



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“La Participación ciudadana en la Ciudad de México: el presupuesto participativo y la consulta ciudadana en las colonias Roma y Condesa de 2010 a 2013”

Tesis

Que para optar por el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Francisco Javier Angeles Vera

Tutora

Dra. Alicia Ziccardi Contigiani

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

México D.F. Julio 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



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

*“...yo no quiero que me vendan sueños ajenos,
si no sencillamente que se cumplan los míos.”*

Benedetti

Dedico esta investigación a mis padres Daniel y Georgina, quienes siempre han estado a mi lado para brindarme su apoyo en los momentos que la luz parecer no llegar.

A mis hermanos Pablo, Isrrael y Diana compañeros de esta aventura que se llama vida, pues sin ellos no sería posible ser quien soy.

A mis amigos Eden y Jaime, colegas incansables en la búsqueda de lo mejor que, indudablemente pasará mañana.

A mi amiga Ale quien compartió mucho tiempo conmigo mientras hacía este texto.

A la Dra. Alicia Ziccardi, quien no solamente se convirtió en una guía para mi investigación sino en un apoyo constante en mi realización personal y profesional.

A mis sinodales, Dra. Bertha Lerner, Dr, Roberto Mellado, Dr. Sergio Zermeño y Dr. Alejandro Navarro, quienes con su lectura crítica y pertinente permitieron redondear esta investigación.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi formadora de vida.

Al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas, por la educación que me brindó

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), pues sin su apoyo no sería posible haber realizado este trabajo

A la Subsecretaría de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal por las facilidades brindadas para esta investigación.

A los habitantes de las colonias Roma y Condesa por darme un poco de su tiempo

Índice

Introducción.....	7
Capítulo 1 La participación ciudadana, una aproximación teórico conceptual	
1.1 La participación ciudadana, un aproximación conceptual.....	12
1.2 Tipos de participación ciudadana.....	18
1.3 Niveles de participación ciudadana.....	38
1.4 Espacios e instrumentos de participación ciudadana.....	46
1.5 Funciones de la participación ciudadana.....	51
1.6 Pre- requisitos para la participación ciudadana	59
1.7 Obstáculos y riesgos para la participación ciudadana.....	69
Capítulo 2 La Participación Ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México	
2.1 La Ciudad de México y el Distrito Federal.....	79
2.2 La Ciudad de México y la Participación Ciudadana durante el periodo 1928 – 1997.....	81
2.2.1 Primera Ley Orgánica del Distrito Federal.....	82
2.2.2 Segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.....	85
2.2.3 Tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.....	87
2.2.4 El Estatuto de Gobierno del D.F.....	101
2.2.5 Primera Ley de Participación Ciudadana de D.F de 1995.....	102
2.3 La transición democrática en la Ciudad de México (1997-2000).....	106

2.3.1 Segunda ley de Participación Ciudadana del D.F. de 1998.....	106
2.4 La Participación Ciudadana en el DF durante el periodo 2000 - 2006.....	110
2.4.1 Tercera Ley de Participación Ciudadana de 2004.....	117
2.5 El presupuesto participativo de Tlalpan.....	120
2.6 La Participación Ciudadana en el DF durante el periodo 2006 - 2012.....	129
2.6.1 Cuarta ley de Participación Ciudadana del D.F. del 2010.....	135

Capítulo 3 El caso de la colonia Roma.

3.1 Antecedentes históricos de la colonia Roma.....	141
3.2 Características socio-económicas de las Unidades Territoriales de la Roma	152

Capítulo 4. La Colonia Condesa, una radiografía.

4.1 Antecedentes históricos de la colonia Condesa.....	162
4.2 Características socio-económicas de las Unidades Territoriales de la Condesa.....	171

Capítulo 5 El presupuesto participativo y la consulta ciudadana en Roma y Condesa

5.1 El presupuesto participativo de 2011.....	181
5.2 El presupuesto participativo de 2012.....	194

5.3 El presupuesto participativo de 2013.....	207
5.4 Consulta ciudadana sobre parquímetros en las colonias Roma y Condesa.....	216
Conclusiones.....	240
Bibliografía.....	246
Índice de tablas	
Tabla 1. Tipos de participación ciudadana, capital social y resultados.....	31
Tabla 2. Escalera de participación.....	41
Tabla 3. Escalera de la participación de Hamblenton y Hogget	42
Tabla 4. Continuum de la participación ciudadana Brager y Specht.....	43
Tabla 5. Continuum de la participación Shad y Arnberg.....	44
Tabla 6. Spectrum de la participación de la IAP2.....	45
Tabla 7. UT Roma norte oriente.....	153
Tabla 8. Roma norte poniente.....	156
Tabla 9. Roma Sur.....	160
Tabla 10. Condesa.....	172
Tabla 11. Hipódromo.....	175
Tabla 12. Hipódromo – Condesa.....	176
Tabla 13. Votación por proyecto presupuesto participativo 2011.....	185
Tabla 14. Votación por proyecto presupuesto participativo 2012.....	197

Tabla 15. Votación por proyecto presupuesto participativo 2013.....	218
Tabla. 16 Resultados votación de presupuesto participativo elección extraordinaria.....	213
Tabla 17. Consulta parquímetros Roma y Condesa.....	226
Tabla 18 Resultados Consulta ciudadana sobre parquímetros en Roma y Condesa.....	228

Índice de mapas

Mapa 1. Roma norte oriente.....	155
Mapa 2. Roma norte poniente.....	158
Mapa 3. Roma sur.....	161
Mapa. 4 Condesa.....	174
Mapa. 5 Hipódromo.....	177
Mapa 6. Hipódromo – Condesa.....	180
Mapa 7. Proyecto de instalación de parquímetros por etapas de implementación.....	219
Mapa 9. Polígonos de parquímetros en corredor Roma y Condesa.....	236

Índice de diagramas

Diagrama 1. Forma o Espacios de participación.....	48
---	-----------

Introducción

La presente investigación surge de la curiosidad del investigador por explicar las causas de la acotada participación ciudadana en el presupuesto participativo que se implementa en la Ciudad de México. Ya que es un mecanismo de participación ciudadana que resulta altamente eficaz para contribuir a generar una mejor calidad de vida en la población donde se aplica.

Lo anterior sucede cuando la población al identificar sus necesidades colectivas prioritarias, obliga al gobierno a destinar recursos para ello. El presupuesto participativo promueve la participación, cuando cataliza que la sociedad se interesa en los asuntos públicos, se empodera y que tenga la capacidad de acción y de decisión para organizarse y mejorar su realidad común.

Los altos potenciales que tiene la implementación del presupuesto participativo no han generado en la capital del país y la población muestra desinterés en usar este mecanismo, pues en promedio participa menos del 2%¹ del padrón.

En cuanto a la participación existen otros mecanismos participativos que han tenido más éxito, como lo son las consultas ciudadanas en la Ciudad de México, ejemplo de ella es la realizada sobre el tema de parquímetros en Roma y Condesa realizada en 2013. Pues en este mecanismo participaron 10 mil 357² personas, mientras que en el presupuesto participativo 2013, aplicado en un primer momento en noviembre de 2012 y marzo de 2012 la cantidad de votantes totales en dichas colonias fue de 607³.

¹ Jessica Castillejos, *Registra poca respuesta consulta del Presupuesto Participativo*, Excelsior, 9 de septiembre de 2012

URL: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=858156&seccion=seccion-comunidad&cat=10

² S/A, "Votan 10,357 personas en consulta sobre parquímetros", *Notimex*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 20 de enero de 2013, URL:

<http://www.iedf.org.mx/ut/ucs/INFORMA/enero13m/INFOM190113/A1-30.pdf>

³ S/A "Elección extraordinaria, votos totales colonia Condesa" Ed. IEDF, México 2013

El hecho sucedió en las colonias, que son los casos de estudio de caso que se aborda en este texto, llevó a preguntarme ¿qué factores influyen en la poca participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México y cuáles influyen en lograr una mayor participación de la ciudadanía, tal y como sucedió en el caso de la consulta ciudadana sobre parquímetros?.

