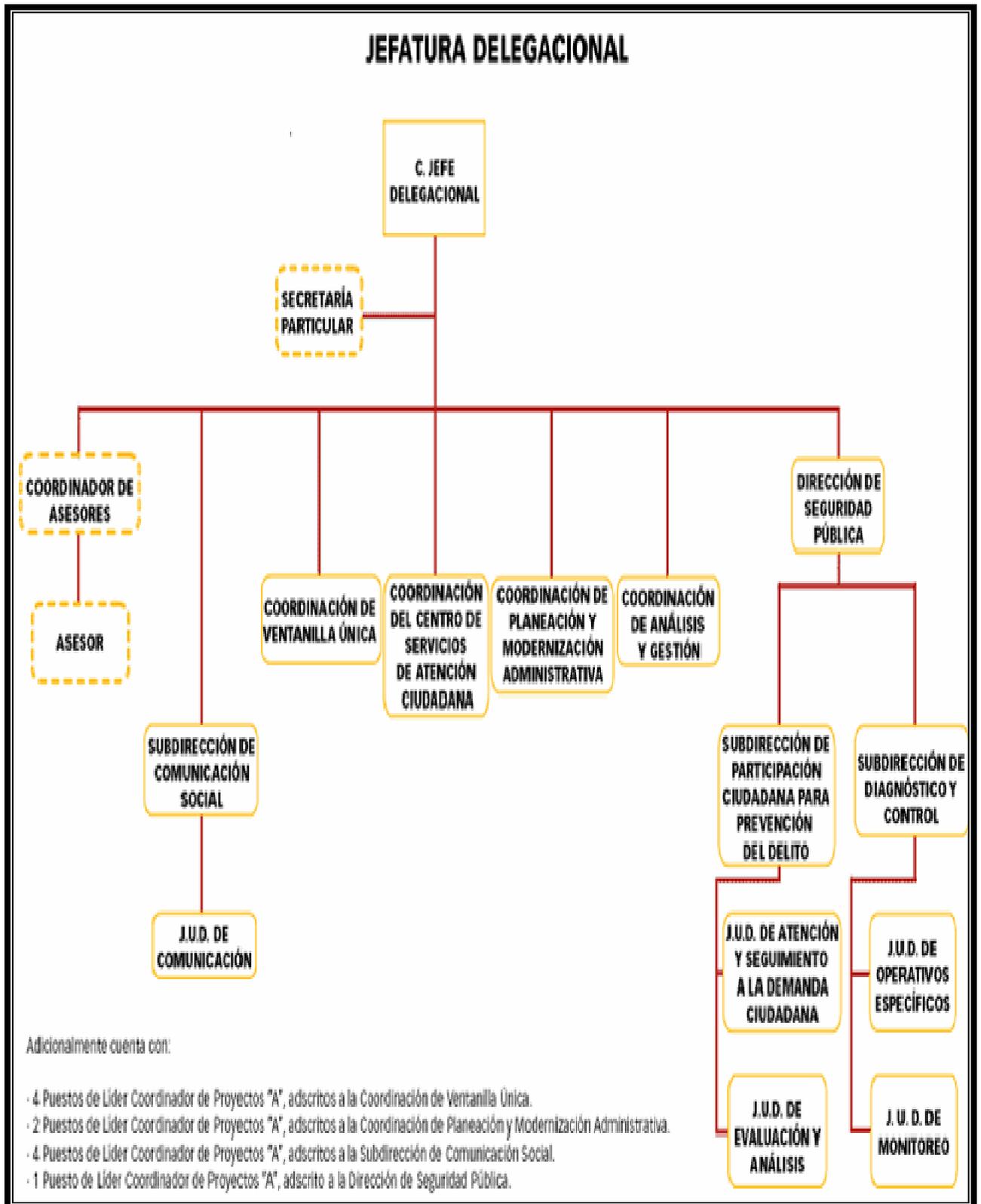
¿Qué sugeriría Ud. a los ciudadanos?

Que en este proceso que se viene que participen, que si fuera posible puedan venir a la Mesa de Concertación e integrarse, ser parte de ella, tener algún espacio donde tenga voz y voto y decir “nosotros queremos esto”. La Mesa puede ser un intercesor de un trámite, de repente un portador de voz para que dentro del Concejo de Coordinación Local (CCL) los consejeros motiven el desarrollo de cada pueblo.

¿Qué sugerencias hacía Ud. a las autoridades?

Que las autoridades locales deberían hacernos partícipes dentro de su agenda, en la que casi muy poco nos atienden. Cuando participamos siempre es con sus asesores, con el Alcalde no se conversa mucho, hay mucha burocracia prácticamente, mucha burocracia. Esto nos conlleva que el Alcalde, que siempre bajaba ala llano a pedir votos ahora se olvida de bajar a los pueblos y se haga esa distancia con el Alcalde, a él no se le ve mucho.

Anexo No. 07



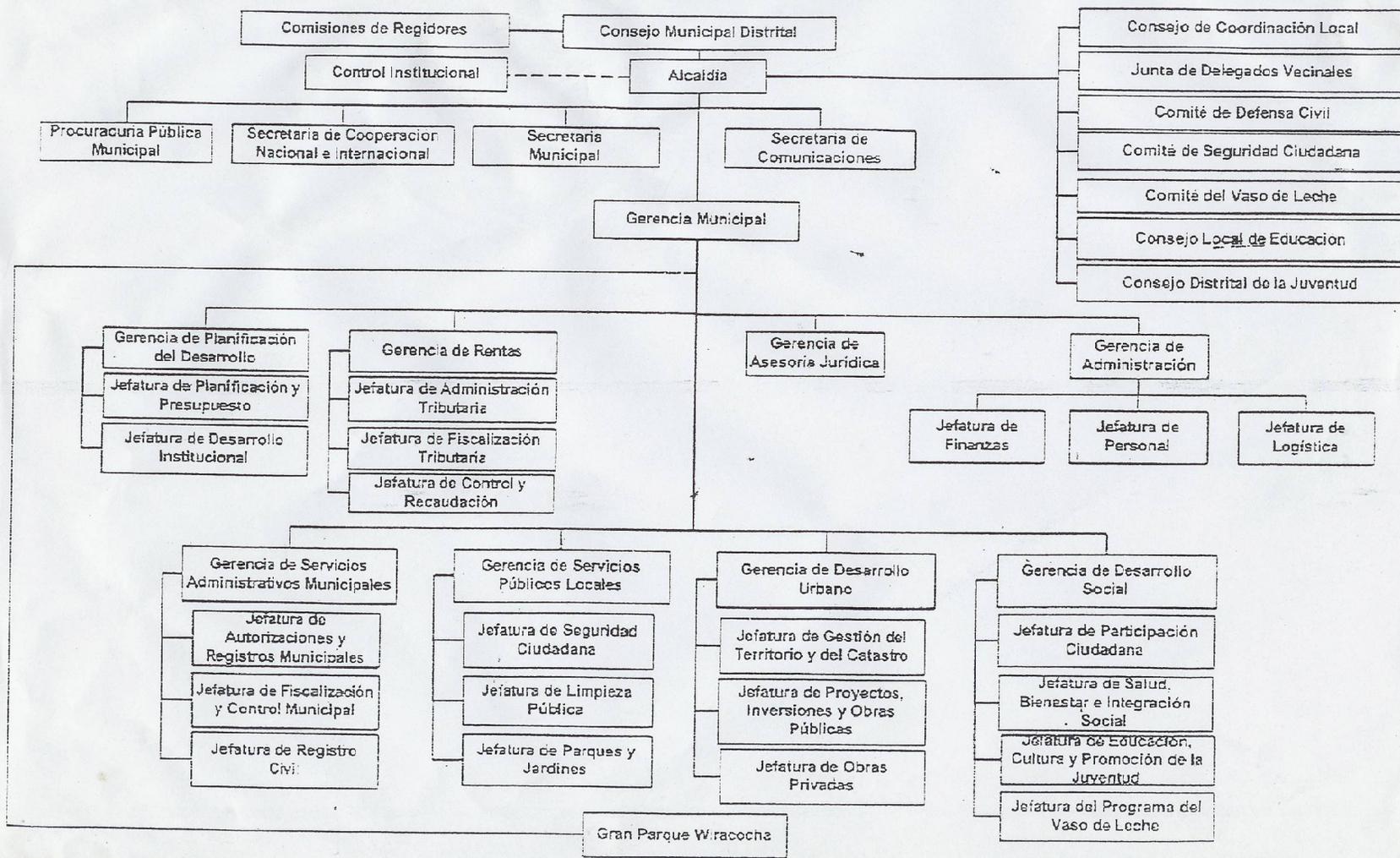
Fuente: Delegación de Tlalpan. <http://www.tlalpan.gob.mx/estructura/organogramas/index.html>

Anexo No. 08



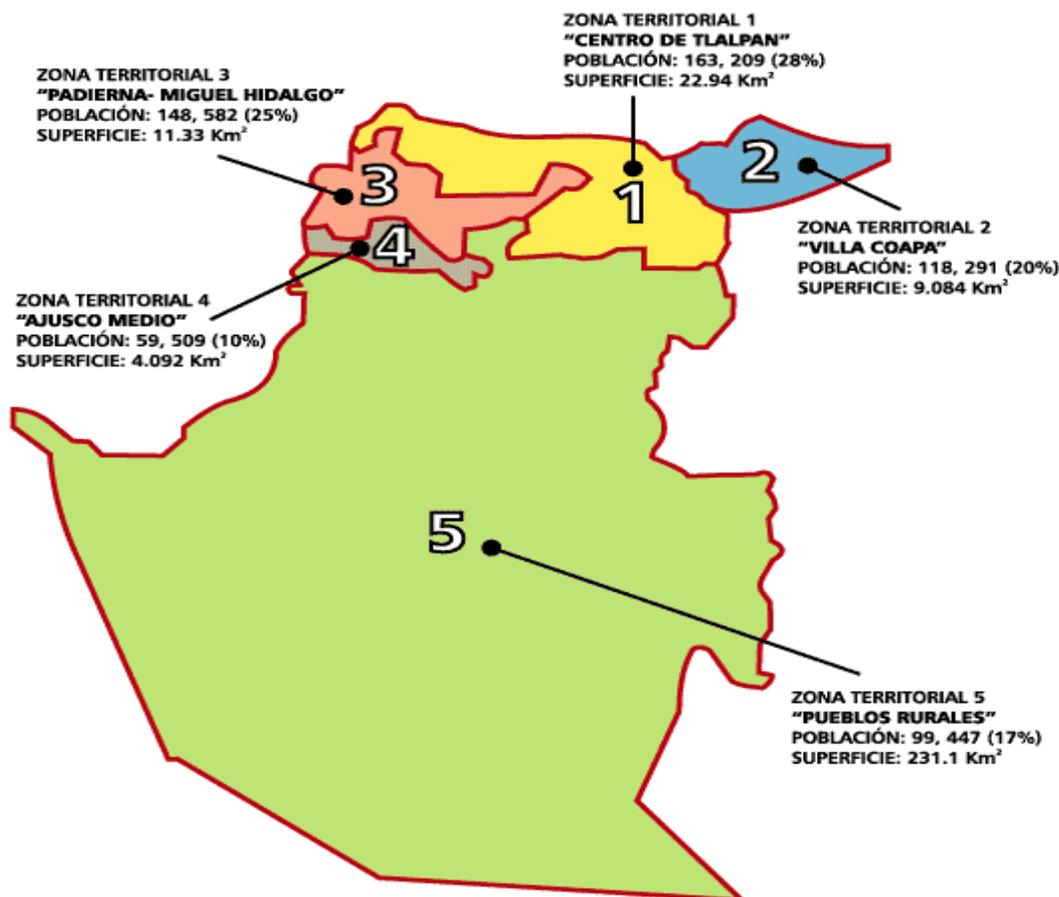
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE LURIGANCHO
GERENCIA DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO
JEFATURA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE LURIGANCHO
ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL



Anexo No. 09

División territorial de la Delegación de Tlalpan*



Nota:

Tlalpan tiene 147 unidades territoriales formadas por 219 colonias, 8 pueblos y 10 barrios. Las consideradas más importantes son: Miguel Hidalgo, Fuentes Brotantes, Pedregal de San Nicolás, Héroes de Padierna, San Pedro Mártir, San Andrés Totoltepec, Lomas de Padierna, San Miguel Ajusco, San Miguel Topilejo y Villa Coapa. Asimismo tiene 170 asentamientos irregulares *distribuidos de la siguiente manera: Ajusco Medio (6), Magdalena Petlacalco (6), Parres El Guarda (2), San Andrés Totoltepec (26), San Miguel Ajusco (19), San Miguel Topilejo (55), San Miguel Xicalco (16), San Pedro Mártir (3), Xolalpa (1), Santo Tomás Ajusco (32) y Tepechimilpa (4). Para el caso de la participación ciudadana, las unidades territoriales funcionan como las unidades más básicas que podrían compararse con las comunas de SJL, donde funcionan los comités. La Nueva Ley de participación ciudadana del 2004 contempla un comité ciudadano por Unidad Territorial. En SJL de Perú, existe una junta vecinal por cada comuna, una por zona y una a nivel de distrito.

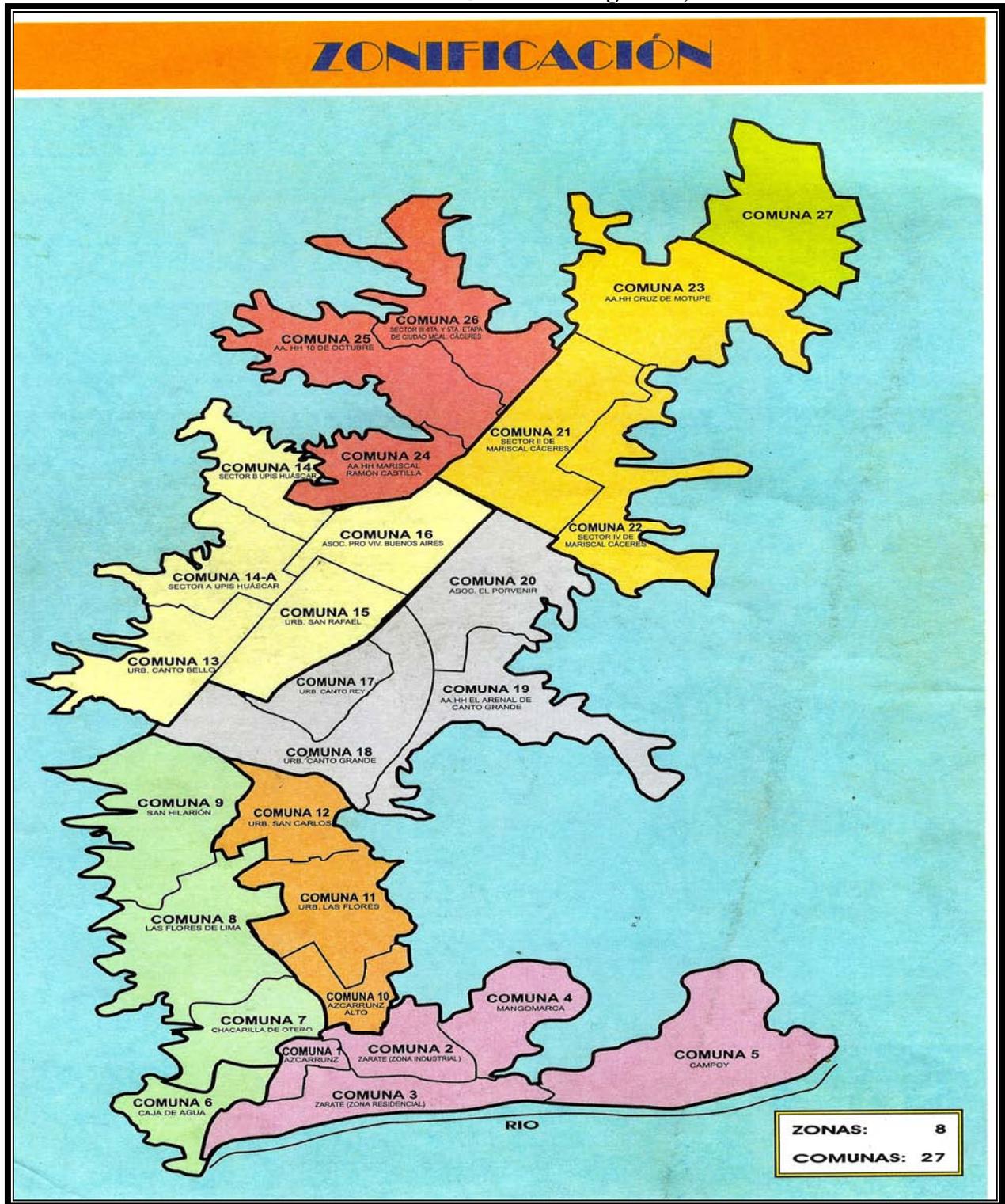
Los pueblos son: San Lorenzo Huipulco, Santa Úrsula Xitla, La Asunción Chimalcoyotl, San Pedro Mártir, San Andrés Totoltepec, San Miguel Xicalco, La Magdalena Petlacalco, San Miguel Ajusco, Santo Tomás Ajusco, San Miguel Topilejo y Parres El Guarda. Entre los barrios, los más conocidos son: Niño Jesús, Calvario, San Marcos, La Conchita, La Fama, La Santísima, La Joya, San Pedrito y Peña Pobre.