Con esa pregunta en mente y a partir de una primera inmersión documental se planteó la siguiente hipótesis:

La poca participación ciudadana que se da en el presupuesto participativo de la Ciudad de México se debe a los siguientes factores⁴:

- Poca legitimidad del presupuesto pues por la determinación gubernamental de los temas a atender estos no reflejan las verdaderas prioridades y necesidades a atender para la ciudadanía, y a esta no le interesa participar, a eso se le suma la poca información de los proyectos propuestos por lo cual a los ciudadanos no se interesan o ni se enteran de la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo que se realiza en su localidad.
- Poca legitimidad por rendimientos entre la población de los instrumentos de participación debido a no existe transparencia en el uso de los recursos públicos, por lo cual la población no observa si realmente el recurso público se gastó en beneficio de la comunidad cayendo en una incredulidad de los instrumentos de participación y dejando de participar en ellos. En esta falta de legitimidad se le suma una atenuante y es que son los grupos corporativistas de partidos políticos o líderes políticos los que deciden cómo se han de utilizar los recursos públicos, por lo cual la población que no pertenece a ellos queda marginada de la decisión y por lo tanto decide no seguir participando.

⁴ Dichos factores son retomados de la ponencia ofrecida por la doctora Alicia Ziccardi en su ponencia del 1998 en el Congreso IGLOM: Gobiernos locales: El futuro político de México en el apartado de participación ciudadana, donde comenta que los factores a evaluar para detectar la participación ciudadana en un gobierno local serán: corporativismo vs autonomía, planeación democrática, transparencia y rendición de cuentas y cogestión y autogestión.

- No existe una real colaboración en la toma de decisiones conjunta entre gobierno y ciudadanía en el diseño de políticas públicas que mejoren las acciones gubernamentales a desarrollar, pues estas quedan delimitadas por el gobierno, por lo cual la población al no ver mejoras en su vida y sentirse no tomada en cuenta realmente en la toma de decisiones decide no participar.
- La cultura política parroquial lleva a que la población no entiendan cómo funciona el gobierno y no se interesen en participar en las decisiones gubernamentales, esperando que el gobierno les solucione sus problemas, pero no sepan cómo exigir sus derechos, ni deseen hacerlo.

Mientras que en el caso de la consulta ciudadana sobre parquímetros la ciudadanía participó más debido a:

- La consulta les resultaba legítima pues reflejaba una de sus prioridades a atender, además de contar con información suficiente sobre el tema a decidir.
- A pesar de la cultura política parroquial de la ciudadanía, la ciudadanía sabía claramente cuáles eran las reglas para participar en la consulta sobre parquímetros, resultando más sencillo subsanar el desconocimiento sobre los mecanismos de participación ciudadanas garantizados por la ley.
- La ciudadanía consideraba que el gobierno la tomaba en cuenta realmente en el diseño de una política pública que afectaría su forma de vida, hecho que no sucede en el caso del presupuesto participativo aplicado en la Ciudad de México.
- La ciudadanía consideraba que en la decisión sobre la instalación de parquímetros todos los ciudadanos sería tomados en cuenta y no sólo los grupos ligados a un líder político, autoridad o partido político, hecho distinto a lo que sucede con el presupuesto participativo aplicado en la Ciudad de México.

Para comprobar la hipótesis mencionada el primer objetivo a ejecutar fue realizar una profunda investigación teórica sobre la participación ciudadana.

En el capítulo 1, se cual aborda el concepto teórico, los tipos y niveles de participación ciudadana, los pre requisitos y obstáculos para esta, así como los distintos espacios y mecanismos para la participación. El capítulo construye el marco teórico para el análisis del estudio de caso abordado en esta investigación,

Los mecanismo de participación ciudadana que se analizan en esta investigación no han sido únicos en la ciudad, a lo largo del tiempo se han implementado otros, con mayor o menos éxito que el caso en cuestión, todos sumamente valiosos en experiencia para dar un eje rector de acción para que la participación ciudadana sea más y mejor. Estos espacios y mecanismos de participación son abordados en el capítulo 2, desde una perspectiva histórica y legal se intenta recuperar tanto casos exitosos como fracasos para generar una propuesta de mejora del presupuesto participativo que se implementa en la ciudad y explicar por qué mecanismos como la consulta ciudadana es más exitoso..

En los capítulos 3 y 4 se buscó generar el contexto histórico y social en las colonias Roma y Condesa, con la finalidad de comprender sus transformaciones, así como la situación actual de las mismas, con el objetivo de hallar las causas que incentivan o deprimen la participación ciudadana de la zona ante distintos temas públicos, particularmente en los mecanismos analizados.

En el capítulo 5 se describen los resultados de los presupuestos participativos implementados desde 2011 en las colonias Roma y la Condesa, así como la consulta realizada en 2013 sobre la instalación de parquímetros. Los información cuantitativa es complementada con de entrevistas realizada a la ciudadanía para conocer las particularidades que llevaron a dichos resultados en la participación. Las preguntas y análisis de estas entrevistas se hacen con base en el marco teórico de este trabajo.

En las conclusiones se busca responder el cuestionamiento central de esta investigación y a partir de ello realizar adecuaciones al presupuesto participativo para que este contribuya mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la

capital que es el origen primario de este trabajo, contribuir a que la gente viva mejor.

Capítulo 1 La participación ciudadana, una aproximación teórico conceptual

1.1 La participación ciudadana, un aproximación conceptual

Una primera definición sobre la participación ciudadana es la que comenta Jürgen Habermas para quien el Estado debe tener apertura a la participación de la sociedad civil en acciones y decisiones públicas pues estas en esencia implican a todos los ciudadanos, ya que suceden en la llamada esfera pública, misma que para el autor alemán consiste en:

“la esfera de la polis, común al ciudadano libre (koyné) está estrictamente separada de la esfera del oikos, en la que cada uno ha de apropiarse aisladamente de lo suyo (idia).”⁵

Apelando a la definición de esfera pública, lo que sucede en ella involucra a todos los ciudadanos y por ello debe estar abierta a la participación de la ciudadanía en su conjunto y no reservada de forma exclusiva para las autoridades gubernamentales.

El mismo Habermas ahonda en la accesibilidad que debe tener el Estado en su carácter de organización pública para facilitar la intervención de los ciudadanos en las decisiones de gobierno. El autor alemán menciona:

“Públicas llamamos a aquellas organizaciones que, en contraposición a sociedades cerradas, son accesibles a todos del mismo modo que hablamos de plazas públicas o de casas públicas”⁶

Habermas se sientan las bases de un Estado abierto, democrático, en el que se revaloriza el papel de los ciudadanos en la vida pública y al mismo tiempo se sientan los pilares para el análisis de la participación ciudadana, fenómeno que consiste en la intervención de la ciudadanía en decisiones y acciones gubernamentales y que ha sido abordado por diversos autores.

⁵ Jürgen Habermas *“Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Ed. Gustavo Gili 2009 p.41

⁶ J. Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, Ed. Gustavo Gili 2009 p.43

Alicia Ziccardi define al concepto Participación ciudadana como:

“...es la inclusión de la comunidad en las decisiones públicas, incorporando intereses particulares (no individuales)”⁷.

Para la mencionada autora, la participación ciudadana consiste en la intervención de las ciudadanas en la toma de decisiones sobre asuntos de carácter público, que son aquellos que afectan e involucran a todos los miembros de una sociedad en lo general y a una localidad en lo particular, pues este tipo de hechos terminan por afectar o repercutir en la vida de todos.

P. Oakley, autor británico que en su estudio *Projects whit the people. The practice of participation in rural development*, analiza la inclusión de los ciudadanos ingleses en diversas acciones públicas y define el concepto Participación ciudadana de una forma similar a Ziccardi.