* Fuente: http://www.tlalpandigital.org.mx/wb2/Tlalpan_Digital/Flal_Mapa_de_la_Delegacion

* Fuente: Programa Delegacional de Población Tlalpan 2004-2006.

Anexo No. 10

División territorial de San Juan de Lurigancho, 2003 - 2005



Fuente: Mesa de concertación de SJL. Boletín informativo No. 01. Lima. 2004.

Anexo No. 12

Evolución y resultados de los mecanismos de participación en el Distrito Federal

Instancia	Años	Ley	Forma de elección	Funciones	Resultados
Consejo consultivo de la ciudad de México (CCDF)	1929-1995	LODFyTF (13/12/1928)	13 miembros elegidos por el Jefe de Gobierno del DF para un periodo de 3 años. Era honorífico.	De consulta, opinión, denuncia, revisión, de inspección y sobre todo de legitimación del gobierno.	En la práctica no funcionó y no representó alas demandas e intereses ciudadanos.
Juntas de Vecinos	1929-1970	LODFyTF (13/12/1928)	Elegido entre los dirigentes de una organización que preveía la legislación (Cámara de comercio, asociaciones de pequeños comerciantes, de dueños de propiedad y raíces, de inquilinos, profesionales, empleados públicos, trabajadores y de Madres de Familia). Se renuevan anualmente entre 1929-1941. Desde 1942 es por dos años.	Eran órganos de representación gremial profesional y funcional que tenían por función auxiliara la administración local en la revisión de la cuenta anual del DDF, proponer reformas, supervisar los servicios y denunciar las regularidades.	No tenían la capacidad de incidir mínimamente en la administración, menos en la toma de decisiones. No representaban mínimamente a los ciudadanos.
Juntas vecinales	1970 – 1994	LODDF (29/12/70)	Sus integrantes tenían un mínimo de 20 integrantes, de los cuales 4 deberían ser mujeres y 2 jóvenes menores de 25 años. Se elegirían de los representantes notables una junta por Delegación y su periodo de duración sería de 3 años. El presidente, el secretario y los vocales serían elegidos de la misma junta, entre sus integrantes.	Proponer medidas para mejorar los servicios públicos y sugerir otros, informar del Estado de los bienes y servicios públicos a la Delegación , determinar las necesidades vecinales y hacer propuestas para solucionarlas, informar a los ciudadanos de las medidas administrativas, rendir un informe mensual de sus actividades y opinar sobre los problemas de educación y urbanos básicos.	No representaban a los vecinos, no tenían participación en toma de decisiones u y los ciudadanos no se identificaron con estas juntas. Fracasando igual que los casos anteriores.
Asociaciones de residentes	1978 – 1997	LODDF (12/02/1978)	Integradas por los jefes de manzana, barrios, colonias y pueblos.	Informar de las gestiones de la Delegación, identificar necesidades y demandas, organizar a los colonos para la realización de obras y servicios.	No tuvo la respuesta esperada de los ciudadanos, fracasando al no estar concebida con y desde los ciudadanos señalan las investigaciones
Comités de manzana	1978 – 1997	LODDF (12/02/1978)	Se realizaron elecciones en 1980 para elegirlos. Cada manzana debería elegir 5 miembros (presidente, secretario y tres vocales). Fueron órganos de base elegidos por los vecinos.	Captar demandas y remitirlas a las asociaciones, organizar a los ciudadanos para las actividades de cada manzana, recaudar aportaciones y materiales de los ciudadanos e informar de los resultados.	No tuvo la respuesta esperada de los ciudadanos, fracasando al no estar concebida con y desde los ciudadanos señalan las investigaciones
Consejos ciudadanos delegacionales	1994 - 1996	EGDF LPCDDF (10/06/1995)	El número era proporcional al número de habitantes, siendo el mínimo 15 consejeros por Delegación. Sería por elección universal eligiendo un titular y un suplente por tres años.	Gestión, supervisión, opinión, consulta en los programas del GDF para las Delegaciones. Apoyar el desarrollo de los programas. Participar en decisiones del uso de suelo y en la supervisión de los presupuestos y la operación de los servicios públicos de las delegaciones.	Fracasaron definitivamente, siendo eliminadas de la ley en 1996.
Comités vecinales	1998 - 2005	EGDF LOAPDDF (26/11/1998)	Por voto universal en cada colonia, barrio, pueblo o unidad territorial. El número integrantes será entre 7 a 15 en función al padrón electoral, elegidos por tres años.	Son amplias e incluye la gestión, identificación y organización de necesidades y demandas, organizar la colaboración de los ciudadanos, hacer propuestas sobre servicios y obras, realizar investigación social y foros sobre temas de interés local, opinar sobre los programas y servicios públicos e informar y educar a los ciudadanos, etc.	No tuvo la acogida esperada. En la elección reino la indiferencia ciudadana y abstencionismo. Los entrevistados señalan que solo algunos funcionan, con ellos se trabajo poco en la Delegación. Son consideradas un fracaso.
Comités ciudadanos territoriales		LPCDDF (17/05/2004)	Representa a la Unidad Territorial. Se integrará de 9 ciudadanos elegidos para un periodo de 3 años en la Asamblea ciudadana La elección será a través del voto universal de los ciudadanos.	Representar los intereses colectivos de la U. T.; conocer y organizar las demandas y propuestas y promover sus soluciones. Elaborar y proponer programas de desarrollo comunitario. Colaborar en la ejecución de los programas de desarrollo. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas, que deberán ser aprobados en Asamblea, posibles de ser tomados en cuenta por la Delegación. Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana (A. C.). Supervisar el desarrollo de la ejecución de obras, servicios o actividades acordadas pro la A. C. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos del Gobierno del D. F. o local. Inermediar e informar entre ciudadanos y gobierno. Coordinar y establecer acuerdos con otros comités ciudadanos, promover la capacitación cívica y la participación ciudadana, etc.	Sus funciones son las mismas del actual comité vecinal y otras nuevas con mayor capacidad de decisión, pero no vinculatorias con respecto al gobierno delegacional o del DF, lo que puede llevar al mismo fracaso de los comités vecinales. Se afirma que serán elegidos en el 2006.
Consejos ciudadanos delegacionales		LPCDDF (17/05/2004)	Instancia de coordinación de los Comités ciudadanos con las autoridades de la Delegación y del GDF. Se conformará con el coordinador interno de cada Comité ciudadano y sesionará dos veces por año y extraordinariamente en caso de emergencia por desastre natural o eminente riesgo social.	Coordinar con las autoridades y, a través de equipos de trabajo por temas y/o territorio, podrán: Emitir opinión sobre programas y políticas públicas del GDF o de la Delegación; proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios públicos; informar permanentemente a cada comité ciudadano sobre las actividades y el cumplimiento de los acuerdos. Sus acuerdos no tienen carácter vinculatorio.	No existe actualmente. Su convocatoria será desde el gobierno delegacional o del DF.
Asamblea ciudadana territoriales		LPCDDF (17/05/2004)	Habrà una por cada Unidad Territorial. Sesionará como mínimo 3 veces al año y podrán participar todos los que tengan carnet de elector, con voz y voto.	Informar, analizar, consultar, deliberar y decidir en los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario. Revisar y dar seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en cada Unidad Territorial. Elegir un comité ciudadano para la Unidad Territorial (U. T.) y una comisión de vigilancia de 5 miembros por 3 años, para vigilar al Comité Cdo.	Se afirma que serán elegidas en el 2006. Sus resoluciones serán de carácter obligatorio para el Comité ciudadano y los vecinos de la Unidad Territorial correspondiente.
Red de contraloría ciudadana		LPCDDF (17/05/2004)	Son designados por la Contraloría General del DF a propuesta de organizaciones, instituciones académicas y profesionales y de medios de comunicación, por dos años, dos por cada órgano colegiado de la Adm. Pública.	Garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público.	Lo integran ciudadanos individualmente que en forma honorífica hacen vigilancia, Son ahora, una de las formas de participación de mayor éxito., pero la participación es de algunos ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes del Distrito Federal y de: Mellado Hernández, Roberto. La participación ciudadana en el Distrito Federal: Del debate parlamentario a la norma. Tesis de Maestría en Ciencia Política.FCPyS.UNAM.México.2001.

Anexo No. 13

Direcciones, jefaturas y funcionarios de la Delegación de Tlalpan. 2005.

Jefatura Delegacional: Lic. Eliseo Moyao Morales

Secretario Particular del Jefe Delegacional: C. César del Ángel Terrazas Rojas

Coordinador de Asesores: Lic. Víctor Manzanera Córdova

Asesor del Jefe Delegacional: Maestro. Arturo Chávez López

Coordinador de Ventanilla Única: C. P. Aldo Antonio Hernández

Coordinador del Centro de Servicios y Atención Ciudadana: Lic. Salvador Pérez López

Coordinador de Planeación y Modernización Administrativa: Lic. Juan Nicasio Guerra Ochoa

Coordinador de Análisis de Gestión: Ricardo Flores Lavalle.

Subdirectora de Comunicación Social: C. Carolina Romero Rodríguez

Jefa de Unidad Departamental de Comunicación: Lic. Diana Gavito Barajas

Director de Seguridad Pública: C. Mario Enrique Gómez Romero

Subdirector de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito: Dr. José Luis Osorio Juárez

Jefe de Unidad Departamental de Atención y Seguimiento a la Demanda Ciudadana: Lic. Salvador Juárez Hernández

Jefe de Unidad Departamental de Evaluación y Análisis: Lic. Antonio Calleja González

Subdirector de Diagnóstico y Control: Lic. José Arturo Blanco Hernández

Jefe de Unidad Departamental de Operativos Específicos: C. Pedro Ruiz Martínez

Jefe de Unidad Departamental de Monitoreo: C. José Rodríguez Sánchez

Dirección General Jurídico y de Gobierno

Director General de Jurídico y Gobierno: Act. Fernando A. Hernández Palacios

Jefe de Unidad Departamental de Análisis, Control y Orientación: C. Pablo Cesar Fernández Pavón

Subdirector de Servicios de Emergencia y Protección Civil: Ing. Salvador Rojas Moreno

Jefe de Unidad Departamental de Dictaminación de Riesgos: C. Antonio Luna Contreras y C. Francisco Vieyra

Jefe de Unidad Departamental de Atención a Emergencias: C. Gil Gutiérrez Piña

Director de Gobierno: C. Alejandro de la Garza Vázquez

Subdirector de Gobierno: Lic. Sergio Gallegos Nieto

Jefe de Unidad Departamental de Tianguis y Vía Pública: Lic. Jesús Maldonado Gallardo

Jefe de Unidad Departamental de Giros Mercantiles y Espectáculos Públicos: Lic. Heriberto Gasque Martínez

Jefe de Unidad Departamental de Panteones: C. Luis Enrique Ahuactzin Rodríguez

Jefe de Unidad Departamental de Mercados y Concentración: C. Jesús Ibarra Amaya

Subdirector de Licencias: Lic. Miguel Ángel Cruz Becomo

Jefe de Unidad Departamental de Licencias y Control Vehicular: Lic. Oscar Manuel Rivera Sánchez

Directora de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra: Lic. Gloria Maciel Ortíz

Subdirectora de Regularización Territorial: Lic. Joly Camacho Serrano

Jefa de Unidad Departamental de Padrón Inmobiliario y Vivienda: Lic. Cecilia Ortiz Rivera

Jefa de Unidad Departamental de Colonias y Asentamientos Humanos Irregulares: Lic. Áurea Patricia Jurado García

Jefa de Unidad Departamental de Regularización Territorial: Profa. Yadira Arenas Berrocal

Director Jurídico: Lic. Samuel Burguete Viveros

Subdirector de Procedimientos Contenciosos: Lic. Vicente Díaz López

Jefe de Unidad Departamental de Amparos y Contencioso: Lic. Francisco Javier Muñoz Figueroa

Jefe de Unidad Departamental de Asuntos Civiles y Administrativos: Lic. José Luis Ramírez Portillo

Jefe de Unidad Departamental de Asuntos Penales y Mercantiles: C. Alejandro González González

Jefa de Unidad Departamental de Contratos Convenios y Permisos en Materia Administrativa: Lic. Herlinda Nely Rojas Castillo

Jefe de Unidad Departamental de Juzgados Cívicos, Registro Civil y Junta de Reclutamiento del SMN: Lic. Guillermo Rubén Molina Martínez

Subdirector de Verificación y Reglamentos: C. Oscar Bonfilio Meza Hernández

Jefe de Unidad Departamental de Apoyo Legal: C. Elizabeth Zarza Flores

Jefe de Unidad Departamental de Ejecución de Sanciones: C. Gonzalo López Monje

Subdirector de Calificación de Infracciones: Lic. Jorge Arturo Reynoso Islas

Jefe de Unidad Departamental de Establecimientos Mercantiles y de

Construcción: Rubén Martínez

Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano

Director General de Obras y Desarrollo Urbano: Arq. Manuel Santiago Quijano

Jefe de Unidad Departamental de Análisis, Control y Orientación: Lic. Enrique Mondragón Aguilar

Director de Obras y Operación: Arq. Enrique Ramírez Escobedo

Subdirector de Obras: Arq. Filiberto Rivera Guzmán

Jefe de Unidad Departamental de Mantenimiento a Edificios Públicos: Ing. Arq. Carlos Galicia Rodríguez

Jefe de Unidad Departamental de Obras Viales: Guillermo David Gómez Cavazos

Jefe de Unidad Departamental de Construcción de Edificios Públicos: Arq. Ignacio Cedillo Vélez

Jefe de Unidad Departamental de Planteles Educativos: Ing. Rubén Hernández Bermúdez

Subdirector de Operación Hidráulica: Ing. Alejandro Zepeda Rodríguez

Jefe de Unidad Departamental de Construcción de Obras para Drenaje: Ing. Leonardo González Rodríguez

Jefe de Unidad Departamental de Operación de Agua y Drenaje Áreas Centro Sur: Ing. Guillermo Severiano Casanova

Jefe de Unidad Departamental de Operación de Agua y Drenaje Áreas Poniente y Oriente: Ing. José Luis Hernández Duarte

Subdirector de Mantenimiento Menor: Ing. Rene Calderón García

Jefe de Unidad Departamental de Mantenimiento a Infraestructura Urbana Área Centro: Arq. Antonio Cabrera Anduaga