Oakley afirma: “*Es la participación que hacen las personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas*”⁸. Para Oakley la participación ciudadana no solamente se quedará en la acción inicial de decidir sobre algo público, sino en el desarrollo de las acciones que se desprenden de lo que se decidió y se llevarán hasta la conclusión de lo mismas. Es decir la participación ciudadana será consistirá en la toma de decisión sobre un asunto público, en la vigilancia de que se realicen las acciones y se evalúen los resultados obtenidos.

Esta misma visión es compartida por Norbert Lechner y Joseph Zimmerman quienes definen a la participación ciudadana como: “*la acción colectiva de los actores sociales e institucionales, de integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública*”⁹

⁷ Alicia Ziccardi, *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Tomado de Girardo Cristina Et. Al. *El desarrollo local en México: Aportes teóricos para el debate*. Mérida, México, Ed. UNAM, Universidad Autónoma de Yucatán y Plan Estratégico de Mérida, 2008 p.183

⁸ Oakley citado por A. Guillen, K, Saenz y J. Castillo en *Origen, espacios y niveles de la participación ciudadana*. Daena: International Journal of Good Conscience Núm. 4. Marzo 2009 p.179

⁹ Lechner, Norbert citado por Llanca, Carlos en *Sociedad civil y participación ciudadana, cómo los actores se hacen presentes en las decisiones*, Universidad de los Lagos, Chile, 2007 p.183

A. Guillen, K, Saenz y J. Castillo en su artículo *Origen, espacios y niveles de la participación ciudadana* mencionan los cambios que ha tenido la definición del concepto participación ciudadana, los autores afirman:

“Actualmente el término participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, discusiones, planteo de propuestas y todo tipo de actividades en las cuales interrelaciona el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad”¹⁰

Los autores no sólo coinciden con lo dicho por Ziccardi en torno a la participación ciudadana como la intervención de los ciudadanos en las decisiones sobre los asuntos públicos, también suman la postura de Oakley y además incorporan a los actores involucrados en la participación ciudadana, el Estado y los ciudadanos.

Sobre esta interrelación habla Mauricio Merino sostiene que:

“Participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en las decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuyen sus costos y beneficios. Así los ciudadanos tomarán parte de las decisiones que tomen sus gobernantes. El propósito es que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, por ello es necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos de una normatividad legal.”¹¹

Merino además de reafirmar la postura de que la participación ciudadana consiste en la intervención de los ciudadanos en asuntos públicos y por lo tanto estatales, tomando decisiones en lo relativo a estos, pone de manifiesto la cuasi obligatoriedad por parte del gobierno de abrir canales y espacios de interacción entre ciudadanos y gobernantes para que las dos partes aporten elementos que influyan en la determinación, ejecución y seguimiento de políticas públicas y en la acciones estatales buscando el beneficio de la sociedad.

¹⁰ A. Guillen, K, Saenz y J. Castillo Op. Cit. p. 179

¹¹ Mauricio, Merino, *“La participación ciudadana en la democracia”*, Ed. IFE, México, 2010. Cit. p.16

En el mismo sentido el autor británico Gerry Stocker, el cual ve en la participación ciudadana una mejor forma para el planteamiento y ejecución de las políticas públicas, en donde los beneficios para la sociedad serán los máximos pues se atenderán las demandas prioritarias de la forma más adecuada, se conseguirá el respaldo de la ciudadanía y los resultados serán los máximos.

Stocker comenta:

“La participación ciudadana redundará en decisiones más adecuadas, servicios más adecuados a las necesidades y ciudadanos más interesados.”¹²

La participación ciudadana hace posible que se atiendan mejor las necesidades de la población y que se cumpla con el objetivo del Estado: brindar beneficios a la sociedad que se gobierna de forma eficiente, lo cual es más factible de realizar si se abren espacios de participación ciudadana tal y como lo menciona Mauricio Merino.

Pero la participación ciudadana no sólo consiste en abrir espacios para la toma de decisiones públicas por parte de la ciudadanía, también consiste en revalorar el trabajo del ciudadano en tareas públicas que antiguamente se quedaban relegadas al gobierno, pero que éste al no poder realizarlas son ejecutadas por la población, incluso llegando al punto de que los ciudadanos actúen sin la intervención gubernamental.

En algunos casos la participación supera la colaboración Estado – ciudadanía, llevando a que sean los ciudadanos quienes realizan acciones que comúnmente le corresponden al gobierno, ello en el marco de una ola democrática, la cual se centra en la idea de que si el Estado lo formamos todos, todos debemos decidir sobre lo que este debe hacer.

La visión de revalorar el trabajo colectivo ciudadano lleva a que la población realice acciones en pos de su beneficio y que el Estado se incorpore en esas tareas. Uno de los autores que contemplan esa idea es Alicia Ziccardi sobre la participación ciudadana afirma que:

¹² Stocker citado por A. Guillen, K. Saenz y J. Castillo Op. Cit. p. 182

“parte de la pretensión de reducir el tamaño del Estado, compartiendo responsabilidades con el tercer sector (sociedad civil), e involucrando a los pobres en la búsqueda de soluciones para su situación...la participación puede partir de una demanda o exigencia de las sociedad, de una estrategia de los poderes públicos o derivarse de una imposición de organismos internacionales...”¹³

La misma autora menciona que la participación ciudadana se da en el marco de la toma de decisiones conjunta de la ciudadanía con el gobierno sobre asuntos o públicos, y que las decisiones tomadas sean llevadas al plano de la realidad, es decir, que se ejecute lo que se decide, y no sólo eso, durante esa toma de decisiones conjuntas se construye nuevas instituciones que transforman la realidad de un Estado al involucrar al a par a gobernantes y gobernados en los asuntos que a todos involucra.

Sobre esto Ziccardi sostiene que:

“La participación ciudadana...es el proceso de apertura democrática en donde los actores tienen la oportunidad de colaborar para construir instituciones y, además, para estar presente y pondera la toma de decisiones.”¹⁴

Esta postura busca revalorar el trabajo conjunto de la población civil y el gobierno, dejando de manifiesto que de esa forma ambos actores buscarán mejorar su realidad, los primeros porque ello implica mejorar su vida y los segundos porque es su responsabilidad como servidores públicos y conductores del Estado. Además es relevante destacar que la participación ciudadana además de facilitar la tarea de gobierno genera mecanismos de control social sobre el gasto público.

¹³ Alicia, Ziccardi, *“Participación ciudadana y políticas públicas en el ámbito local”*, UNAM, México 2004 p.6

¹⁴ Alicia, Ziccardi citada por Sánchez, Miguel, *La Participación ciudadana en la esfera de los público*, Espacios públicos, vol. 12, Núm. 25, ed. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2009. p.86

Un autor que aborda la necesidad de ese trabajo conjunto es Machculloch, quien afirma:

“Los problemas generados por la economía global son de una magnitud excesiva como para no ser resueltos con un pachtwork de la regeneración comunitaria”¹⁵.

Para Machculloch la complejidad de la realidad actual y los problemas que de ella se desprenden ha llevado a pensar a la sociedad coordinada con el gobierno es un medio para mejorar la vida de la población, pero debe destacarse que esta idea no es nueva, pues como se menciona al principio de este texto, desde Tocqueville se plasma esa forma de mejorar la realidad, aunque en la complejidad del mundo actual ésta cobra mayor validez.

Planteamientos similares a Machculloch son hechos por Sergio Zermeño para quien la participación de la sociedad arroja un fortalecimiento del espacio público que permite enfrentar mejor los problemas comunes Zermeño afirma:

“...un fortalecimiento del espacio público, del uso de la razón en él, de sus principios básicos de convivencia logrados a través del diálogo y la interacción comunicativa, un orden social tendiente a fortalecer la confianza, la honestidad, la reciprocidad y cooperación.”¹⁶

Un mecanismo para fortalecer el espacio público es la participación ciudadana, pues esta impulsa la discusión sobre problemas comunes y contribuye a generar mejores condiciones de vida a la sociedad impulsando desde la organización vecinal hasta mejorando la tarea gubernamental. Sobre lo anterior escribe el

¹⁵ Machculloch citado por Alicia, Ziccardi en *“Participación ciudadana y políticas públicas en el ámbito local”*, UNAM, México 2004 p.36

¹⁶ Sergio, Zermeño *“La centralidad de los excluidos”*, en Rolando, Cordera, Patricia Ramírez y Alicia Ziccardi (coordinadores), *“Pobreza, desigualdad y exclusión social en la Ciudad de México”*, Ed. Siglo XXI, México, 2008 p.141

investigador mexicano Miguel Angel Sánchez, quien afirma sobre la participación ciudadana lo siguiente:

“(es) un proceso de estructura e instituciones para acercar y organizar una relación entre gobernantes y gobernados más directa y funcional”¹⁷.

Es decir la participación ciudadana permite una mejor articulación de los ciudadanos en los gobiernos para tomar decisiones del ámbito público, con lo cual se busca que se mejore la realidad de la población en torno a las necesidades de su vida cotidiana.

Pero no sólo se puede percibir a la participación ciudadana como un medio de mejora para la condiciones de vida, también es una forma de conquistar espacios frente al gobierno y conducir a que éste cumpla con la responsabilidad que da sentido a su existencia.

Nuria Cunill, estudiosa latinoamericana sobre el tema sostiene:

“La Participación ciudadana puede ser asumida como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, implicando incluso la transferencia de éstas funciones (las funciones gubernamentales) que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado o de la Administración pública...tiene como finalidad lograr la redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio”¹⁸

Es decir para Cunill, la participación ciudadana lleva a que la población menos atendida por los gobiernos coloquen temas en la agenda gubernamental y con ello se permita mejorar de forma más eficiente la vida de la ciudadanía.

Otra visión de la participación ciudadana es como método para colocar necesidades en la agenda del gobierno a partir de las relaciones que entablan

¹⁷ Sánchez, Miguel Angel Op. Cit. p.86

¹⁸ Cunill citada por Sánchez, Miguel Op. Cit. p.91

gobernantes y gobernados. Eso es fundamentado por Miguel Sánchez Ramos quien *“la Participación ciudadana...permite canalizar con eficiencia las demandas de sus miembros y atender de manera oportuna la voluntad general que es el sustento del Estado...”*¹⁹

Con base en los autores antes mencionados en este trabajo se define a la participación ciudadana como el proceso de interrelación ciudadanía – gobierno en la toma de decisiones, que tiene como finalidad el diseño, implementación, evaluación y reformulación de políticas públicas que atiendan de forma eficiente los problemas sociales.

Cabe destacar que ese camino no es unidireccional, pues el nivel de influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos públicos depende del tipo de participación ciudadana que surge tal y como se definirá en los próximos apartados.

1.2 Tipos, niveles, espacios e instrumentos de participación ciudadana

- **Tipos de participación ciudadana**

Si la participación ciudadana es la toma de decisiones sobre asuntos públicos, ésta puede realizarse de distintas formas y distintos niveles. Puede ser una participación independiente de la autoridad donde se deciden distintos tipos de asuntos de interés común o una participación unida a un líder político y donde solamente se puede opinar de los asuntos sin que exista una influencia de la participación en lo que la autoridad gubernamental decide.

Sobre estas diferencia existente en la participación ciudadana Emma Jone y John Gaventa abordan los distintos tipos de participación desde tres distinta visiones de la misma: la perspectiva liberal, la comunitaria y la del nuevo pensamiento republicano.

¹⁹ Sánchez, Miguel Angel Op. Cit. p.86

Estas visiones sirven para explicar cómo es incluido el ciudadano en los asuntos públicos pues parten de las distintas formas que tienen los ciudadanos para ejercer su derecho a participar. Para ellos los autores asumen dos modelos de democracia, la representativa y la deliberativa, y la complementan con los derechos y acciones que se desprenden de la concepción de la participación de la ciudadanía para cada uno de los modelos antes mencionados, englobándolo en tres visiones de la participación.

Las visiones que abordan Jone y Gaventa van desde el sólo sufragio, la participación en acciones comunitarias y la conjunción de los derechos políticos que emanan de la democracia representativa, (es decir la elección de representantes) y la inclusión de la ciudadanía en la discusión y toma de acciones sobre sobre asuntos públicos, esquema propio del modelo representativo.

Sobre la primera perspectiva, llamada liberal, Jone y Gaventa comentan:

“La perspectiva del cuño liberal promueven una idea de la ciudadanía como estatus, que otorga a los individuos un conjunto de derechos universales garantizados por el Estado. Estos individuos actúan racionalmente de acuerdo a sus intereses y el papel del Estado es proteger a estos individuos en el ejercicio de estos derechos”²⁰

La primera idea que plantean los autores es que la participación ciudadana se resume a que tanto el Estado como los ciudadanos velen por el cuidado de sus derechos pero las ciudadanía no se involucra más allá de lo que resulta necesario para que sus derechos le sean respetados.

Esa visión es equiparable a la llamada Cultura de súbdito en términos de Almond y Verba y que consiste según dichos autores consiste en lo siguiente:

“La cultura política de súbdito: El súbdito tiene conciencia de la existencia de una autoridad gobernante especializada; está afectivamente orientado hacia

²⁰ S/A, “Índice de Participación ciudadana en América latina”, Red Interamericana para la democracia, 2005, URL: <http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/lineamientos.pdf.pdf> Fecha de consulta 08 de enero de 2013 p.4

ella, tal vez se siente orgulloso de ella, tal vez le desagrada; y la evalúa como legítima o ilegítima. Pero la relación que se da con el sistema es un nivel general, respecto al elemento administrativo, o “corriente inferior” del sistema político; consiste esencialmente en una relación pasiva...”²¹

La similitud que se establece en entre la perspectiva liberal de la participación y la cultura política de súbdito se da en que en ambos casos el gobernado está consciente de que existe un gobierno que debe proporcionarle determinados beneficios acorde a sus derechos y que en medida que éste cumpla con dicho deber el ciudadano aprobará o rechazará su ejercicio de gobierno, esto primordialmente al hacer uso de sus derechos políticos en términos de las elecciones, convirtiendo a la visión liberal de la participación en una democracia más representativa que participativa y a una ciudadanía más pasiva que activa.

La segunda perspectiva de Jone y Gaventa es la comunitaria y que consiste en lo siguiente:

“En la visión comunitaria, el pensamiento se centra en la noción del compromiso social del ciudadano y su sentido de pertenencia a la comunidad. Los individuos sólo pueden realizar sus propios intereses y desarrollar su identidad a través de la deliberación del bien común... la noción del compromiso social del ciudadano y su sentido de pertenencia a la comunidad. Los individuos sólo pueden realizar sus propios intereses y desarrollar su identidad a través de la deliberación sobre cuál es el “bien común”²²

En esta segunda visión Jone y Gaventa consideran que la participación se basa en concebir a ésta como el trabajo que se da en torno a la solución de problemas comunes en una localidad en específica sin necesidad del auxilio del gobierno, sino por los ciudadanos y para los ciudadanos, creando una identidad comunitaria e individual, la cual consiste en que para mejorar la vida común todos los

²¹ Gabriel Almond y Sidney Verba, *La cultura cívica: Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Ed. Fundación FOESSA, 1970, p. 35

²² S/A, “Índice de Participación ciudadana en América latina”, Red Interamericana para la democracia, 2005, URL: <http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/lineamientos.pdf.pdf> Fecha de consulta 08 de enero de 2013 p.4

miembros de la comunidad deben participar y aportar recursos pues de esa forma podrán conseguir una vivir en un mejor entorno.

Esa misma idea la comenta Luis Aranguren Gonzalo al considerar que el fin de la participación es formar una comunidad mejor, en donde se compartan experiencias, recursos, habilidades, etc. Todo encaminado a crear una mejor calidad de vida de los ciudadanos, generando personas que colaboran entre sí para solucionar los retos comunes que se les presentan.