Jefe de Unidad Departamental de Mantenimiento a Infraestructura Urbana Área Sur: Ing. Javier Sosa Godínez

Jefe de Unidad Departamental de Mantenimiento a Infraestructura Urbana Área Poniente:

Ing. José Francisco Moratilla Meléndez

Jefe de Unidad Departamental de Mantenimiento a Infraestructura Urbana Área Oriente: Arq. Federico Alberto Navarro Hernández

Director de Ordenamiento Territorial: Lic. René Cervantes Rojas

Subdirector de Permisos y Licencias: Lic. José Carlos Miranda Galarza

Jefe de Unidad Departamental de Licencias de Construcción: C. Sergio Enciso Villagrana

Jefa de Unidad Departamental de Control de Gestión: Lic. Claudia Martínez Salgado

Subdirectora de Ordenamiento Territorial: Urb. Daniela Rojas Arechiga

Jefe de Unidad Departamental de Ordenamiento Urbano: Urb. Víctor Alejandro Romero Meléndez

Jefa de Unidad Departamental de Ordenamiento Rural: Lic. Ana Gisela Beristain Aguirre

Director de Planeación y Control: Lic. José Antonio Ledesma Rivas

Subdirector Técnico Operativo: Arq. Sergio Oliva Lozano

Jefe de Unidad Departamental de Proyectos: Ing. Olga Azcárraga Fuentes

Jefe de Unidad Departamental de Concursos de Obras de Construcción: Gustavo Jiménez Nava

Jefe de Unidad Departamental de Concursos de Obras de Conservación y Mantenimiento:

Vicente Lezama Parra

Subdirectora de Administración de Obras: Lic. Diana Ríos Mondragón

Jefe de Unidad Departamental de Contratos: Lic. Raúl Galván Montoya

Jefe de Unidad Departamental de Control y Avance Financiero: Francisco Hernández Meza

Jefe de Unidad Departamental de Control, Materiales y Equipo: Lic. Andrés Enríquez Póntigo

Dirección General de Administración

Director General de Administración: Lic. Juan Manuel López Ramírez

Jefe de Unidad Departamental de Análisis, Control y Orientación: Lic. Gustavo Armando González Arrieta

Subdirector de Informática: Ing. Mario Cepeda Rubio

Jefe de Unidad Departamental de Desarrollo de Sistemas: C. Javier González Rodríguez

Jefe de Unidad Departamental de Soporte Técnico: Lic. Felipe Javier Martínez González

Director de Recursos Humanos: Lic. Rodrigo Arturo Molina Sevilla

Subdirector de Relaciones Laborales: Biol. Efrén Jorge Romero Martínez
Jefa de Unidad Departamental de Relaciones Laborales: C. Margarita Hurtado García
Jefa de Unidad Departamental de Prestaciones: Lic. Maribel Nava Vázquez
Subdirectora de Administración de Personal: C. P. Yolanda Eduardo Vázquez
 Jefa de Unidad Departamental de Registro y Movimientos de Personal: C. Nieves Villada Sosa
Jefa de Unidad Departamental de Nominas y Pagos: C. María Silvia Campuzano Palacios
 Jefe de Unidad Departamental de Capacitación y Desarrollo de Personal: Dr. Abraham Mendoza Zenteno
Directora de Recursos Financieros y Presupuestales: C. Irene Hernández Rivera
 Subdirector de Recursos Financieros: Lic. Jerónimo Cándido Rodríguez Bueno
 Jefe de Unidad Departamental de Autogenerador: Lic. Jesús Hernández Reyes
 Jefa de Unidad Departamental de Contabilidad: C.P. Maricela Romero Galicia
Subdirectora de Presupuesto: C. Magnolia Mejía Herrera
Jefa de Unidad Departamental de Programación Presupuestal: Lic. Ana María Flores Aca
Jefa de Unidad Departamental de Programación Presupuestal: Lic. Ana María Flores Aca
 Jefe de Unidad Departamental de Control Presupuestal: C. Jorge Pasaran
 Director de Recursos Materiales y Servicios Generales: Lic. José Demetrio Galeazzi Casanova
 Subdirector de Recursos Materiales: Lic. Armando Coutiño Núñez
 Jefe de Unidad Departamental de Adquisiciones: Ing. Luis Armando Méndez Muñoz
 Jefe de Unidad Departamental de Almacenes e Inventarios: Lic. Arturo Echeverría Pérez
Subdirectora de Servicios Generales: Lic. Adriana González Martínez
 Jefe de Unidad Departamental de Apoyo Logístico: Lic. José Manuel Vázquez Espinosa
 Jefe de Unidad Departamental de Control Vehicular: Dr. Juan Antonio Reveles Rodríguez
 Jefe de Unidad Departamental de Atención a Sinistros: C. Humberto Rene Gómez Castro

Dirección General de Servicios Urbanos

Director General de Servicios Urbanos: C. P. Guillermo Sánchez Torres
 Jefe de Unidad Departamental de Análisis, Control y Orientación: Lic. Ricardo Díaz Sánchez
 Subdirector De Apoyo Urbano: Ing. Miguel Ángel López Ensástiga
 Jefe De Unidad Departamental de Agua Potable en Pipas: C. P. Gilberto Guzmán Cabrera
 Director de Servicios Urbanos: Alexis Yuri Forcada Zamora
 Subdirector de Limpia: C. Héctor Hugo Hernández Rodríguez
 Jefe de Unidad Departamental de Sistemas Básicos de Recolección: C. Emilio García Inclán
 Jefe de Unidad Departamental de Sistemas Mecanizados: C. Melesio Ventura González Sánchez
 Subdirector de Mejoramiento Urbano: C. Sergio Chávez Córdova
 Jefe de Unidad Departamental de Conservación de la Imagen Urbana: Prof. Artemio Valadez Ibares
 Jefe de Unidad Departamental de Parques y Jardines: C. Bernardo Núñez Carmona
 Jefe de Unidad Departamental de Alumbrado Público: C. Rutilo Sánchez González

Dirección General de Desarrollo Social

Director General de Desarrollo Social: Dr. Rafael Aréstegui Ruiz
 Jefe de Unidad Departamental de Análisis, Control y Orientación: Lic. Juan Manuel Villarreal Trujillo
 Director de Educación: Lic. Federico Bavines Alfaro
 Subdirector de Educación: Lic. Ángel Vallarta Aguilar
 Jefe de Unidad Departamental de Promoción Educativa: Lic. Ignacio Guerrero Guerrero
 Director de Cultura: Mtro. José Luis Cruz Antonio
 Subdirector de Cultura: C. Andrés Solano Reynoso
 Jefe de Unidad Departamental de Promoción Cultural: Mtro. Guillermo Díaz Madrid
 Director de Desarrollo Comunitario: Lic. Luis Aldama Martínez
Subdirectora de Salud: Dra. Silvia Patricia Hernández Robles
 Jefe de Unidad Departamental de Promoción a la Salud: Dr. José Antonio León Chávez
Subdirectora de Promoción Social: Biol. Josefina Bravo Rangel

Jefe de Unidad Departamental de Atención a Grupos Vulnerables: C. Juan Manuel Cholula Cambray
 Jefe de Unidad Departamental de Infraestructura para el Desarrollo Comunitario: C. Carlos Bedolla Pereda
 Subdirector de Promoción Deportiva: Lic. Arturo Contreras Bonilla
 Jefe de Unidad Departamental de Centros Deportivos: C. José Federico Piña Mendieta

Dirección General de Ecología y Desarrollo Sustentable: II

Director General de Ecología y Desarrollo Sustentable: Ing. Jesús Carrasco Gómez
Jefe de Unidad Departamental de Análisis, Control y Orientación: Ing. María Soledad Juárez Ortiz
 Director de Conservación de Recursos Naturales: Ing. Fernando Joel Islas Sosa
 Subdirección de Restauración de Recursos Naturales: Ing. Manuel Aguilera Rodríguez
 Jefe de Unidad Departamental de Restauración de Ecosistemas: CC. Jesús Aristeo Micelli López
 Jefe de Unidad Departamental de Conservación de Suelo y Agua: Lic. Miguel Ángel Sánchez Vázquez
 Subdirector de Manejo de Recursos Naturales: Ing. Rubén Ulloa Campos
 Jefe de Unidad Departamental de Fomento al Manejo de Recursos Naturales: Ing. Héctor García Martínez
 Subdirector de Protección de Recursos Naturales: Ing. Gerardo Marentes Alarcón
 Jefe de Unidad Departamental de Protección: Lic. Víctor Hugo Serrano Rodríguez
 Jefe de Unidad Departamental de Monitoreo de Impacto Ambiental: Biol. Luis Antonio Huerta Alba
 Director de Desarrollo Sustentable: Lic. José Luis Matos Martínez
 Subdirector de Desarrollo Empresarial: Lic. Felipe Rojas Lira
 Jefe de Unidad Departamental de Desarrollo Económico: Lic. Armando Reyes Martínez

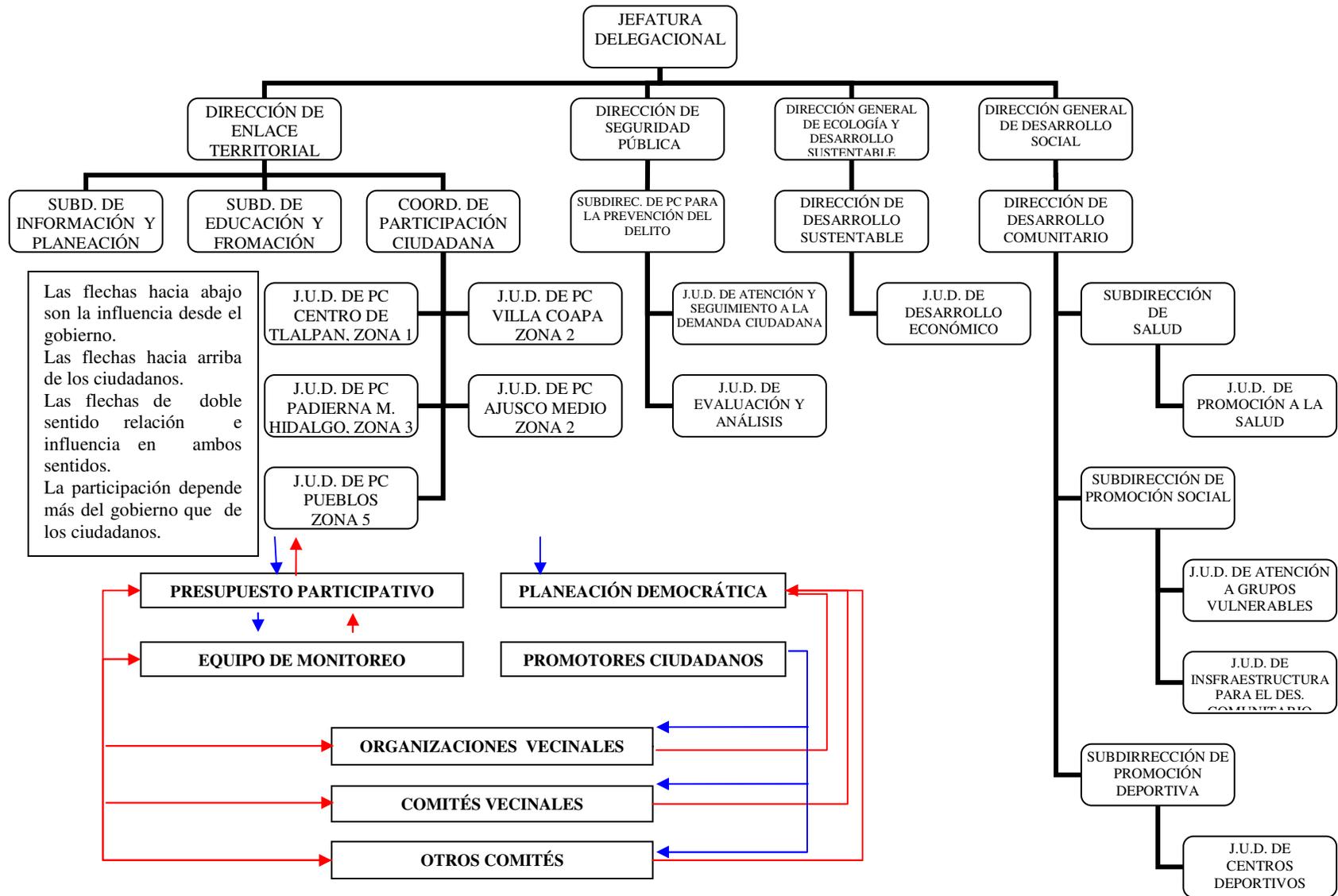
Dirección General de Enlace Territorial

Director General de Enlace Territorial: C. Adolfo Llubere Sevilla
 Jefe de Unidad Departamental de Análisis, Control y Orientación: C. Ezequiel Camacho González
Subdirectora de Información y Planeación Territorial: C. Ingrid Aurora Gómez Saracibar
 Subdirector de Educación y Formación Ciudadana: C. Adrián González Villela
 Coordinador de Participación Ciudadana: C. Aurelio Saturnino Nava Navarrete
 Jefe de Unidad Departamental de Participación Ciudadana "Centro Tlalpan" Zona 1: C. Jesús Serma Ortega
 Jefe de Unidad Departamental de Participación Ciudadana "Villa Coapa" Zona 2: C. Jaime López Vera
 Jefe de Unidad Departamental de Participación Ciudadana "Padierna – Miguel Hidalgo" Zona 3: C. René Santiago Moreno
 Jefe de Unidad Departamental de Participación Ciudadana "Ajusco Medio" Zona 4: C. Marco Antonio López Pardo
 Jefe de Unidad Departamental de Participación Ciudadana "Pueblos Rurales" Zona 5: Ing. Alan Iván Vázquez Zapata

Nota: Son 162 funcionarios en que ocupan un cargo de jerarquía, de los cuales, 27 son mujeres, pero no ocupan los cargos de mayor jerarquía.