Aranguren dice:

“La participación es un fin en sí mismo...No sólo participamos para construir un barrio mejor, sino que le hecho de participar alienta la puesta en común de experiencias, habilidades, actitudes proactivas, generación de cultura de equipo, comunicación...”²³

Es decir, la participación comunitaria es aquella que se dará de forma autónoma por una localidad y que se caracterizará por hacer que los miembros que integran la comunidad integren como parte de su socialización el participar con otros para mejorar su comunidad.

La tercera perspectiva de Jone y Gaventa llamada es la relacionada con el enfoque republicano integra la participación comunitaria por un lado y el ejercicio de derechos políticos por otro, planteando una colaboración conjunta entre gobernantes y gobernados, esto para tomar decisiones de forma conjunta, mismas que tendrán como resultado mejorar la calidad de vida de la población.

Jone y Gaventa mencionan sobre el nuevo enfoque republicano:

“Se combinan las concepciones liberales del interés individual con la red que le provee la comunidad en tanto sentido de pertenencia y de posibilidad de asociación. Al igual que la visión comunitaria, enfatiza aquellos aspectos que hacen a la cohesión social, pero rescata los deberes propios de las obligaciones del contrato liberal (por ejemplo el votar). Se incluye el concepto de democracias

²³ Luis Aranguren Gonzalo, *La participación ciudadana: posibilidades y retos*, Revista Aposta revista de ciencias sociales, Núm. 22 noviembre 2005 URL: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/aranguren.pdf> Fecha de consulta 21 de diciembre de 2012 p.8

deliberativas, en contraste con las restricciones representativas de la visión liberal, por lo que la idea de una identidad de comunidad cívica está fundada en una cultura común de lo público”²⁴

El nuevo enfoque republicano de Gaventa y Jone retoma como cimiento el modelo deliberativo de democracia definido por Elster y Habermas, pues para éstos la democracia representativa es la escala menor de los modelos democráticos, además la participación de la ciudadanía para resolver los distintos problemas que lo aquejan no debe resumirse a votar, sino necesariamente tiene que contemplar la participación de los ciudadanos en las discusión y toma de decisiones públicas.

Elster comenta sobre este tipo de democracia:

“(Es) la toma de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión...”²⁵

Elster no es el único en abordar este tipo de democracia, para Habermas la democracia debe ser mucho más que el sólo votar, este proceso también consiste en involucrar a la ciudadanía en las discusión sobre acciones públicas, con lo que se gesta una democracia mejor a la representativa, (ella que se limita a la elección de representantes), pues toma en cuenta la opinión de los ciudadanos para que políticas públicas sean más eficiente, pues reflejarán y atenderán la necesidades que le son más sensibles a los ciudadanos, dicha democracia la concibe como democracia deliberativa.

Sobre ese planteamiento de Habermas comenta:

“El modelo deliberativo concibe a la esfera pública como un cuerpo o una caja de resonancia para detectar problemas que afectan al conjunto de la sociedad y, al mismo tiempo, como una depuración discursiva que en los procesos indómitos de la formación de la opinión filtra las contribuciones a temas relevantes que son informativas y que atañen a intereses generalizables, refleja estas “opiniones

²⁴ S/A, “Índice de Participación ciudadana en América latina”, Red Interamericana para la democracia, 2005, URL: <http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/lineamientos.pdf.pdf> p.4

²⁵ John Elster, “La democracia deliberativa”, Ed. Gedisa, Barcelona, 2001, p. 21

públicas” en el ámbito disperso de los ciudadanos y las transmite a las agendas formales de la agencias competentes...el modelo deliberativo espera con la incorporación de la deliberación y decisión se dé en la circulación vital y en lo posible no dirigida de las opiniones públicas una presión de racionalización que mejore la calidad de las decisiones”²⁶

Una visión latinoamericana similar a la de Elster y Habermas es la de Luciano Fedozzi. Para el autor brasileño la democracia resultante de la participación ciudadana es un modelo deliberativo, pues en ella importa más la discusión sobre las soluciones que el voto de las mayorías, generando soluciones que hayan tomado en cuenta todas las voces que viven un problema.

Sobre lo anterior Fedozzi dice:

“La teoría deliberativa invierte el postulado de la democracia representativa: no es el resultado del voto sino el debate previo en la esfera pública lo que autoriza a los gobiernos a decidir con carácter vinculante...para la democracia representativa, lo que legitima la decisión, incluso habiendo debate es el consentimiento de las mayoría parlamentaria. Para la democracia participativa, por el contrario, es la decisión directa de la mayoría es el último factor de legitimación, de manera muy diferente, para los demócratas deliberativos, aun cuando al final exista votación, es el esclarecimiento personal y colectivo que precede a la decisión lo que aporta el factor clave de legitimación de un sistema democrático.”²⁷

Similar a lo afirmado por Fedozzi es la visión de Nuria Cunill para quien la deliberación es un recurso que fortalece la participación ciudadana pues parte de la discusión de todas las partes con la finalidad de llegar a la mejor decisión posible.

Cunill comenta:

“...la deliberación, supone poner en juego la racionalidad comunicativa...[y]

²⁶ Jürgen Habermas, “Ay, Europa”, Ed. Trotta, Madrid, 2009 p. 141

²⁷ Lorenzo Fedozzi, “Los presupuestos participativos y la discusión sobre las cuestiones prácticas que produce la construcción de esa democracia participativa” en Alicia Ziccardi, coordinadora, “Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social”. Ed. UNAM, México, 2013 p.1078

*puede constituir un recurso de influencia al servicio de la participación ciudadana*²⁸

Con base en los autores antes mencionados se puede afirmar que la participación ciudadana debe darse en los parámetros de democracia deliberativa, pues impensable decir que la democracia se reduce a la sola elección de representantes, sino que el proceso democrático alcanza su esplendor cuando existe una interrelación entre el gobierno y la ciudadanía para la discusión de temas públicos y hay una deliberación sobre la implementación de acciones para solucionar problemáticas sociales diversas.

Pero la participación ciudadana no sólo se clasifica a partir de los modelos de democracia por los cuales se rigen, también existe diversas clasificaciones que contemplan puntos como, autonomía participativa y normatividad legal.

Otra clasificación de la participación ciudadana es la desarrollada por Alicia Ziccardi, que parte para evaluar qué tanto promueve un gobierno la participación ciudadana, el control que tiene el gobierno sobre esa participación, el cumplimiento que tiene el gobierno de sus competencias en torno a la participación y la satisfacción en la atención de las demandas ciudadanas. Cabe resaltar que las formas de participación descritas en la siguiente clasificación no son excluyentes entre sí y pueden encontrarse combinadas.

1. *“Participación institucionalizada: está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisivos del gobierno local.”*²⁹

En este tipo de participación es aquella que se gesta en el plano legal de lo local, creando mecanismos o espacios de participación e interacción entre autoridades y ciudadanos, esto encaminado a tomar decisiones de forma conjunta sobre asuntos públicos.

²⁸Nuria Cunill *“Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas públicas. Una visión sobre América latina”*, en Ernesto Isunza y Alberto Olvera, Coordinadores, *“Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social”*, Ed. Miguel Porrúa, 2006 p.184

²⁹ Homero Saltalamacchia y Alicia Ziccardi, *“Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”*, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 67, Núm, 1, Enero-Marzo 2005, Ed. UNAM. México, p.73

2. *“Participación autónoma:* la ciudadanía participa mediante algún tipo de asociaciones civiles y que, por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno³⁰

Esta participación se da por parte de la sociedad civil organizada que atiende asuntos de interés público, su accionar es exclusivamente por parte de los ciudadanos sin que alguna autoridad los convoque para solucionar los problemas que les aquejan, lo más que llega a participar los órganos de gobierno es proveyendo recursos para las organizaciones civiles trabajen, pero las decisiones y acciones corresponden de forma exclusiva a los ciudadanos.

3. *“Participación clientelista: La que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas”*³¹

Esta participación es la menos incluyente de todas, pues los ciudadanos son más un recurso del líder político o gobernante para un beneficio particular que un actor que sea tomado en cuenta en las decisiones sobre asuntos públicos. La ciudadanía deja de tener una participación real que solucione de fondo sus problemáticas obteniendo sólo paliativos a sus males, pero ello en la medida que le den al patrón político lo que desea personalmente olvidando en todo momento el bien común.