Anexo No. 14

Organigrama de participación ciudadana en Tlalpan



Anexo No. 15

FUNCIONARIOS Y SUS CARGOS EN LA MUNICIPALIDAD DE SJL, 2005³

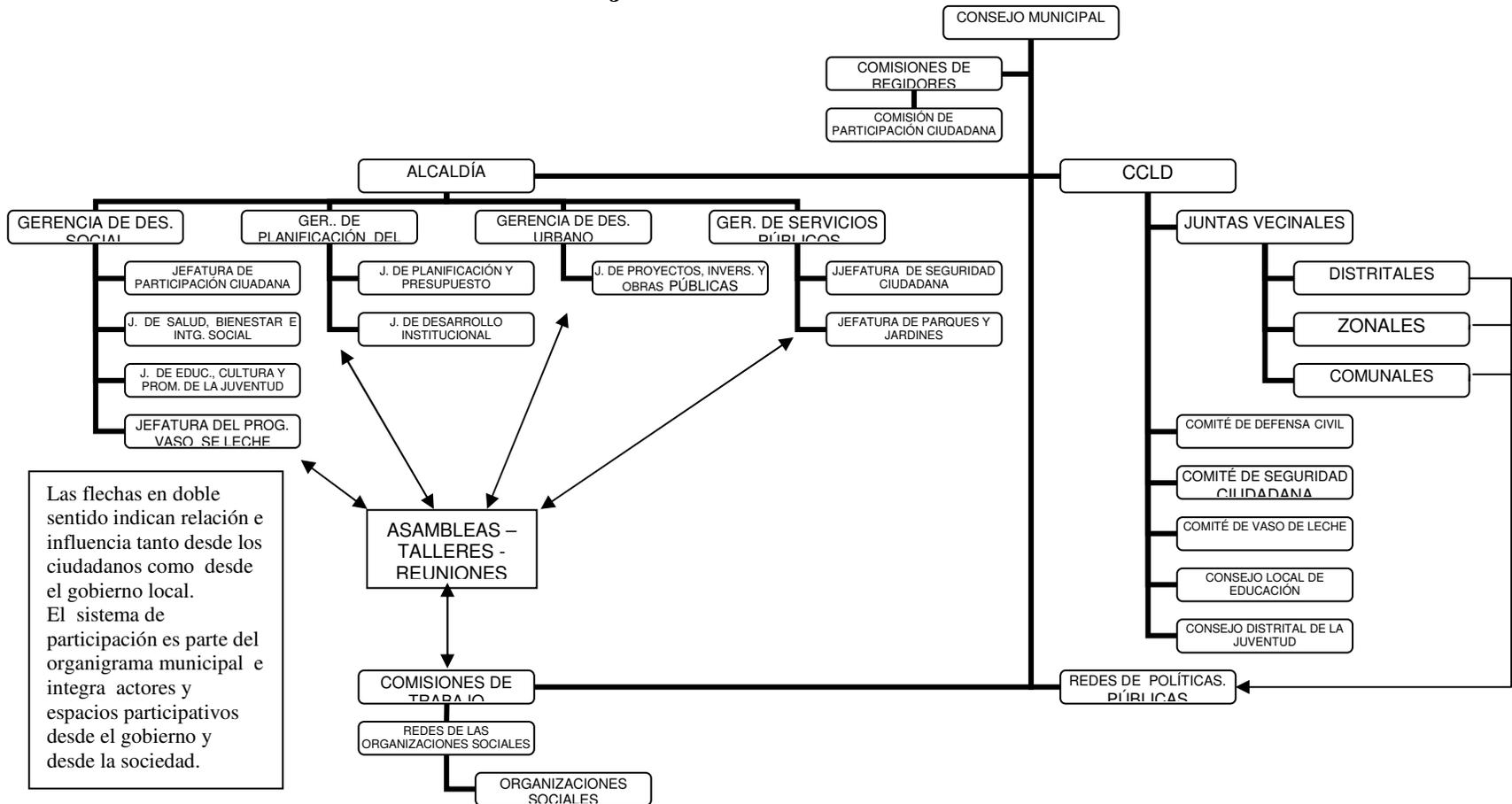
Unidad Orgánica	Gerente y/o Jefe
Alcaldía	Bach. Mauricio Rabanal Torres
Control Institucional	CPC Julio César Ramos
Procuraduría pública	Abogada Yolanda Ramos García
Secretaría Municipal	Dra. Jenny Astudillo Meza
Secretaría de Comunicaciones	Lic. Rosario Rojas Méndez
Gerencia Municipal	Ing. Juan Carlos Zelada Malaquías
Jefatura de Informática	Sr. Oscar Ocaña Malca
Gerencia de Servicios Administrativos Municipales	Dr. Carlos Meléndez Reyes
Jefatura de Registro Civil	Dra. Juana Peña Velásquez
Jefatura de Fiscalización y Control Municipal	Srta. Ana Luz Florián Venturo
Jefatura de Autorizaciones y Registros Municipales	Dr. Raúl Ramos Coral
Gerencia de Servicios Públicos Locales	Sra. Dionisia Ercilia Paredes Vera
Jefatura de Administración de Parques Zonales	Sra. Ana María Whu Li
Jefatura de Parques y Jardines	Sr. Wilson Menacho Laurencio
Jefatura de Limpieza Pública	Sr. Juan Vega Soria
Jefatura de Seguridad Ciudadana	Sr. Miguel Blaskovic Huayta
Gerencia de Desarrollo Urbano	Ing. Romelia Zegarra Acuña
Jefatura de Obras Privadas	Arq. José Manuel Pereyra Velásquez
Jefatura de Proyectos, Inversiones y Obras Públicas	Ing. Noemí Garro Quijano
Jefatura de Gestión del Territorio y del Catastro	Arq. Carlos Kuylen Samhan
Gerencia de Desarrollo Social	Lic. Katia Faride Mundaca Pérez
Jefatura del Programa del Vaso de Leche y Asistencia Alimentaria	Sr. Heber Pezo Dioses
Jefatura de Educación, Cultura y Promoción de la Juventud	Sr. Christian Maldonado Núñez
Jefatura de Salud, Bienestar e Integración Social	Dra. Luz Mabel Lévano Tipe
Jefatura de Participación Ciudadana	Sr. Jorge Bazán Linares
Gerencia de Planificación del Desarrollo	Dra. María del Pilar Noriega López
Jefatura de Cooperación Nacional e Internacional	Ing. Mebes Quispe Quincho
Jefatura de Desarrollo Institucional y Desarrollo Económico Local	Dra. María del Pilar Noriega López
Jefatura de Planificación y Presupuesto	CPC. Javier García Cárdenas
Gerencia de Rentas	Eco. Ana Delgado de la Flor Castillo
Jefatura de Control y Recaudación	Sr. Carlos Miguel Duque Montalvo
Jefatura de Fiscalización Tributaria	Sr. Lincol Rosales Piñan
Jefatura de Administración Tributaria	Sr. Víctor Walter Fuentes Álvarez
Gerencia de Asesoría Jurídica	Abogado Mario Aldo Bolaños Chavarri
Gerencia de Administración	CPC. Luis Alberto Villalobos Gavidia
Jefatura de Logística	Sr. Roman Terrones Montalvo
Jefatura de Personal	Sra. Roxana Alvarado Arévalo
Jefatura de Tesorería	CPC. Liz Chumbipuma Villa
Jefatura de Contabilidad	CPC. Dolibet Amasifen Alegría
Jefatura de Finanzas	Sr. Rigan Edward Valcárcel Salinas
Administración del Local Municipal de Canto Grande	CPC. Lizandro Chávez Garay
Ejecutoría Coactiva	Dr. Javier Arias Serrano

Nota: son 48 funcionarios con cargos de jerarquía, de las cuales sólo 17 son mujeres. Asimismo, de las 6 gerencias de la Municipalidad, 6 están dirigidas por mujeres.

³ Fuente: Municipalidad de SJL. En <http://www.munisjl.gob.pe/municipalidad/funcionarios.asp>. 22/11/2005.

Anexo No. 16

**ORGANIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
SAN JUAN DE LURIGANCHO**



Anexo No. 17

EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

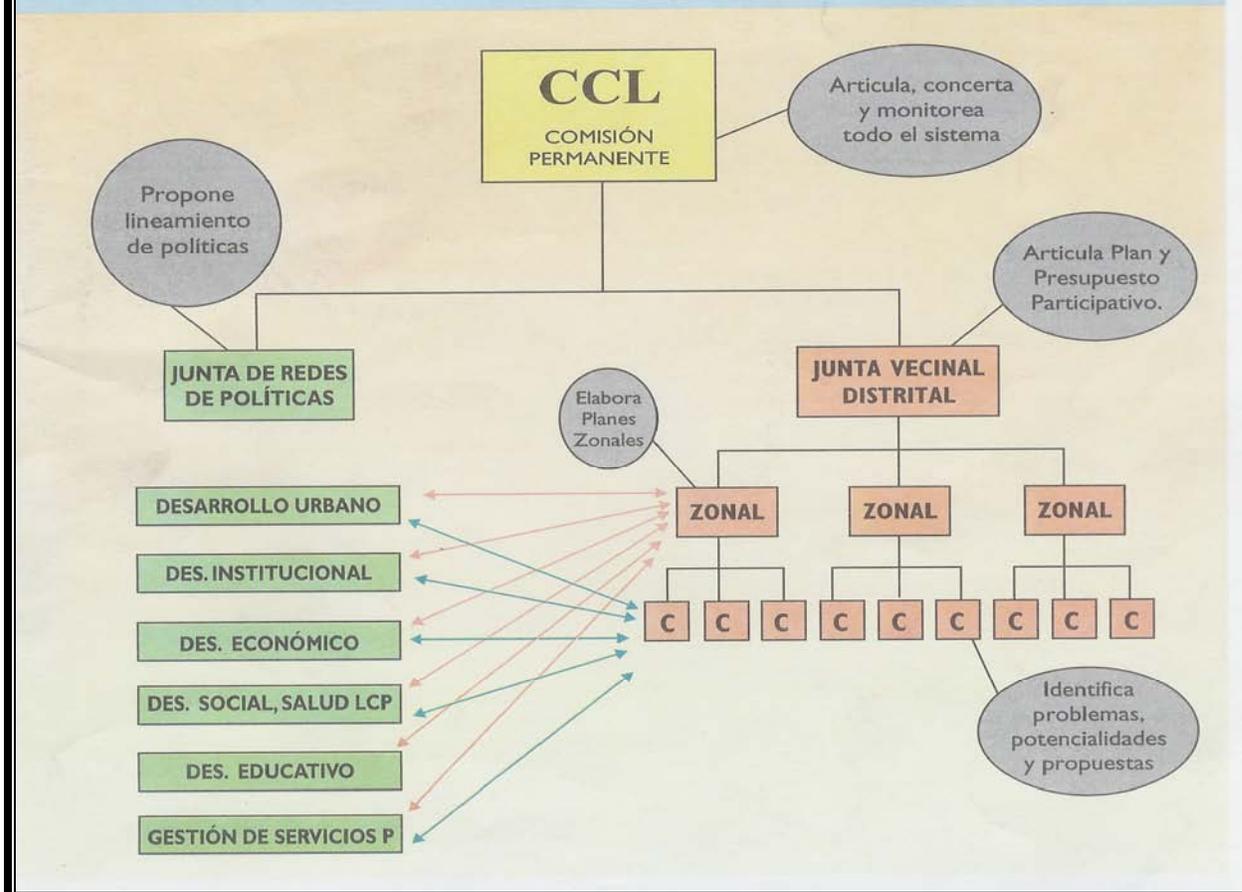
El Sistema de Participación Ciudadana es la forma como concebimos la participación de los vecinos para recoger sus iniciativas y aportes de manera integral estipulado en la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Articulando así, en sus comunas y zonas a los ciudadanos del distrito, con toda sus diversidades y particularidades, tanto de los que viven en zonas más consolidadas, como de aquellos que viven en condiciones de mayor pobreza.

Si miramos a SJL, a través de sus potencialidades, estaremos apostando por su desarrollo, de ahí la importancia del Sistema, que propone los mecanismos de participación Ciudadana, para el aprovechamiento de todo el capital humano que existe en el distrito.

El Sistema propone la participación de los vecinos y vecinas, sin prejuicio de sus creencias, políticas, o de otra índole, basado en su derecho ciudadano a participar, a la vez que lo invita a sumarse a una mirada distrital, a ser trabajadas en las Redes de Políticas Públicas.

Le toca a la Municipalidad de SJL, la responsabilidad, de promover y consolidar, la participación ciudadana y adecuar su estructura interna, para avanzar en este importante proceso histórico más allá de su periodo de gestión.

La implementación del Sistema, con sus 432 delegados y los vecinos, se llevará acabo este año, con la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo 2,005.



Fuente: Mesa de concertación de SJL. Concertemos. Boletín informativo. Año 1. No. 01. pp. 5. Lima. 2004

Anexo No. 18

Tipología de Participación Ciudadana a partir de los estudios de Dharam Ghay y Tomás Villasante

Participación ciudadana		Redes informales y conductas transversales	Redes asociativas del tercer sector	Redes regionales de economías populares sustentables	Redes internacionales de pensamiento/acción
Como movilización	Vecinal - comunitaria	Localista, paternalista, asistencialista, en función a satisfacción de necesidades básicas inmediatas: Luz, agua, alcantarillado, alimentación, salud, alimentación. Dependiente del gobierno u otras organizaciones políticas o sociales.	Asistencialistas, pietistas o altruistas. De carácter religioso o social asistencial. Se declaran apolíticas y no tienen incidencia política. Hacen convenios con el gobierno, no son críticas.	Pueden existir Redes regionales de sostén al gobierno, asistencialistas, dependientes o relacionadas al gobierno central. No son redes populares y sustentables.	Sustento en teorías comunitaristas y movimientos localistas de la diferencia extrema.
	Corporativa - clientelista	Igual al anterior, pero vinculada a partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil.	Igual al anterior, pero vinculados a partidos políticos o ONGs y organizaciones de influencia (Sindicatos, gremios, etc.)	Pueden existir economías populares y/o sustentables vinculadas a organizaciones determinadas. Pero con carácter clientelista como los gobiernos del PRI en México con los diversos gremios, de carácter popular aunque no sustentable.	No existe teóricos que apoyen solamente una movilización corporativa clientelista no democrática hoy.
Como descentralización	Vecinal - comunitaria	Igual que en la participación como movilización. La diferencia que se vuelve más inclusiva y con mayores espacios de participación.	Asistencialistas, pietistas y paternalistas. Apoyo a satisfacción de necesidades básicas. Se hace evaluación de los procesos, no interesa mucho la vigilancia del gasto.	Existen redes que dependen del gobierno o de ciertas organizaciones sociales. No son populares ni sustentables.	Las corrientes de la derecha católica optan por una participación controlada. Defienden los DDHH y ayudan a las necesidades básicas con amplias redes a nivel internacional vía fundaciones y diversas organizaciones.
	Corporativa - clientelista	Capta y dirige los procesos desde una dirección política partidaria o desde una organización social. La participación es voluntaria, pero busca fortalecer las instituciones partidarias o sociales específicas. Se pueden gestar procesos populares sustentables de participación bajo la dirección de un partido, alianzas, o de ONGS y/o organizaciones. Es dependiente porque actúa bajo criterios establecidos desde arriba (partido, organizaciones y gobierno). Se busca fortalecer las instituciones del Estado.			Diversos investigadores y teóricos lo consideran una alternativa para la administración y frente a la globalización. Otros consideran que frente al desamparo ciudadano ante la globalización, el corporativismo se vuelve necesario para los ciudadanos.
	Democrática	Participación voluntaria y democrática de los ciudadanos sobre ciertos procesos. Asume ciertas representaciones por delegación. Es consultado sobre sus necesidades, demandas y propuestas.	Se diagnóstica y planifica a nivel de representantes de organizaciones sociales y vecinales. Se hace vigilancia de los actos de gobierno por iniciativa ciudadana.	Se promueve redes interinstitucionales e interorganizacionales para trabajar políticas públicas y trabajar por el desarrollo. Las relaciones son horizontales y democráticas.	Desde investigadores, teóricos, políticos y organismos internacionales se promueve la descentralización y la inclusión en sus procesos de planificación y definición de políticas de los ciudadanos organizados. Existen dos corrientes, las que están a favor de la globalización capitalista y las que promueven una globalización alternativa. Desde las dos visiones se ve a la descentralización como importante, pero no coinciden: Unos apuestan por el fortalecimiento del Estado y crear espacios de desarrollo en función al mercado mundial, y los otros, del fortalecimiento del poder ciudadano en la toma de decisiones y un desarrollo que favorezca a los más marginados.
Cómo proceso autónomo e instituyente	Como descentralización democrática	Ciudadanos participan con autonomía y se relacionan horizontalmente con el gobierno. Hay conciencia cívica y política de la necesidad de la participación. No esperan la iniciativa del gobierno. Desde los ciudadanos se organizan, bajo orientación del gobierno para afrontar los problemas, pero en esos procesos son autónomos en sus decisiones y opiniones.	Organizaciones autónomas que participan políticamente para incidir políticamente y participar en la toma de decisiones de gobierno y desarrollo. No condicionan a sus afiliados. El gobierno dicta las reglas pero no influye en la opinión o decisión de las organizaciones.	Se gesta desde la sociedad civil iniciativas para formar redes regionales o se integran voluntariamente y con fuerza de incidencia en las creadas por el gobierno. Esto se viene gestando en SJL, tanto desde el gobierno central como local, pero es aún muy débil.	Los teóricos de la autonomía ciudadana creen en la capacidad del ciudadano para participar en actos de gobierno y en el desarrollo local, pero combinando elementos endógenos y exógenos, no plenamente desde sus medios internos. Sus críticos señalan que es una utopía. Otros que los ciudadanos deben limitarse a participar en las elecciones o en ciertos actos que el gobierno los cree conveniente, considerando un peligro estas formas de participación.
	Cómo autogobierno	Dirigen sus procesos por sí mismos, el gobierno pasa a ser un apoyo, no alguien que decide conjuntamente.			