Esta idea de la participación clientelista es respaldada por Miguel Trota y Ma. Inés Peralta que ven al clientelismo como una compra de lealtades y voluntades de los ciudadanos por parte de un líder político el cual utiliza dicho apoyo para conseguir sus fines.

Trota define al clientelismo de la siguiente forma:

(Es un)“intercambio de favores, bienes y servicios de parte de los líderes políticos partidarios, por apoyo o lealtad política por parte de los ciudadanos que en esta relación adquieren el carácter de clientes”³²

³⁰ Ibidem p.73

³¹ Homero Saltalamacchia y Alicia Op. Cit. p.73

³² Miguel E.V Trota, *La metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional*, Argentina, Ed. Espacio, 2003, p 23 - 24

La definición de Trotta resalta el proceso del clientelismo, es decir, la compra de lealtades ciudadanas para un fin personal del líder y a cambio de un bien para el ciudadano en lo individual y no en lo colectivo, mientras que Peralta centra su idea en el bien que da el líder al ciudadano para hacerlo su cliente.

Sobre el clientelismo Trotta sostiene:

(Es) “una compleja cadena de lazos personales entre “patrones” o “jefes políticos” y sus “clientes”, individuales o seguidores, construida a partir del intercambio –desigual- de favores de orden material y simbólico”³³

A partir de las ideas anteriores se reafirma que esta participación es simulada e intermitente, pues la ciudadanía sólo participara cuando el líder se lo ordene, y cuando obtenga un bien personal inmediato, pues de esa forma encuentra sentido a su participación, en la medida que al líder no le sirva o el ciudadano no obtenga alguna dádiva la participación se detendrá.

Un autor que ve como la participación clientelar puede dañar expresiones más autónomas de participación es Manuel Castells, el autor español quien el clientelismo causa lo siguiente:

“El apoyo político se construye a base de redes clientelares que vinculan a quienes tienen el poder con segmentos de la población. Debido a que la parte más cuantiosa de la riqueza del país está en manos de la elite política, militar y burócratas estatales¹, la gente debe prestar lealtad a la cadena de patronazgos para ser incluida en la distribución de puestos de trabajo, servicios y favores triviales en todos los ámbitos del Estado, de los organismos de orientación internacional y a la benevolencia de los gobernantes locales. Bajo el sistema de patronazgos de diversas elites a diferentes niveles de gobierno, conectados en definitiva con el vértice de poder estatal, elaboran complejos cálculos y estrategias: cómo maximizar su apoyo y consolidar clientelas, mientras minimizan la cantidad de recursos necesarios para obtener dicho apoyo. Una mezcla de criterios, que abarca el incentivar, territorializar, y economizar,

³³ Ma. Inés Peralta, *Las estrategias de clientelismo social*, Buenos Aires, Ed. Espacio, 2006, p. 7

contribuyen a formar redes de geometría variable... ”³⁴

Desde la visión de Castells, el clientelismo político no genera una real participación pues la ciudadanía no toma decisiones, el que decide es el líder político y los ciudadanos sólo ayuda al patrón político a conseguir sus objetivos personales, más no colectivos.

Cabe mencionar que el clientelismo provoca que la participación no resuelva de fondo los problemas sociales, pues al líder político esto no conviene, ya que al seguir padeciendo males la ciudadanía se mantendrá leal y sumida con la esperanza de seguir recibiendo dádivas.

4. *“Participación incluyente y equitativa: se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social, sin que medie intercambio de favores.”³⁵*

De los tipos de participación que menciona este autor, la participación incluyente es la que más atributos tiene, pues abre la toma de decisiones públicas a la ciudadanía, el gobierno es un actor que colabora y que no se impone, se toman en cuenta todos los puntos de vista de la diversidad de ciudadanos lo que lleva a que se tomen las mejores decisiones para la comunidad y que se sienten las bases para mejores condiciones de vida.

Otra clasificación es la diseñada por el Dr. Luis Héctor Serra Vázquez, que se centran en la Praxis, es decir como los individuos pasan de articular sus ideas en torno a un problema a ejecutar acciones encaminadas a resolver esa problemática que se les presenta y con ello transformar la realidad en la que viven.

Los tipos de participación para este autor son:

³⁴ Manuel Castells, *La era de la información Vol. III Economía, sociedad y cultura*, Barcelona, Ed. Siglo XXI, 2006, p. 127

³⁵ Homero Saltalamacchia y Alicia Ziccardi, Op. Cit. p.73

1. *“Participación espontánea: Se caracteriza por una débil interlocución entre lo ideal y lo material, una mínima elaboración subjetiva (fines, conocimiento de la realidad), autoconocimiento de valores y una actividad práctica errática.”*³⁶

Esta participación se da a partir de problemas específicos en torno a los cuales los ciudadanos se unen para darle solución, pero así como aparece desaparece, no existen lazos mayores entre quienes conforman el grupo que atender el mal que los hizo reunirse, no tienen claro sus recursos y cualidades como grupo llevando a que en pocas ocasiones se solucione el problema ya que su participación no es constante y en caso de que arreglen su problema inicial lo más probable es que se separen al alcanzar la solución.

2. *“Participación reflexiva: Se define por tener una interrelación fuerte entre lo ideal y lo material, una mínima elaboración subjetiva y una práctica coherente al discurso”*³⁷

Este tipo de participación se da por grupos organizados de la sociedad civil, quienes a partir de los valores que comparten generan una agenda temática sobre asuntos públicos que les interesa atender y que está permeada de una ideología colectiva más que de un interés individual de los integrantes de dichos colectivos. Estos grupos tienen a permanecer a lo largo del y más que enfocarse en atender los problemas de una localidad en lo particular tienen a buscar soluciones en lo global a un tipo de problema, el cual acorde a su ideología es la que le atienen solucionar.

3. *Participación mecánica: Se define por una transformación de la realidad que reproduce lo existente. La actividad subjetiva es mínima en relación a la práctica aceptándose acríticamente el statu quo”*³⁸

Este tipo de participación es equivalente a la denominada participación clientelar por Ziccardi, pues se da en torno a la satisfacción inmediata a una necesidad inmediata sin buscar cambios transcendentales en su realidad sino la solución a

³⁶ L. Héctor Serra, *Revista Encuentro*, Universidad Centroamericana, Núm. 64, Año XXXV, 2003, URL: <http://www.uca.edu.ni/encuentro/images/stories/2012/pdf/64e/64e.pdf> fecha de consulta 14 de diciembre de 2012 p. 24

³⁷ L. Héctor Serra, Op. Cit. p.24

³⁸ Ibidem, p.24

corto plazo a un problema concreto. Para encontrar la solución los ciudadanos piden el auxilio de un líder político que desde una posición de autoridad les brinda los recursos necesarios para conseguir su fin dando a cambio su apoyo al líder para que este logre sus objetivos.

“Praxis creativa: Se define por la producción de algo nuevo con una actividad subjetiva, dinámica e íntima relación con la actividad práctica, resultando un proceso de auto construcción integral del sujeto”³⁹

En este tipo de participación es similar al nuevo enfoque republicano de Jone y Gaventa y a la denominada participación equitativa para Ziccardi. Los individuos de una comunidad aprenden a colaborar para solucionar los diversos problemas que aquejan a su comunidad, discuten soluciones y crean lazos de trabajo conjunto.

Es la máxima escala de participación pues forma al individuo como un ciudadano consciente de sus necesidades a atender, las formas de hacerlo, sabedor de sus derechos y que colabora con otros ciudadanos y con el gobierno para mejorar sus condiciones de vida.