Fuente: Elaboración propia. La construcción del modelo tiene como base el modelo de Dharam Ghay de "Desarrollo con participación" y el modelo de redes para un mejor vivir de Villasante. Elaboración propia.

Anexo No. 19

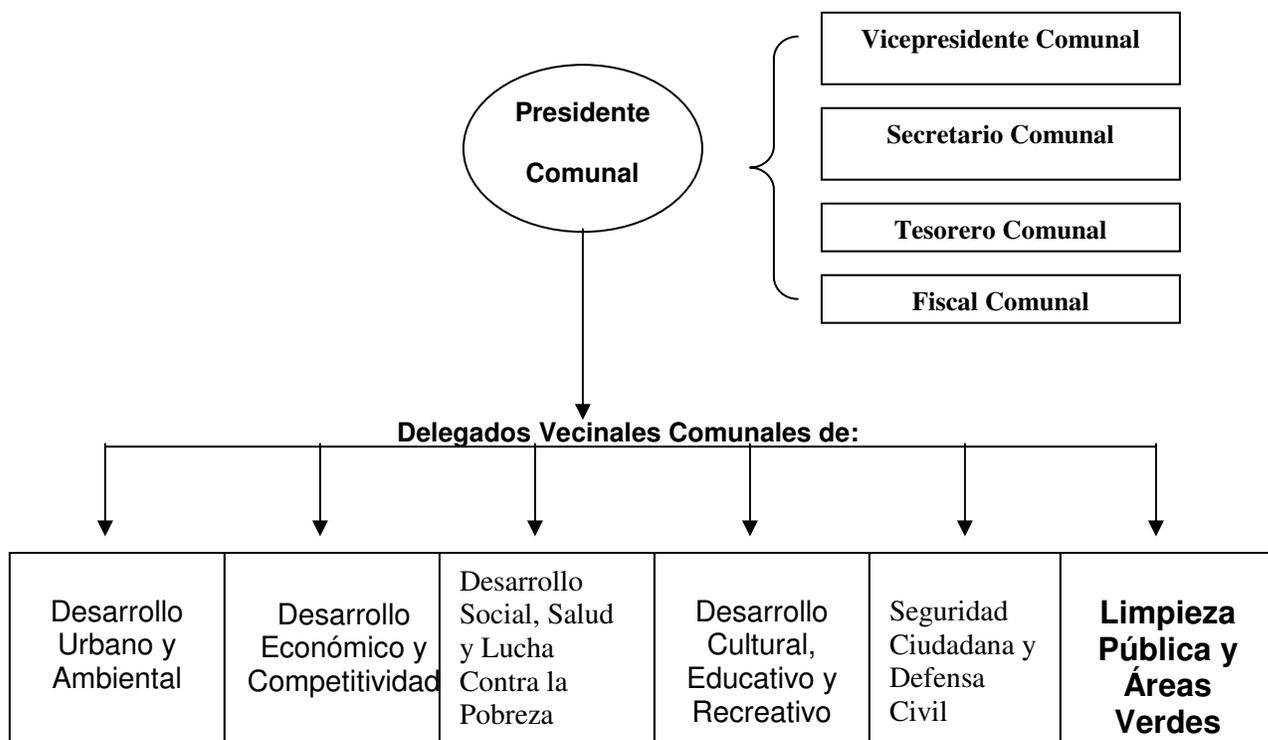
REPORTE DE ASISTENCIAS A LAS ACTIVIDADES Y EVENTOS REALIZADOS ⁴

FECHA	EVENTO
28/01/2005	<u>CONCERTACIÓN DE CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES</u>
03/02/2005	<u>CAPACITACION DE DIRIGENTES - PLANEAMIENTO ESTRATEGICO</u>
12/02/2005	<u>CONSTRUCCION DE LA VISION DEL DESARROLLO - DIRIGENTES</u>
12/02/2005	<u>CONSTRUCCION DE LA VISION DEL DESARROLLO - ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES</u>
12/02/2005	<u>CONSTRUCCION DE LA VISION DEL DESARROLLO - AUTORIDADES</u>
19/02/2005	<u>PRIMER FORO DE REDES POLITICAS PUBLICAS LOCALES DIRIGENTES</u>
19/02/2005	<u>PRIMER FORO DE REDES POLITICAS PUBLICAS LOCALES ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES</u>
19/02/2005	<u>PRIMER FORO DE REDES POLITICAS PUBLICAS LOCALES AUTORIDADES</u>
23/02/2005	<u>CAPACITACION DE DIRIGENTES SOBRE METODOLOGIA EMPLEADA</u>
23/02/2005	<u>PRIMER TALLER DE RED DE DESARROLLO ECONOMICO Y COMPETITIVIDAD LOCAL</u>
23/02/2005	<u>PRIMER TALLER DE RED DE GESTION DE SERVICIOS PUBLICOS</u>
24/02/2005	<u>PRIMER TALLER DE RED DE DESARROLLO SOCIAL, SALUD Y LUCHA CONTRA LA POBREZA</u>
25/02/2005	<u>PRIMER TALLER DE RED DE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO LOCAL</u>
26/02/2005	<u>PRIMER TALLER DE RED DE DESARROLLO CULTURAL, EDUCATIVO Y RECREATIVO</u>
26/02/2005	<u>PRIMER TALLER DE RED DE DESARROLLO URBANO Y AMBIENTAL</u>
02/03/2005	<u>SEGUNDO TALLER DE RED DE GESTION DE SERVICIOS PUBLICOS</u>
02/03/2005	<u>SEGUNDO TALLER DE RED DE DESARROLLO SOCIAL, SALUD Y LUCHA CONTRA LA POBREZA</u>
02/03/2005	<u>SEGUNDO TALLER DE RED DE DESARROLLO ECONOMICO Y COMPETITIVIDAD LOCAL</u>
03/03/2005	<u>SEGUNDO TALLER DE RED DE DESARROLLO CULTURAL, EDUCATIVO Y RECREATIVO</u>
03/03/2005	<u>SEGUNDO TALLER DE RED DE DESARROLLO INSTITUCIONAL Y FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO LOCAL</u>
04/03/2005	<u>SEGUNDO TALLER DE RED DE DESARROLLO URBANO Y AMBIENTAL</u>
05/03/2005	<u>SEGUNDO FORO DE REDES POLITICAS PUBLICAS LOCALES - DIRIGENTES</u>
05/03/2005	<u>SEGUNDO FORO DE REDES POLITICAS PUBLICAS LOCALES - ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES</u>
05/03/2005	<u>SEGUNDO FORO DE REDES POLITICAS PUBLICAS LOCALES - AUTORIDADES</u>
12/03/2005	<u>TALLER DE PLANIFICACION ZONA 04</u>
19/03/2005	<u>TALLER DE PLANIFICACION ZONA 03</u>
31/03/2005	<u>CAPACITACION DE FACILITADORES PARA TALLERES ZONALES</u>
03/04/2005	<u>TALLER DE PLANIFICACION ZONA 01</u>
09/04/2005	<u>TALLER DE PLANIFICACION ZONA 06</u>
10/04/2005	<u>TALLER DE PLANIFICACION ZONA 05</u>
10/04/2005	<u>TALLER DE PLANIFICACION ZONA 07</u>
16/04/2005	<u>TALLER DE PLANIFICACION ZONA 02</u>
17/04/2005	<u>TALLER DE PLANIFICACION ZONA 08</u>
25/04/2005	<u>TALLER DE EVALUACION DE REUNIONES ZONALES</u>

⁴ Fuente: Municipalidad de SJL. En <http://www.munisjl.gob.pe/pmp/plan-desarrollo.asp>

Anexo No. 20

ESTRUCTURA ORGANICA DE LAS COMUNAS SEGÚN ORDENANZA 011⁵



Fuente: Quispe Romero, Jesús Edgardo. Proceso de gestión participativa en la Comuna 19. Distrito San Juan del Lurigancho. Lima.

⁵ Por Ordenanza 030, publicada el 25 de abril 2004 en el diario oficial El Peruano, aprueban el Reglamento del Sistema de Participación Ciudadana del Distrito de San Juan de Lurigancho.

Anexo No. 21

Miembros de las redes de políticas públicas – 2004

CARGOS DE REDES*

Apellidos	Cargo	Tema	Dirección	Teléfono	Zona
MOLLEDA HUMAN, Horacio	Presidente	RED DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD LOCAL	Coop. Vivi Daniel Alcides Carrión mz M Lte. 08	374-8926	ZONA 04
TAMAYO ÁNGELES, Henderson	Vice Presidente	RED DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD LOCAL			
TITO QUILLA, Cayo	Secretario	RED DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD LOCAL	AA. HH. 28 de Julio Campoy Mz. G. Lte 01	336-0134	ZONA 01
QUISPE PACORA, David	Tesorero	RED DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD LOCAL	Av. El Parque No. Asoc. de Propietarios San Rafael	397-8874	ZONA 04
FEIJOO BARDALES, Araparo	Fiscal	RED DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD LOCAL	Jr. Ortigas 1039-Av. Flores de Lima	458-4781	ZONA 02

LEVANO MUÑANTE, Luis	Presidente	RED DE DESARROLLO INSTITUCIONAL	Jr. Cordoralasi 2369 APTD Mangamarca Alta	458-2230	ZONA 01
PELAEZ CARPIO, Luz Kerty	Vice Presidente	RED DE DESARROLLO INSTITUCIONAL	Mz. C-9 Lte. 18 Eduardo de Pinela Av. Santa Rosa	397-4786	ZONA 05
ROJAS CABRERA, Onelia	Secretario	RED DE DESARROLLO INSTITUCIONAL	Jr. San José 416 Tres Compuertas	458-0223	ZONA 02
PAREDES CASTILLO, Marino	Tesorero	RED DE DESARROLLO INSTITUCIONAL	Jt. Tiahuanaco No. 1991 – Zárate	459-9624	ZONA 01
ROMERO SAAVEDRA, Miriam	Fiscal	RED DE DESARROLLO INSTITUCIONAL	Av. Huyese 3220 (Frente al Colegio Nicolás Copérnico por el Mercado...	458-4781	ZONA 05

BELTRAN RIVERA ATOCCSA, Luis	Presidente	RED DE DESARROLLO URBANO Y AMBIENTAL	AA. FF. Vista Legre I	9935-7353	ZONA 04
HINOSTROZA POMAHUALI, Orlando	Vice Presidente	RED DE DESARROLLO URBANO Y AMBIENTAL	Los Ciruelos No. 1000 - #era. Etapa – Canto Grande	387-5991	ZONA 05
SALAZAR MEZA, Mario	Secretario	RED DE DESARROLLO URBANO Y AMBIENTAL	Jr. Apurimac 424 II. Etapa Canto Rey	338-0283	ZONA 05
PEÑA GONZALES, Luis	Tesorero	RED DE DESARROLLO URBANO Y AMBIENTAL	Oxalides 347. Las Flores de Lima	458-5389	ZONA 02
IBARRA BAUTISTA, Nelson	Fiscal	RED DE DESARROLLO URBANO Y AMBIENTAL	Mz. F. Lte. 02 AA. HH. Vista Alegre - Huascar	387-5401	ZONA 04

* Sic. Municipalidad distrital de San Juan de Lurigancho. Trascrito del documento original obtenido en la Oficina de participación ciudadana. SJL. Lima. Enero del 2004.

... LA ROSA, Luz Dorita	Presidente	RED DE DESARROLLO SOCIAL, SALUD Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	Mz. A. Lte 15 As. De Viv. Huancayo - Campoy	374-8835	ZONA 04
MEDRANO FLORES, Edgar	Vice Presidente	RED DE DESARROLLO SOCIAL, SALUD Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	Mz. G. Lte. 02 AA. HH. Héroes de la Breña	386-4466	ZONA 01
PAICO GARCÍA, Magcia	Secretario	RED DE DESARROLLO SOCIAL, SALUD Y LUCHA CONTRA LA POBREZA			
PICON ARELLANO, José Manuel	Tesorero	RED DE DESARROLLO SOCIAL, SALUD Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	Clle. Los Geranios 626 Urb. Zona Urbana Los Jazmines (Espalda del Colegio)	398-8899	ZONA 04
PIÑAS BONIFACIO, Rigoberto	Fiscal	RED DE DESARROLLO SOCIAL, SALUD Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	Av. Wiese 3220 (Frente al Colegio Nicolás Copérnico por el Mercado ...)	386-0441	ZONA 01

ABANTO LLAQUE, Julio	Presidente	RED DE DESARROLLO CULTURAL, EDUCATIVO Y RECREATIVO	A. Las Flores de Primavera 972-Coop. Las Flores	456-8083/99	ZONA 02
GARCIA ALAMO, Elmer	Vice Presidente	RED DE DESARROLLO CULTURAL, EDUCATIVO Y RECREATIVO	Pasaje. Quipucamayo 127	458-7841	ZONA 02
GUERRERO ORDINOLA, Ricardo	Secretario	RED DE DESARROLLO CULTURAL, EDUCATIVO Y RECREATIVO	Los Líquenes 726 Urb. San Silvestre	458-2917	ZONA 02
FLORES COYA, Alejandrina	Tesorero	RED DE DESARROLLO CULTURAL, EDUCATIVO Y RECREATIVO	Av. El Sol 257 1era. Etapa Canto Grande	397-8572	ZONA 05
GUEVARA CARBAJAL, Lorenzo	Fiscal	RED DE DESARROLLO CULTURAL, EDUCATIVO Y RECREATIVO	Mz. C. Lte. 01 El Porvenir.	458-2917 9974-3511	ZONA 05

VEGA JANCA, Fernando	Presidente	RED DE GESTION DE SERVICIOS PÚBLICOS	Mz. C. Lte. 24-Campoy AA. HH. Rimac de Campoy	396-1854	ZONA 01
RAMOS PARDO, Amando	Vice Presidente	RED DE GESTION DE SERVICIOS PÚBLICOS	AA.HH. Alta Aploma Campoy Mz. A Lte. 16	386-0835	ZONA 01
HUANUCO ROJAS, Valentín	Secretario	RED DE GESTION DE SERVICIOS PÚBLICOS	Mz. Lte 1era. Etapa coop. El Valle Campoy	386-0463	ZONA 01
HUAHUASONGO HANCO, Isabel	Tesorero	RED DE GESTION DE SERVICIOS PÚBLICOS	Mz. M Lte. 03 AA. HH. Cruz de Motupe Crupo 07	984-64197	ZONA 06
GUERRERO ESPINOZA, Gladys	Fiscal	RED DE GESTION DE SERVICIOS PÚBLICOS	Mz. G Lte. 34 AA. HH. Cruz de Motupe	338-4289	ZONA 06

Fuente: Municipalidad de San Juan de Lurigancho. 2004.

Anexo No. 22

Participación ciudadana en el Modelo de Martín Tanaka*

Formas de participación en SJL: 1999 - 2005		
Pluralismo		
	1989 - 2001	2002 - 2005
Complejidad	Alta	Alta.
Características de las poblaciones	Espacios urbanos	Espacios urbanos.
Principales bienes involucrados	Bienes semipúblicos y privados	Bienes públicos, semipúblicos y privados
Actores principales	Líderes sociales políticos	Dirigentes de organizaciones sociales son gran formación política, ciudadanos con participación activa (líderes), ciudadanos comunes y corrientes interesados en participar.
Formas de participación de la población	Grupos de interés (<i>no se especifica si son particulares o colectivos</i>) y lógicas individuales	Grupos de interés colectivo a nivel comunal, zonal o distrital; grupos de interés particular; participación organizada y amplia de la población para obtener fines comunes como el Hospital. Lógicas individuales de ciertos dirigentes. Participación en redes sociales y de gobierno, tanto a nivel local como metropolitano y del gobierno central.
Líderes frente a la población y al gobierno.	Alta especialización de líderes. Llegada al plano político.	Alta especialización de líderes, relación con el gobierno y organizaciones a nivel político e importantes procesos de democratización al interior de las organizaciones y en la relación de estas con el gobierno local. Alto pluralismo político y relaciones horizontales en los espacios de participación. Participación de concertación, deliberativa crítica y autocrítica de los dirigentes.
Desafíos	Coordinación y control horizontal de líderes sociales.	Fortalecimiento de las bases y de la participación a nivel barrial. Equilibrio de género en la participación de juntas vecinales y de los procesos sociales que se considera hasta hoy propios de las mujeres como son comedores populares, violencia familiar y sexual, vaso de leche, salud y educación. Participación plena en la toma de decisiones.
Problemas, distorsiones	Fragmentación, particularismo, monopolización de la representación, clientelismo.	Elitización y monopolización de la participación; el clientelismo electoral o político se mantiene latente, especialmente en los sectores más pobres;
Ventajas potenciales para la implementación de políticas públicas	Construcción de actores sociales, equilibrio Estado Sociedad, democratización y legitimidad del Estado.	Legitimación del gobierno. Protagonismo ciudadana en la toma de decisiones. Equilibrio gobierno – sociedad. Fortalecimiento del gobierno local. Democratización del gobierno y del desarrollo local.
Logros más significativos	Fortalecimiento de la organizaciones de mujeres y vecinales. Especialización de los líderes. Intervención a nivel político y se va rompiendo el sermoneo intermediarios. Educación de los ciudadanos integrantes de las organizaciones, especialmente de sus dirigentes. Fuerte capacidad de presión política, frente al gobierno local o central.	Actores sociales capacitados, políticamente formados y con gran protagonismo democrático. Aumento de la confianza gobierno y sociedad. Equilibrio sociedad – gobierno local. Legitimación del gobierno. Participación en los espacios de diagnóstico, priorización, planeación y decisión de obra pública y de plan estratégico concertado. Democratización de los espacios de participación.

Nota: el periodo 1989 – 2001 corresponde a la investigación de Martín Tanaka y el periodo 2002 – 2005 corresponde al presente estudio.

* Véase Tanaka, Martín. Participación popular en las políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario, pp. 75 – 76. la cursiva es mía.

Anexo No. 23

Organizaciones y principales acciones de participación ciudadana pro la construcción del Hospital de San Juan de Lurigancho

COMISIÓN PRO HOSPITAL, ORGANIZACIONES QUE INTEGRAN:

Asamblea Ampliada de Organizaciones vivas de S. J. L.	Coordinadora Nacional de Personas con discapacidad sede en S. J. L. CONAPEDIS	Junta Vecinal de la Policía Nacional del Perú Comisaría de Bayóvar
Asentamiento Humano “9 de octubre”	Cuerpo médico de Red de Salud VII de San Juan de Lurigancho	Mesa de Concertación para el Desarrollo de San Juan de Lurigancho
Asentamiento Humano Bayóvar	Cuerpo Médico del Centro de Salud Canto Grande	Mesa de Jóvenes de S. J. L.
Asentamiento Humano Cruz de Motupe	Defensa Civil de San Juan de Lurigancho	Ministerio de Educación UGEL No. 05 de San Juan de Lurigancho
Asentamiento Humano La Fortaleza I	Federación de Asociaciones de Padres de Familia de la UGEL No. 05 de S. J. L.	Ministerio de Salud Centro de Salud Canto Grande
Asentamiento Humano Tres Compuertas	Federación de Instituciones Vecinales del Distrito de S. J. L.	Municipalidad de San Juan de Lurigancho
Asentamiento Humano Villa Hermosa	Federación de Mototaxistas	Policía Nacional del Perú VII REGIÓN PNP JMLE2
Asentamiento Humano Vista Alegre	Federación de Transportes de Pasajeros de Vehículos Menores – FETRAPAVEM de S. J. L.	Red de Polacas Públicas de Desarrollo Social Salud y Lucha Contra la Pobreza
Asociación Coordinadora de los Clubes de Madres del Distrito de S. J. L.	Federación Nacional de Trabajadores de Mercados del Perú – FENATAM	RED VII DE SALUD DE S. J. L. DEL MINISTERIO DE SALUD
Asociación de Propietarios de Canto Grande	Frente Unido de Obras Generales y Desarrollo Integral Zonal VII S. J. L.	Sindicato de Construcción Civil de San Juan de Lurigancho
Asociación Programa de Cuidado Infantil de S. J. L.	Gobernación de S. J. L.	Sindicato Unitario de Trabajadores del Sector Salud del C. S.
Boys Scout 314 de S. J. L.	Grupo Negro Mamaine	“CANTO GRANDE” MINSA
Casa de la Mujer Maltratada y Físico y Psicológico	Iglesia Bíblica Bautista “Bayóvar”	Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú – SUTE XV SECTOR
Central Distrital de Comedores Autónomos y Afines de S. J. L.	Iglesia Católica Obispado de Chosica Sede de San Juan de Lurigancho	Universidad Privada los Ángeles – Sede en San Juan de Lurigancho
Ciencia de Informática y Ciencias Afines	Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días	UPIS – Urbanización Popular de Interés Popular Huáscar Urb. Canto Rey
Círculo de Periodistas de S. J. L.	Promotoras de Salud de San Juan de Lurigancho	Juntas Vecinales de la P. N. P. AA. HH. 10 de Octubre
Clínica “San Miguel”	Compañía de Bomberos de San Juan de Lurigancho	
Comité Unificado de Vigilancia Ciudadana -CUVIC- S. J. L.	Compañía de Bomberos de San Juan de Lurigancho no. 121	
Comité Vecinal Deportivo Canto Grande	Iglesia Evangélica Centro de Alabanza	
Organización Distrital de Vaso de Leche de San Juan de Lurigancho	Iglesia Evangélica Las Asambleas de Dios del Perú	
Comunidad Campesina de Jicamarca anexo 22		
Confederación de Mototaxistas del Perú		
Coordinadora Nacional de clubes de Madres y Comedores Populares		

HITOS QUE MARCAN LA HISTORIA DEL HOSPITAL DE S. J. L.

- DIA 19 – 20 – 2001 Primera Asamblea Popular por el Hospital en el Centro de Salud de Canto Grande.
- DIA 16 – 05 – 2002 Marcha Pacífica al Congreso y a palacio de Gobierno organizado por la Asamblea Ampliada de las Organizaciones Vivas de S. J. L.
- DIA 29 – 05 – 2003 Se forma la Comisión Pro Hospital por el Consejo Municipal con el voto unánime de todos los Regidores y el Alcalde Mauricio Rabanal.
- DIA 23 – 05 – 2004 Se promulga la ley del hospital de S. J. L. Por el congreso de la República con el voto unánime de todos los congresistas.
- DIA 27 – 06 – 2004 Se firma el convenio por el Hospital de S. J. L. Entre la municipalidad y el Ministerio de Salud.
- DIA 12 – 11- 2003 Se realizó la Gran Cadena Humana Cívico Escolar participando 50,000 pobladores por el Hospital de S. J. L.
- DIA 12 – 08 – 2004 Se coloca la primera piedra del Hospital por el Presidente Dr. Alejandro Toledo en el Centro de Salud de Canto Grande.
- DIA 05 – 11 – 2004 Se limpia el terreno de 11, 000 m2 donado por el AA. H. H. UPIS HUASCAR para el Hospital de S. J. L.
- DIA 12 – 11 – 2004 La Comisión Pro Hospital participará en la Gran Cadena de Valores, y también recordando el 1er. Aniversario de la Cadena Humana.
- DIA 19 – 11 – 2004 el Pueblo de S. J. L. Se pone de pie en la Gran Cadena de Ladrillos por el Hospital de S. J. L.

Fuente: (sic) Mesa de concertación de SJL. Boletín informativo No. 01. Lima. 2004.

BIBLIOGRAFÍA

Abanto Llaque, Julio. El origen del nombre de nuestro distrito. Documento. Artículo publicado en el Boletín Informativo de la Cooperativa de Ahorro y Crédito San Hilarión”.No. 3 y No. 4. Lima. 2001.

Acosta, Yamandú. Democratización y utopía nuestroamericana. En Cerutti Guldberg y Rodrigo Páez Montalbán (coordinadores). América Latina: democracia, pensamiento y acción. Reflexiones de utopía. Plaza Valdés. 2003.

Adler, F., Fleming T. y otros. Populismo postmoderno. Universidad Nacional de Quilmas. Buenos Aires. 1996.

Aguilar Murrieta, Alejandra. Proyecto LATAUTONOMY. Autonomía multicultural: una condición para el desarrollo sustentable. Caso: pueblos originarios del sur del Distrito Federal, demarcación territorial: Tlalpan. Documento de investigación. LATAUTONOMY México. 2002.

Aguilar Rodríguez, David. La participación ciudadana en el ámbito municipal: una opción para mejorar la función de gobierno y democratizar las decisiones públicas. Tesis de Maestría en Administración Pública. FCPyS. UNAM. 1998.

Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las Políticas Públicas. Porrúa. México. 2000.

Aguirre, Rosario. Ciudadanía, democracia y mujeres: la contribución de las mujeres a la política democrática en América Latina. En la Piragua, Revista Latinoamericana de Educación y Política, Ciudadanía y Género: nuevos enfoques para la educación en América Latina, No. 10, 1er Semestre, Andes, Chile, 1995, pp. 11- 20.

Ai Camp, Roderic (Compilador). La democracia en América Latina. Modelos y ciclos. Traducción de Nuria Parés. Siglo veintiuno. México. 1997 (1996).

Ajamil García, Menchú. Género y ciudadanía: análisis de desafíos para el Estado y el desarrollo local. VIII congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración pública. CLAD. Panamá. 28-31 del 2003.

Ake, Claude. Nuevas consideraciones sobre la democracia africana. En Diamond, Larry y Plattner, Marc F., El resurgimiento global de la democracia. ISUNAM, México, 1996 (1993).

Alayza, Rosa. Globalización y cambios en la política. Instituto Bartolomé de las Casas. Cep. Lima. 1997.

Albuquerque, Francisco. Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local, ILPS, Santiago, 1996 y “Dos Facetas del desarrollo económico local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza”. ILPES. Santiago. Chile, 1996.

Alcántara Sáez, Manuel. Los retos políticos de la gobernabilidad democrática y en América Latina. En Camou, Antonio. Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO-IISUNAM. Plaza y Valdés. México. 2001.

Aldana, Aura Violeta. El empoderamiento femenino como acción ciudadana: ética de una participación política diferente. Conferencia Centroamericana y del Caribe. Reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática y equidad de género. Managua. 2002.

Alonso Félix, Silvia (Coord.). Foros regionales: Participación ciudadana, gestión pública local y descentralización. Alianza Cívica. 2003.

Álvarez Díaz, Rafael y Haydeé Velez. Primer año de gobierno de Tlalpan. Memoria de la Segunda rendición de cuentas. Delegación de Tlalpan – CESEM “Heriberto Jara” A.C., México. 2002.

Álvarez Enríquez, Lucía. La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública. CEICH-UNAM-Plaza Valdés. 2004.

Álvarez Jorge y otros. La pirámide invertida. Proyecto de educación electoral y ciudadana 1998 – 1999. Memoria. Asociación SER. Lima.

Almazán Hernández, Paul. La participación ciudadana en las acciones de gobierno. El caso del ayuntamiento de Naucalpan. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. ACATLAN. UNAM. 2002.

Amartya Sen. Desarrollo y libertad. Planeta. Madrid. 2000.

Anguiano, Arturo y Daniel Carlos Gutiérrez (Coordinadores). Fuerzas políticas y participación ciudadana en la coyuntura del 97. Colegio de Sonora-Universidad de Sonora-UAN Xochimilco. Sonora. 1997.

Aristóteles, “Política”, Espasa Calpe S.A., Madrid, 2000.

Arendt, Hanna. La condición humana. Paidós. Barcelona. 1993.

Arzaluz Solano, María del Socorro. Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlanepantla y Nezahualcóyotl (1997 – 2000). Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. Toluca. 2002.

Arocena, José. El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Centro Latinoamericano de Economía Humana – CLAEH. Universidad Católica de Uruguay. Nueva Sociedad. GRAFICOR. Caracas. 1995.

Ávila Molero, Javier. Nuevos discursos y actores del desarrollo social en el Perú. Artículo de Investigación. En política y Cultura. No. 20. 2003.

Ballón Eduardo. Participación ciudadana en espacios locales: notas para un balance necesario. En Cuadernos Descentralistas No. 10. Quito. 2003.

Barraza, Beatriz. Gobernabilidad y Desarrollo: la visión del Banco Mundial y del BID. En PRISMA, “Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medioambiente, No. 13, septiembre – octubre, 1995.

Barrenechea Lercari, Carlos y otros. El presupuesto participativo: una estrategia para innovar la política de la lucha contra la pobreza desde y con los pobres. Lecciones aprendidas en 5 departamentos del país. Documento de trabajo. Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza. Grupo sinapsis. Lima. 2002.

Barrera Bassols, Dalia y Alejandra Massolo (compiladoras). El Municipio. Un reto para la igualdad entre hombres y mujeres. INMUJERES. México. 2003.

Bedolla, Francisco. Gobernabilidad en la zona metropolitana del Valle de México. En. Mihailovic, Dejan y Marina Gonzáles Martínez (Coordinadores). Pulsos de la modernidad. Diálogos sobre la democracia actual. TESM – Plaza y Valdés. 2005.

Beetham, David y Kevin Boyle. Cuestiones sobre la democracia. Conceptos, elementos y principios básicos. UNESCO. 1995.

Besserer, Federico. Estudios transnacionales y ciudadanía transnacional. En Gail Mummert (Editor), Fronteras Fragmentadas Colegio de Michoacán – CIDE. México. 1998. 1, pp. 215 -238.

BID. OP-102 Disponibilidad de Información. 1994.

BID GN 1883-5. Marco de Referencia del Banco en Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 1996.

BID. Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo para uso no público, 18 de octubre del 2002.

BID. Marco estratégico para la participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo. Encuentro BID – Sociedad civil, Informe de relatoría, Tegucigalpa – Honduras, 10 de junio del 2001.

Barry Clarke, Paul. Ser ciudadano. Sequitur. 1999 (1996).

Bilbeny, Norbert. “Democracia para la diversidad. Ariel. Barcelona. 1999.

Bobbio, Norberto. El Futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México, 2002 (1984).

_____ Liberalismo y Democracia. Fondo de Cultura Económica. México, 2002 (1985).

Bolaños Galán, Israel. Ciudadanía, base de la democracia. Porrúa. México. 2003.

Bolos Jacob, Silvia y Juan Manuel Zaragoza Contreras. Manos a la obra: Hacia una cultura de prevención del delito y el respeto a los derechos humanos. CESEM-Delegación de Tlalpan. México. 2003.

Borja, Jordi. Descentralización y Participación ciudadana. CESEM. 2000.

_____ Ciudadanía y participación. Desafíos de la Democracia. CESEM. 2003.

_____ La participación ciudadana: un desafío legal. En Córdova Tello, Dionisio B. y Andrés Méndez Sandoval (Compiladores). Participación Ciudadana. Serie Antologías. CESEM. México. 2002.

_____ Notas sobre ciudad y ciudadanía. En Córdova Tello, Dionisio B. y Andrés Méndez Sandoval (Compiladores). Participación Ciudadana. Serie Antologías. CESEM. México. 2002.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. La administración Pública Gerencial: estrategia y estructura para un nuevo Estado. En Camou, Antonio. (Compilador). Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO-IISUNAM. Plaza Valdés. 2001.

Buchanan M., James. Ensayos sobre economía política. Capítulo 2, 4 y 6. Alianza Editorial. México 1990 (1989).