La clasificación de Serra sirvió a María Teresa Rentería Rodríguez, ¿para crear su propia clasificación de participación ciudadana, misma que tiene la virtud explicar no sólo cómo los individuos realizan acciones para transformar su realidad, pues esta se centra también en los resultados que se obtienen a partir de cómo se ejecuta ese accionar y detalla la forma en que se incrementa o disminuyen los valores de confianza y cooperación en una sociedad a partir de los beneficios colectivos alcanzados gracias a la participación, centrando su tipología en el capital social que se va construyendo en las comunidades. Rentería plantea la siguiente tipología

³⁹L. Héctor Serra, Op. Cit. p.24

Tabla 1. Tipos de participación ciudadana, capital social y resultados⁴⁰

Tipo de participación	Capital social (características)	Valores	Resultados
Participación espontánea (formal o informal)	No hay claridad de objetivos, relación casual y/o muy débil entre los participantes. Indiferencia	Vagos deseos de “hacer algo” por la sociedad. Participación aleatoria y casual	Nulos
Participación Mecánica (formal o informal)	Reproducción de los mismos modelos. Relación débil entre los participantes. Postura acrítica	Seguridad personal. Imposición del propio punto de vistas	Escasos
Participación reflexiva (formal o informal)	Claridad en los objetivos. Interrelación fuerte de los miembros. Actitud crítica	Solidaridad. Respaldo. Apertura	Notables. Impacto positivo en el territorio
Praxis creativa	Claridad de objetivos. Horizontes amplios. Propuestas nuevas. Propuestas coherentes inclusivas	Bien común. Respeto. Diálogo. Consenso.	Sobresalientes. Impacto positivo en el territorio. Incidencia benéfica en los niveles de bienestar

⁴⁰ Ma. Teresa Rentería, *Tipos y modos de la participación ciudadana* en Miguel Delgado Et. Al. *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y soluciones*, Ed. INE, SEMARNAT, UNAM, UASLP, CIGA, México 2011 p. 452

Esta clasificación permite vislumbrar como la participación va de la mano con la construcción de capital social entre los ciudadanos y de estos para con el gobierno, y en la medida que este constructo se vuelve más sólido da mejores resultados pues se privilegia el bien común sobre el personal, se forman redes de diálogo constante entre la comunidad y de éstas con el gobierno buscando que de forman conjunta se consigan los mejores beneficios para la comunidad no sólo a corto plazo, pues se fomenta una cultura de participación.

Luis Aranguren Gonzalo también desarrolla su propia clasificación de la participación ciudadana basado caracterizar los distintos tipos de participación en la sociedad actual, destacando cómo se atienden los problemas públicos que dan tanto en lo local como en lo global, y los medios con los cuales cuenta la ciudadanía para solucionarlos, por ejemplo las tecnologías de la información, TIC's.

Aranguren parte de la idea de la nula participación hasta una participación constante por lo menos en la virtualidad de las TIC's, para lo cual desarrolla la siguiente clasificación:

- *“Participación delgada: La ciudadanía está acostumbrada a quejarse, reivindicar pero no a participar...Delegamos para exigir, para no implicarnos en todo.”⁴¹*

Este tipo de participación se caracteriza por ciudadanos que no comprenden del todo el sistema gubernamental, no influyen en las decisiones de éste ni les interesa el hacerlo, su forma de corregir lo que ellos consideran está mal en el accionar gubernamental es exclusivamente la queja pero no hay un accionar mayor por cambiar su realidad, pues eso le corresponde sólo a las autoridades del gobierno que para eso son electas.

- *“Participación escasa: Son pocos los que participan muchos y muchos los que participan poco o nada...”⁴²*

Esta participación es equiparable a la autónoma por grupos de la sociedad civil, en donde pequeños segmentos de la población se organiza y participa en temas que

⁴¹ Luis Aranguren Op. Cit. p.3

⁴² Ibidem, p.4

le son sensibles, pero la gran mayoría de las personas no saben ni les interesa participar en asuntos públicos.

- *“Participación no educada: “Secuestro de toda la vida pública (por parte del Estado), dejando así todas las preocupaciones colectivas de unos ciudadanos a los que se les pedía que se dedicaran a lo suyo, y el resultado no podía ser otro que la apatía, el desinterés y la desconfianza social, que en nada invita a la cooperación o al simple intercambio o intercomunicación personal. No hemos sido educados en la cultura participativa”⁴³*

Este tipo de participación no es tal, la ciudadanía no es incluida en ninguna de las decisiones gubernamentales, pues para los gobernantes la población no debe inmiscuirse en los asuntos públicos, éstos les corresponde a las autoridades; los ciudadanos solamente deben dedicarse al ámbito privado. Este accionar deja como consecuencia que los ciudadanos no se interesen en participar, no conozcan sus derechos y mucho menos los exijan.

- *“Participación de servicios: Se trata en su mayor parte de una participación limitada a la labor asistencial que desarrolla un modelo de participación caracterizado por su atomización en parcelas delimitadas desde los servicios sociales que dan lugar a un asociacionismo de servicios- en palabras de García Landa, de perfil marcadamente socio asistencial, poblado de organizaciones y con escasa participación real.”⁴⁴*

Este tipo de participación es equiparable a la participación clientelar de Ziccardi, y la mecánica mencionada por Serra. El gobierno hace participar a la ciudadanía a cambio de dádivas o satisfactores inmediatos a sus necesidades como medidas asistenciales pero no hay cambios de fondo que mejoren la vida de las personas, pues al patrón político conviene que esa necesidad exista ya que de esa forma podrá seguir utilizando a la población para conseguir sus fines personales.

- *“Participación para la intervención asistencialista: Se parte normalmente de la mentalidad de que existen personas con problemas a las que hay que dar respuesta, A ellas se apunta con un tipo de intervención paliativa y*

⁴³Luis Aranguren Op. Cit p.4

⁴⁴Ibidem, p.4-5

*asistencialista...No hay demandas colectivas públicas o tal vez late en el ambiente que no hay soluciones colectivas.*⁴⁵

Al igual que la participación anterior, esta es de tipo clientelista, se asume que el gobierno no puede atender todas las problemática sociales y por ello es más fácil dar paliativos a los males colectivos que solucionar las causas de fondo.

- *“Participación de uno en uno: Se trata de la expresión de un tipo de participación que nace del interés hacia lo público, sino del interés hacia uno mismo, verificando en motivaciones bien expresivas o bien utilitarias que rompe con la concepción de la acción colectiva. Este hecho va ligado al débil sentido del nosotros que estamos construyendo. En general poseemos una concepción del nosotros excesivamente estrecha, tanto es así, que lo nuestro degenera en lo mío, mis asuntos, mi familia, mis aficiones”*⁴⁶

Este tipo de participación es la cúspide del clientelismo, se utiliza a la población para fines personales de forma exclusiva, no les interesa ni siquiera paliar sus males sino que el patrón político consiga sus beneficios. Esta participación deriva en una sociedad más atomizada y menos colaborativa a la cual le es casi imposible actuar de forma coordinada para solucionar los males que les aquejan y privilegian el yo por el nosotros.

- *“Participación virtual: Sociedad civil compuesta por ciudadanos conmovidos pero estáticos...es la incentivación de la participación vía móviles o correos electrónicos”*⁴⁷

Esta participación ha tenido gran auge hoy en día debido al desarrollo de la “redes sociales” de internet, como Facebook o twitter, por medio de ellas los ciudadanos dan a conocer sus quejas y puntos de vista sobre asuntos públicos, pero cabe destacar que esta tipo de participación pocas veces trasciende la pantalla de la computadora o el celular, aunque en muchas ocasiones se queda en la arena de la virtual y no pasa a la realidad es destacable el incentivo que le da a la

⁴⁵ Ibidem, p.5

⁴⁶ Luis Aranguren Op. Cit p.5

⁴⁷ Ibidem,p.5

conformación de la opinión pública, misma que poco a poco provoca una participación real.

- *“Participación desde la confusión de lo público- privado: Existe una evidencia de lo público como lo que corresponden al Estado, pero ante lo cual los ciudadanos nos des- responsabilizamos (sic) jugando la doble carta de lo público entendido como lo que es de todos, con la certeza de que, al final, no es de nadie...”⁴⁸*

Esta participación es similar a la participación delgada, en donde la ciudadanía se queja de los males que padece pero poco hace para solucionarlo, en este caso la ciudadanía ni siquiera se queja pues los asuntos del público corresponden al gobierno, no a los ciudadanos, que si bien se ven afectados por las decisiones gubernamentales ellos no se interesan en influir en las mismas pues eso es responsabilidad exclusivamente del gobierno y no de la gente.