_____ y Gordon Tullock. El cálculo del consenso. Espasa-Calpe. Madrid. 1993 (1962).

Burin, David y Ana Inés Heras (Compiladores). Desarrollo local: una respuesta a escala humana. Ciccus. Buenos Aires 2001.

Cabrero, Enrique. Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México. CIDE-Fundación Ford. México. 2002.

Calderón G., Fernando. Gobernabilidad, competitividad e integración social. En Camou, Antonio. Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO-IISUNAM. Plaza y Valdés. México. 2001.

Cansino, César. Democracia y capital social. Claves para un debate. En. Mihailovic, Dejan y Marina Gonzáles Martínez (Coordinadores). Pulsos de la modernidad. Diálogos sobre la democracia actual. TESM – Plaza y Valdés. 2005.

Camou, Antonio. Ciudadanía, tejido intercultural y modernización en el marco de una transformación productiva con equidad (o de cómo entrar a la modernidad por la puerta que más nos gusta). En Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales; Vol 1, No. 2: 1994. FLACSO. pp. 65-71

Carrión, Ana K. Participación ciudadana y descentralización en el Perú. Documento de trabajo. Lima. 2004.

Cartagena Ticona, Ruth Pamela y otros. Participación social y toma de decisiones en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de los Altos de Chiapas. En Gestión y política pública. Volumen XIV. Número 2. México. CIDE. Segundo semestre de 2005.

Caruso, Arlés. Desafíos del poder local. En Córdova Tello, Dionisio B. y Andrés Méndez Sandoval (Compiladores). Participación Ciudadana. Serie Antologías. CESEM. México. 2002. Castañeda Sabido, Fernando y Angélica Cuellar Vázquez (Coordinadores). Redes de inclusión social de la autoridad. Porrúa. México. 1998.

Castelazo, José. Ciudad de México: reforma Posible. Escenarios en el Provenir. México. INAP. 1992.

Castoriadis, Cornelius. Ciudadanos sin brújula: Poder, política, autonomía; la cultura de una sociedad democrática; la democracia como procedimiento y como régimen. Ediciones Coyoacán. México. 2000, pp. 45 – 74, 113 – 125; 143 – 165.

CEPAL. Equidad, Desarrollo y ciudadanía. Visión global. Tomo I. Alfaomega. Colombia. 2000.

Chack Yalta, Nelson. La programación participativa del Presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación. IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración pública. Madrid. 2-5 Nov. de 2004.

Christensen Tom y Per Laegreid. El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. En Gestión y Política Pública. Volumen XIV. Número 3. CIDE. México. Segundo semestre de 2002.

Cohen, Jean L. y Andrew Arato. Sociedad civil y teoría política. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

Colombani, Cecilia María. La utopía para América Latina. En busca del topos perdido. En Cerutti Guldberg y Rodrigo Páez Montalbán (coordinadores). América Latina: democracia, pensamiento y acción. Reflexiones de utopía. Plaza Valdés. 2003.

CONADES. Propuesta para la transición democrática. Propuesta para la transición democrática. Volumen 6. CONADES. Lima. 2001.

Congreso Nacional de la República. Ley Nro. 16382. De creación del Distrito de San Juan del Lurigancho. Documento transcrito del original. Lima. Enero 13, 1967.

_____ Ley Orgánica de Municipalidades Nro. 27972. En Diario Oficial el Peruano. Lima. Mayo 27. Diario Oficial el Peruano. 2003.

_____ Ley de bases de la descentralización. No. 27783. En el Diario Oficial El Peruano. Lima. Julio 20, del 2002.

Contreras Ponce, Rosalía y otros. 12 años de fortalecer al Municipio. Selección del boletín Artículo 115. CESEM. México D. F. 2004.

Córdova Tello, Dionisio B. y Andrés Méndez Sandoval (Compiladores). Participación ciudadana. Serie Antologías. CESEM. México D. F. 2002.

Cortina, Adela. Los ciudadanos como protagonistas. Galaxia. Barcelona. 1999.

_____ y Jesús Conill. Democracia participativa y sociedad civil. Una ética empresarial. Siglo del hombre editores. Bogotá. 1998.

Cuenca Morales, María Luisa. Institucionalización de la participación ciudadana. Propuesta de indicadores (Versión corregida). Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento COPEVI. Programa de Gestión Urbana PGU, Coordinación regional para América Latina y El Caribe, Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos – Habitat. PNUP. Quito, 2001.

Cunill, Nuria. Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos. CLAD. Caracas. 1991.

_____ Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. Ziccardi, Alicia (Coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. IIS – UNAM. México D. F., 2004.

_____ Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD. Nueva Sociedad. Caracas. 1997.

Cruz Miguel, Víctor Manuel. La participación ciudadana en el mejoramiento de los servicios públicos municipales de Ciudad Nezahualcoyolt en el periodo 2000 – 2003. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Aragón. UNAM. 2004.

Dagnino, Evelina (Coord.). Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil. Fondo de cultura económica. México. 2002.

Dahl, Robert, La poliarquía. Participación y oposición. Tecnos. Madrid. 2002 (1989).

_____ La democracia y sus críticos. Grafiques 92. Barcelona. 1993 (1989).

_____ Un prefacio a la teoría democrática. Gernika. México. 1987 (1956)

_____ La democracia una guía para los ciudadanos: ¿que instituciones políticas requiere una democracia a gran escala? Capítulo VIII. Taurus. España, 1999, pp. 97- 115.

Dahrendorf, Ralf. La naturaleza cambiante de la ciudadanía. En La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. No. 3 Octubre de 1997. Ciudadanía. El debate Contemporáneo. Editorial Paidós. Octubre de 1997.

Dahrendorf, Ralf. Después de la Democracia. Entrevista. Crítica. Barcelona. 2002.

Delegación de Tlalpan. Hacia un presupuesto participativo. ¡Juntos decidamos! Manual de apoyo. GDDF. México. 2001.

_____ “Hacia un presupuesto participativo: la experiencia de Tlalpan”. Documento de sistematización de la delegación de Tlalpan sobre el Presupuesto Participativo 2001 – 2002. GDDF. México. 2002.

_____ Hacia un presupuesto participativo 2002. Juntos gobernando. Manual de apoyo. GDDF. México. 2002.

_____ Informe de obra por contrato 2001. Programa de obra por contrato 2002. Juntos Gobernando. GDDF. México. 2002.

_____ Programa de Obra por Contrato 2003. Una propuesta de todos. GDDF. México. 2002.

_____ Informe de actividades de la Delegación Tlalpan. Primeros 100 días. México. 2003.

De Sousa Santos, Boaventura. Reinventar a Democracia, reinventar el Estado: el tercer sector. Sequitur. Madrid. 1999, pp. 59 – 87.

Di Pietro Paolo, José Luis. Hacia un desarrollo Integrador y equitativo; una introducción al desarrollo local. En Burin, David y Ana Inés Heras (comp.) Desarrollo Local: una respuesta a escala humana a la globalización. Buenos Aires. 2001.

Diamond; Larry, Las paradojas de la democracia. En Diamond, Larry y Plattner, Marc F., El resurgimiento global de la democracia. ISUNAM, México D. F., 1996 (1993).

Dirección General de Enlace Territorial – Tlalpan – CESEM. Primer Año de gobierno de Tlalpan. Memoria de la segunda rendición de cuentas. CESEM. México D. F., 2002.

Domenzain Arizmendi, Luis Arturo. La participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. Tesis de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Anahuac. 1987.

Domínguez López, Raymundo. La participación ciudadana y su participación en las políticas públicas: un modelo democrático perfectible. Tesis de maestría en Administración Pública. FCPyS. UNAM. 1999.

Dubai, Emilio. Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y al corporativismo. En Córdova Tello, Dionisio B. y Andrés Méndez Sandoval (Compiladores). Participación Ciudadana. Serie Antologías. CESEM. México. 2002.

Durand Pont, Víctor Manuel. Ciudadanía y cultura política en México 1993 – 2001. Siglo Veintiuno. 2004.

Elster, Jon (Comp.). La democracia deliberativa. Gedisa. Barcelona. 2001 (1998)

Escalante Gonzalbo, Fernando. Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana. Tratado de Moral Pública. Colegio de México. México. 1999 (1992).

Estrada Saavedra, Marco. Participación política y actores colectivos. UIA-Plaza y Valdés. México.

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones FLACMA – Sección Regional IULA para América Latina – Equipo Técnico, político y profesional de Asociaciones Nacionales de Gobiernos Locales AGLs. Cartagena, 2003.

- Font, Joan (Coord.). Ciudadanos y decisiones públicas. Editorial Ariel. Barcelona. 2001.
- Franco, Carlos. Acerca de la manera de pensar la democracia en América Latina. Friedrich Ebert Stiftung. Lima. 1998.
- García Damián Marta María. Para disminuir hay que cambiar. “oportunidades” para reducir la pobreza en México y “el hambre (cero)” en Brasil. En. Mihailovic, Dejan y Marina Gonzáles Martínez (Coordinadores). Pulsos de la modernidad. Diálogos sobre la democracia actual. TESM – Plaza y Valdés. 2005.
- García Delgado y Luciano Nossetto, Documento de trabajo, Buenos Aires. 2003.
- García Ruiz, María Lourdes. La participación ciudadana en las elecciones políticas del Edo. de México. Tesis de Licenciatura en Derecho. Facultad de derecho. UNAM. 1985.
- García Vásquez, Gilberto. Hacia un presupuesto participativo. Delegación de Tlalpan. Distrito Federal. Documento de trabajo. ICDE. 2002.
- Garrido, Francisco Javier. El análisis de redes en el desarrollo local. En Villasante R., Tomás, Manuel Montañés y Pedro Martín (coordinadores). Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía. 2. El Viejo Topo – Red CIMS. España. 2001.
- Gerencia de Desarrollo Social. Escuela de líderes Vecinales “Nuevos liderazgos, nuevos retos”. Documento. Municipalidad de SJL. 2004.
- Ghay, Dharam. “Desarrollo con participación: algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular”. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, ONU, 1989.
- GDDF. Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal. México. 1995.
- GDDF. Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal. 1998.
- GDDF. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. México. 1999.
- GDDF. Ley de participación ciudadana del Distrito Federal. 2004.
- Giddens, Anthony. Profiles and Critiques in Social Theory. Macmillan. Londres. 1982.
- Giner, Salvador y Sebastián Sarasa (Editores). Buen gobierno y política social. Ariel. Barcelona. 1997.
- Gobierno de Tlalpan. <http://www.tlalpan.gob.mx/conoce/demografia/index.html>. Consultado el 04/11/2005.
- Gordon, Sara R. El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano. En Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas. UNAM-Nueva Sociedad. GRAFICOR. 1995.

Granados Latorre, Marisol. La participación ciudadana: su situación legal. Tesis de Licenciatura en Derecho. Escuela de derecho. Universidad Motolinia. 2004.

Grompone, Romeo. La descentralización y el desprecio de la razón política. En Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización. Bruno Revesz (Editor). CIPCA – IEP. Lima. 1998.

Guerrero Omar. La Nueva Gerencia Pública. Fontamara. México D. F., 2004.

Gunning, James Patrick. La visión empresarial de los bienes públicos y la Teoría de la Elección Pública. College of Commerce and Economics. 2000.

Guzmán Pacheco, César Augusto. Participación ciudadana: instrumento de la democracia en la Constitución Federal. Tesis. UNAM. 2005.

Habermas, Jürgen, Facticidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Simancas, Valladolid, 1998 (1997).

_____ La inclusión del otro. Estudios sobre teoría política. Paidós. Barcelona. 2002.

Haiman el Roudi, Marta Harnecker y Luis Bonilla. Herramientas para la participación. Caracas. 2005.

Hayek A., Friedrich. Camino a la Servidumbre. Capítulo III – IV. Rev. derecho privado. Madrid. 1946, pp. 33 – 57.

Held David. Modelos de Democracia. Alianza Editorial. Madrid. 2001 (1996).

_____ Ciudadanía y autonomía. En La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. No. 3 Octubre de 1997. Ciudadanía. El debate Contemporáneo. Editorial Paidós. Octubre de 1997.

Hernández Gómez, Sergio Gerardo. La participación ciudadana como herramienta de gobernabilidad en México: 1994 - 2000. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. ACATALAN. UNAM. México.2003.

Huitrón Soto, Amalia. La participación ciudadana en el gobierno de Cuahatemoc Cárdenas. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. FCPyS. UNAM. 2000.

Huntington, Samuel P., La tercera ola de la democracia. En Diamond, Larry y Plattner, Marc F., El resurgimiento global de la democracia, ISUNAM, México D. F., 1996 (1993).

INDESOL. Evaluación externa de resultados del programa de coinversión social sujeto a reglas de operación del ejercicio fiscal 2004. México. 2004.

INEGI. Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de datos y tabulados de la muestra censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México, 2001.

Kahatt, Farid. Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú. En Panfichi, Aldo. Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y cono sur. Fondo de cultura económica. México. 2002.

Klisberg, Bernardo (Comp.) El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional. INAP – Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

Kymlicka, Will. Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Capítulo I. Editorial Paidós, Buenos Aires. 1995.

_____ Ciudadanía multicultural. Paidós. Barcelona. 2002 (1995).

_____ y Wayne Norman. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría. En Taller Interactivo: prácticas y representaciones de la Nación, Estado y Ciudadanía en el Perú. Módulo: aproximaciones teóricas: Estado Sesión 8 Lectura N° 2. IEP. Lima. 2002.

_____ El retorno del ciudadano. Revista La Política, No. 3. Paidós. Buenos Aires. Argentina. Octubre de 1997.

Kuri Pineda, Edith E. Izquierda, participación ciudadana y democracia, hacia un presupuesto participativo en Tlalpan. Un estudio de caso. Tesis de Maestría en Estudios políticos y Sociales. FCPyS -UNAM. 2004.

Lander, Edgardo. La utopía del mercado total y el poder imperial. En Cerutti Guldberg y Rodrigo Páez Montalbán (coordinadores). América Latina: democracia, pensamiento y acción. Reflexiones de utopía. Plaza Valdés. 2003.

Lardeyret, Guy. El problema de la representación proporcional. Diamond, Larry y Plattner, Marc F., El resurgimiento global de la democracia,

Laurel, Asa Cristina. Para pensar una política social alternativa. En Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas. UNAM-Nueva Sociedad. GRAFICOR. 1995.

Lechner Norberto. Los patios interiores de la democracia. LAHOSA. Santiago. 1990.

_____ Cultura política y gobernabilidad democrática. En Camou, Antonio. Los desafíos de la gobernabilidad. FLASO-IISUNAM. Plaza y Valdés. México. 2001.

Llona, Mariana. Gestión local participativa: del barrio a la ciudad. Documento de trabajo. DESCO. Lima. Septiembre del 2001.

López Jiménez Sinesio. Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú. Instituto de Diálogo y Propuestas. Lima. 1997.

López y Rivas, Gilberto. Democracia, construcción de sujeto social y autonomía incluyente. Los pueblos de la delegación de Tlalpan, Distrito Federal, México. Documento de investigación basada en la experiencia de gobierno, para el proyecto “Autonomía multicultural: condición

indispensable para el desarrollo sustentable, auspiciado por la Unión Europea. México. Septiembre del 2002.

_____ Formas de gobierno de los pueblos originarios de Tlalpan. Documento de trabajo. México. Octubre del 2002. Febrero del 2005.

_____ Ciudadanía y presupuesto participativo. En Diario LA Jornada. 22 de junio del 2001. México. 2001.

Luque Brazan, José. La construcción de la ciudadanía en los migrantes peruanos en Santiago de Chile Tesis de maestría en Ciencias Sociales. FLACSO. México. 2002.

Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. Política y gestión municipal en México. ISUNAM. México. 1988.

Martínez García Mary Claudia. La participación ciudadana en el proceso de planificación urbana del Distrito Federal: caso de estudio: delegación Benito Juárez. Tesis de licenciatura en urbanismo. Facultad de Arquitectura. UNAM. 1998.

Marshall., T. H. Ciudadanía y clase social. Universidad de Cambridge. 1948.

Mellado H., Roberto. La participación ciudadana en el Distrito Federal: del debate parlamentario a la norma. Tesis de Maestría en Ciencia política. FCPyS – UNAM. México. 2001.

_____ Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México. Plaza Valdés. México. 2001.

Mesa de concertación para el desarrollo distrital y lucha contra la pobreza de SJL. Concertemos. Boletín Informativo. Año 1, No. 1. Lima. Abril del 2004.

Millar, David. Ciudadanía y pluralismo. En Módulo: aproximaciones teóricas: Estado. Sesión 8. Lectura N° 3. IEP. Lima. 2002.

Mises, Ludwig Von. Burocracia. Unión Editorial S.A., Madrid, 1974 (1944).

_____ Liberalismo: la burocratización. Barcelona. Plazeta Agostini. 1944, pp. 123 – 133.

Montaño Hirose, Luis. Organización y sociedad. Una aproximación a la Administración Pública Mexicana. En Gestión y Política Pública. Volumen XIV. Número 3. CIDE. México. Segundo semestre de 2002.

Montero Contreras, Delia y Clara Inés Charry Sánchez (Compiladoras). Globalización y sociedad civil en las Américas. ¿Es posible una convivencia conjunta? UAM IZTAPALAPA. 2004.

Morales Garza, Marta gloria. Los gobiernos locales y los partidos políticos. En Gestión y política pública. Volumen XIV. Número 2. México. CIDE. Segundo semestre de 2005

Morales Noble, Roberto. Hacia un presupuesto participativo. La experiencia de Tlalpan, distrito Federal. En Ziccardi, Alicia (Coord.). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. ISUNAM-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. INDESOL. México. 2004.

Municipalidad de San Juan de Lurigancho. Reglamento de organización y funciones (ROF). Lima. 2000.

_____ Ordenanza 011. Lima. 2003.

_____ Acuerdo de Concejo No. 29. Comisión Pro hospital General del Distrito San Juan de Lurigancho. Lima. 29 de Mayo del 2003.

_____ Ordenanza 030. 2004.

_____ <http://www.munisjl.gob.pe/>. Lima. Consultado el 2 - 12 - 2004.

_____ Proyecto de Reglamento del Concejo de Coordinación Local Distrital de San Juan de Lurigancho. Lima. 2004.

_____ Reglamento del Concejo Municipal. Ordenanza No. 27. Lima. 2004.

Muñoz Chirinos, Paula. El diseño institucional municipal 1980 – 2004 y sus implicancias para las zonas rurales. SER. Lima. 2005.

_____ Reglamento del Sistema de participación ciudadana del distrito de San Juan de Lurigancho. 2003.

Muñoz Serván, pilar e Inmaculada Muñoz Serván. Intervención en la Familia. Estudio de casos. En Pérez Serrano, Gloria (Coordinadora). Modelos de Investigación Cualitativa en Educación Social y Animación Sociocultural. Aplicaciones prácticas. Marcela S. A. Ediciones. Madrid. 2001 (2000).

Navarro, Fernanda. Democracia y utopía. En Cerutti Guldberg y Rodrigo Páez Montalbán (coordinadores). América Latina: democracia, pensamiento y acción. Reflexiones de utopía. Plaza Valdés. 2003.

Navia, Olga (coord.) La Participación en el desarrollo. Libro consulta sobre participación. Sección II. BID. Traducción de Cristina Naughton. 1996. En <http://www.iadb.org/exr/espanol/politica/participa/indice.htm>. Consultado el 04/ 06/2005.

Norris, Pippa. La participación ciudadana. México desde una perspectiva comparativa. Universidad de Harvard. 2002.

Nun, José. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?: democracia condicional. Capítulo XXI. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2001, pp. 151-157.

Octave, Gelinier. El secreto de las estructuras competitivas. Madrid. Tea. 1967, pp. 81 - 166.

O'Donnell, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. En Camou, Antonio. (Compilador). Los desafíos de la gobernabilidad. FLACCSO-IISUNAM. Plaza Valdés. 2001.

_____ ¿Democracia Delegativa? Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós. Buenos Aires. 1997.

_____ y otros (Comps). Transiciones desde un gobierno autoritario. 2. América Latina. Paidós. Buenos Aires. 1988.

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Responsabilidad de los Actores durante el proceso de Consulta Popular. No. 2. ONPE. Lima. 1991.

_____ Aprendiendo de la Experiencia: La consulta popular de 1997. No. 3. ONPE. Lima. 1991.

_____ Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales. Lima. 2001.

Olivos Campos, José René. La participación ciudadana en la tarea de gobernar: el caso del Estado de Michoacán. Tesis de Maestría en Administración Pública. FCPyS. UNAM. México. 1997

Olvera J., Alberto (Coord.). Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México. Introducción. Fondo de cultura económica. México D. F., 2002.

Oromedia Rodríguez, Pablo. La participación ciudadana y confianza en las instituciones como elementos de cultura política en la Ciudad de México. Tesis de Licenciatura en Psicología. Facultad de Psicología. UNAM. 2002.

Paz Cuevas, Cuátemoc. La participación ciudadana municipal en el México: factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. FCPyS. 1997.

Páez Montalbán. Democracia e imaginario democrático. En Ziccardi, Alicia (Coord.). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. ISUNAM-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. INDESOL. México. 2004.

Pavón Hernández, Ghislaine. La participación ciudadana en la Administración Pública y el Gobierno local. Tesis de licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Sotavento. Coatzacoalcos. Veracruz. 2001.

Quiroga Hugo, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (Compiladores). Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia. Homo Sapiens Ediciones. Rosario Santa Fe. 2001 (1999).

Pastor Blanca y Alfredo Ameneiro. DPF. Delegación Política de Tlalpan. Porrúa. 1997.

Paz Cuevas, Cuátemoc. La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental. Tesis de Licenciatura. UNAM. 1997.

- Pérez Serrano, G. Investigación Cualitativa: retos e interrogantes. La Muralla. Madrid. 1994.
- Perfit, Janine T., Sociedad civil y cooperación internacional: participación de la sociedad civil en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). IV Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de ISSTR. San José, Costa Rica, 2003.
- Picó, Josep. Teorías sobre el Estado del bienestar. Corporativismo, Neocorporativismo y Estado. Siglo Veintiuno. 1987, pp. 6 - 9, 67 - 91.
- Portillo Álvaro. Normas y cauces institucionales de la participación. En Ziccardi, Alicia (Coord.). Participación ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local. IIS - UNAM. México DF. 2004.
- Pountual, Pedro. Construyendo una pedagogía democrática del poder. En Dionisio B. y Andrés Méndez Sandoval (Compiladores). Participación Ciudadana. Serie Antologías. Córdova Tello. CESEM. México D. F., 2002.
- PNUD. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos, Taurus, Buenos Aires, 2004.
- Poloni Jacques. San Juan del Lurigancho: su historia y su gente, un distrito popular de Lima. Centro de Estudios Peruanos. 1987.
- Portal Ariosa, Ana María. Cosmovisión, tradición oral y práctica religiosa contemporánea en Tlalpan y Milpa Alta. En Alteridades 5 (9). Universidad Autónoma de Iztapalapa. México. 1995.
- PROMDE Consorcio. Mejores Prácticas locales de Desarrollo Económico Local. Resultado del Primer Concurso Nacional: Abril 2001. Programa Full Chamba. Municipalidad distrital San Juan de Lurigancho. Lima. 2001.
- Quedena, Enrique. Situación de la Organización Popular en el Cono Sur de Lima. En materiales para la promoción. Cuatro problemas urbanos del cono sur: abastecimiento de alimentos, agua potable, densificación habitacional, organizaciones populares. Documentos de trabajo. Programa urbano cono sur. DESCO. Lima. 1991.
- Rabotnikof, Nora y otros. Sociedad civil y organismos internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación. Panfichi, Aldo (Coord.). Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: andes y cono sur. Fondo de Cultura Económica. México. 2002.
- Ramírez Kuri, Patricia (Coordinadora). Espacio público y reconstrucción de ciudadanía. Porrúa. México. 2003.
- Ramírez Vela Wilder. La constitución comentada. República del Perú. Editorial INKARI E.I.R.L. Lima. 1994.
- Rosenfeld A., Alex. Los gobierno locales en América Latina. Documento de trabajo. PGU-LAC, Bolivia. La Paz. 1994.

Saenz, Alicia. Coordinadora Civil. La participación ciudadana y los IFIs en Nicaragua. Cuarta Conferencia del Internacional Budget Project, México D. F., 9-13 /03/2003.

Saltalamaccia, Homero. T. y Alicia Ziccardi. Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. En Revista mexicana de Sociología. UNAM, Año LXVII/NÚM, México D. F., Enero – Marzo de 2005.

Salvadori L., Máximo, Norbert Lechner y otros. Un Estado para la Democracia. IETD-Friedrich Ebert Stiftung-Porrúa. 1997.

Schmitter, Philippe y Teery Kart. “Qué es... y qué no es democracia...”. En Diamond, Larry y Plattner, Marc F., El resurgimiento global de la democracia. ISUNAM, México D. F., 1996 (1993).

_____ y Claus Offe. Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal. En Camou, Antonio. Los desafíos de la gobernabilidad. FLASO-IISUNAM. Plaza y Valdés. México. 2001.

_____, Wolfgang Streeck y Gerhard Lehmbuch (Coords.). Neocorporativismo II. Más allá del Estado y el Mercado. Alianza. 1992 (1979).

_____ Neocorporativismo II. Más allá del Estado y el Mercado. Alianza. 1992 (1982).

Schumpeter, J. A., Capitalismo, socialismo y democracia I y II. Industria Gráfica S. A., Barcelona. 1996.

Secretaría de comunicaciones. Historia del Distrito San Juan de Lurigancho. Documento. Municipalidad de SJL. Lima. 2005.

Segura Chirinos Ruiz (Editor). Mujeres, pueblos indígenas y poblaciones rurales. Democracia y gobiernos locales. III Conferencia Nacional de Desarrollo, Democracia y Desarrollo Local (CONADES). CAAAP-Ediciones Flora Tristán-CEAS. Lima. 1999.

Stake, Robert. R. E. Investigación con estudios de casos. Madrid. Morata. 1998.

Stiglitz, Joseph E. El malestar en la globalización. Taurus. 2004 (2002).

Tanaka Gondo, Martín. Participación popular en políticas sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario. IEP. Lima. 2001.

_____ y Patricia Zárate Ardela. Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú. 1998 – 2001. IEP. Lima. 2002.

_____ Los espejos y espejismos de la democracia y el colapso de un sistema de partidos Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada. IEP. Lima. 1997.

_____ (Compilador). El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales. IEP. 1999.

_____ y Carolina Trivelli. Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori. Serie: documentos de Trabajo-Sociología y Política No 31. Año 2002.

Taylor, Charles. ¿Qué principio de identidad colectiva? En revista La Política, Volumen 3, Editorial Paidós, Buenos Aires, octubre de 1997, 1997.

Teillier, Carolina, María Luisa de la Rocha y Jaime Chihuán (Editores). La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina. Seminario internacional. Tarea Gráfica Educativa. Lima. 2004.

Toqueville, Alexis. La Democracia en América. Gernika. 1997.

Touraine, Alain. ¿Qué es la democracia? Fondo de Cultura Económica. México. 2000 (1994).

_____ ¿Podremos vivir juntos? Fondo de Cultura Económica. México. 2001 (1997)

TRANSPARENCIA ONG. Participación ciudadana y elecciones municipales. Jornadas de educación ciudadana. Lima. 1995.

Turner, Brayn S. Contemporary in the theory of Citizenship, en Bryan S. Turner (ed.) Citizenship and Social Theory, Londres, Sage Publications. 1993.

UNESCO – ONU. Repensar el desarrollo. Decenio mundial para el Desarrollo Cultural. 1988 – 1997. UNESCO. París. 1994.

Vargas Solano, Nestor. La participación ciudadana en las políticas públicas del Distrito Federal (1988 – 1995). Tesis de Licenciatura. 1996.

Vásquez Nava y otros. Participación ciudadana y control social. Secretaría de la Controlaría General de la Federación. México. 1994.

Vega Corraza Rudesindo y otros. Para ser ciudadanos. Texto de Educación Cívica. Asociación Civil Transparencia. Lima, 1999.

Velez Andrade Haydeé y M. Elena Aguilar Villalobos. Poder ciudadano: juntos en movimiento. Gobierno y sociedad. La experiencia de la Delegación de Tlalpan. CESEM – Delegación de Tlalpan. 2003.

_____ Tlalpan. Primer año de gobierno. Juntos trabajando. 2ª. Rendición de Cuentas (compiladoras). CESEM-Delegación de Tlalpan. 2001.

Venaza, claudia, Acerca de la participación ciudadana y el protagonismo social, Documento de trabajo. La Plata 2004.

Vilas, Carlos M. Hacia dónde va la política social. En Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas. UNAM. Nueva Sociedad. GRAFICOR. México. 1995.

Villasante, R., Tomás. Cuatro redes para el mejor vivir 1. Del desarrollo local a las redes del mejor vivir. Lumen humanitas. Buenos Aires. 1998.

_____ Procesos para la creatividad social. En Villasante R., Tomás, Manuel Montañés y Pedro Martín (coordinadores). Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía. 2. El Viejo Topo – Red CIMS. España. 2001.

_____ Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad. Ediciones HOAC. Madrid. 1995.

Vite Pérez, Miguel Ángel. La Administración del Desarrollo Social en el Distrito Federal. Adolfo Christlieb Ibarrola. Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos. México. 2003.

Ying, Robert K. Applications of case study research. SAGE publications. California. 2003.

Yusuku Murakami. La democracia según C y D. Un estudio de la conciencia y comportamiento político de los sectores populares de Lima. IEP – JCAS. Lima. 2000.

Ziccardi, Alicia (Coord.). La Tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. Miguel Ángel Porrúa. México D. F., 1996 (1995).

_____ Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. ISUNAM-Colegio Mexicano de Ciencias Sociales-INDESOL México D. F., 2004.

_____ Gobernabilidad de las grandes ciudades en América Latina. En Camou, Antonio. (Compilador). Los desafíos de la gobernabilidad. FLACCSO-IISUNAM. Plaza Valdés. 2001.

Zimmerman, Joseph F. Democracia participativa. El surgimiento del populismo. Limusa – Noriega Editores. México. 1992.

Zolo, Danilo. La ciudadanía en una era postmoderna. Revista “La Política”, No. 3, Octubre de 1997. Ciudadanía. El debate Contemporáneo. Paidós. Buenos Aires. Octubre de 1997.

Legislación - Perú:

Constitución Política de 1979.

Constitución política de 1993.

Ley Orgánica de Municipalidades 23853.

Nueva ley Orgánica de Municipalidades No. 27972.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27867.

Ley de Bases de la Descentralización No. 27783.

Ley orgánica de Gobiernos Regionales No. 27867.

Ley 27902, que modifica la ley orgánica de Gobiernos Regionales No. 27867, para regular la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización. Del 1 de enero del 2003.

Ley marco del presupuesto participativo No. 28056.

Reglamento de la ley marco del presupuesto participativo No. 28056

Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo. Resolución Directoral N° 010-2004-EF/76.01.

Ley de Derechos y Control Ciudadanos No. 26300.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública No. 27806

Legislación - México:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto del Distrito Federal.

Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal.

Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal.

Ley de Protección civil para el Distrito Federal

Ley de Fomento para el Desarrollo Económico

Ley de desarrollo social para el Distrito Federal

Ley de administración pública del Distrito Federal.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información pública gubernamental.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley de Transparencia y Acceso a la información pública del Distrito Federal.

Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil. 2004.