- *“Participación con cambio de concepción del Estado: Tras enterrar definitivamente el Estado providencial que protegía a los ciudadanos desde la cuna hasta la tumba...produciéndonos en este momento un ajuste en el terreno de la complementariedad entre las diferentes administraciones públicas y las organizaciones sociales.”⁴⁹*

En esta administración se asume lo dicho por Tocqueville, que el gobierno no es capaz de solucionar todos los problemas que aquejan a la ciudadanía y requiere que la población lo auxilie en las soluciones ya que de esa forma es más viable obtener soluciones eficientes.

Existen visiones sobre la participación ciudadana, las cuales más que clasificar esta por el tipo de relación que se da entre la autoridad y los ciudadanos, parte del principio interés que lleva a la gente a participar. Sobre lo anterior

Cunill precisa que la participación ciudadana surge ya sea por la expresión de intereses particulares, colectivos y difusos o por el interés de plantear una visión

⁴⁸ Luis Aranguren Op. Ci.t p.6

⁴⁹Ibidem, p.8

alternativa del interés público, pero siempre buscando articularse con el gobierno para la inclusión de ellos en la toma de decisiones públicas.

Cunill afirma que:

“Lo que llamamos habitualmente participación ciudadana contiene dos tipos de expresiones sociales: por un lado, la defensa de los intereses particulares (colectivos y difusos) y, por otro lado, la defensa de concepciones alternativas sobre el interés público. En uno u otro caso el sello distintivo es la intervención de los sujetos sociales sobre los asuntos de interés público.”⁵⁰

A partir de los autores anteriores se puede elaborar una clasificación adicional, misma que describa impulso que le da el gobierno a la participación ciudadana, las características de relación que se establece entre gobierno y ciudadanía y la cultura política de los ciudadanos que conforman esa participación.

Tipos de participación ciudadana⁵¹

1. Participación clientelar:

- La ciudadanía sólo se une mientras reciba una dádiva de forma inmediata, los vínculos de los integrantes del grupo son débiles y la existencia del mismo se mantiene tanto le sea útil al patrón político, por lo que esta participación corre el riesgo de desaparecer de forma repentina.
- La ciudadanía no participa realmente en el proceso de toma de decisiones públicas, respalda lo que desea patrón político y se mantiene sumisa ante éste, por lo que su participación siempre se dará en la medida que el líder lo desee

2. Participación espontánea

- La ciudadanía se organiza para la solución de un problema específico pero al solucionar éste, la organización ciudadana se disuelve.

3. Participación ciudadana autónoma

- Se conforma por grupos de la sociedad civil que se organizan en torno a solucionar problemáticas públicas que son de su interés debido a los

⁵⁰ Nuria Cunill, Op. Cit. p.167

⁵¹ Elaboración propia

valores que comparten. En su toma de decisiones y acciones no participa de forma determinante la autoridad gubernamental ésta en ocasiones es proveedora de recursos y satisface las necesidades que le son exigidas por estos grupos al conocer sus derechos.

- o Los integrantes de estos grupos conocen sus derechos y los canales para exigirlos a las autoridades gubernamentales.
- o Los lazos que unen a los integrantes de este tipo de grupos son fuertes debido a los valores que comparten y permanecen a lo largo de tiempo pues se plantean nuevos objetivos de manera constante.

4. Participación institucionalizada

- o Es impulsada por el gobierno con la finalidad de integrar a la ciudadanía en diferentes decisiones gubernamentales, pero los temas y las opiniones que se toman en cuenta son definidos por la autoridad.
- o Como sustento de esta participación existe normas legales que crean espacios para la participación de la ciudadanía en diferentes procesos gubernamentales.
- o La ciudadanía no conoce plenamente sus derechos, obligaciones ni los espacios de participación ya que estos se activan cada que la autoridad lo decide o cuando la ley lo obliga a hacerlo pero sin que se forme una cultura política en la población.
- o Las tomas de decisiones, ejecución y evaluación de las acciones sobre asuntos públicos siguen quedando en manos de la autoridad de manera primordial

5. Participación institucional en red

- o Es impulsada por el gobierno quien está interesado en incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, no porque deseen un apoyo personal sino porque ven en este tipo de acciones y espacios una manera de obtener mejores resultados en las políticas públicas a implementar.
- o La ciudadanía es capacitada para conocer sus derechos y exigirlos, pero también se les da a conocer cuáles son sus deberes.

- o Se toman en cuenta todas las opiniones buscando crear consensos sobre los asuntos públicos a atender, ningún actor asume el liderazgo sino todos son importantes y relevantes en la toma de decisiones y la implementación de acciones. Se una estructura social en forma de red sin un centro jerárquico.
- o Esta participación está sustentada en normas legales

Como se puede observar en la clasificación anterior si se desea generar una participación ciudadana que realmente influya de forma positiva en la vida de las personas se requiere comenzar por una participación institucional en red, pues en ella las autoridades de gobierno procurarán crear espacios de participación ciudadana donde gobernantes y gobernados son tomados en cuenta de igual forma. Las decisiones son tomadas bajo un esquema real de consenso, se capacita a la ciudadanía sobre sus derechos, obligaciones y los canales y/o espacios para exigirlos, ello encaminado a que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos, desde la toma de decisiones, ejecución y evaluación de las acciones que a partir de estos se desprenden.

Ese tipo de participación si es socializada de forma correcta es factible que derive en participación autónoma, misma que se caracteriza por no requerir de la autoridad gubernamental para desarrollarse, pues es viable que las mismas personas, al conocer derechos, obligaciones y espacios de participación procuren satisfacer sus necesidades participando y creando grupos organizados de la sociedad civil.

1.3 Niveles de participación ciudadana

Para otros autores que más de tipos de participación ciudadana hay grados o niveles de participación, que va desde el sólo recibir información sobre asuntos públicos y va ascendiendo hasta la autogestión de las necesidades que requieren le sean satisfechas y para conseguirlo se articularán con el Estado.

Uno de estos autores es Bodernave para quien los grados de participación⁵² son:

- o Información/reacción*
- o Consulta facultativa*
- o Consulta obligatoria*
- o Elaboración/recomendación*
- o Co-gestión*
- o Delegación*
- o Autogestión*

La escala propuesta por Bodernave inicia con en el menor grado de participación, la información/reacción, el cual consiste en que los ciudadanos reciben información por parte de la autoridad y a partir de ello pueden o no reaccionar sobre el asunto público que se aborde en los datos que les proporcionan.

El segundo grado consiste en una consulta que es facultad o no de la autoridad realizar y acatarla si así lo desea, pues no existen mecanismos formales para que se lleve a cabo la consulta y menos que sea respete lo que de ella emane.

El tercer grado consiste en la consulta obligatoria, espacio definido por la ley y que consiste en la obligación del gobierno para preguntar a la ciudadanía sobre asuntos públicos, cuyo resultado será obligatorio de ejecución para la autoridad.

El cuarto grado son las recomendaciones hechas por la ciudadanía a la autoridad sobre un determinado asunto público, para que ésta lo contemple dentro de su agenda de gobierno.

El quinto grado es la cogestión, donde autoridad y ciudadanía trabajan de manera conjunta en para la solución de problemáticas que aquejan a la sociedad.

El sexto grado consiste en la delegación, donde la autoridad recurre a la sociedad realizar labores que tradicionalmente estaban dadas exclusivamente para el Estado, pero buscando una mayor agilidad en la atención de las necesidades de

⁵² Bodernave citado por Fedozzi Op. Cit. p.1075

la comunidad pasan a ser desarrolladas por los ciudadanos bajo la vigilancia del gobierno.

El último grado es la autogestión, en donde la sociedad busca atender sus necesidades y por ello genera sus propios planes de trabajo y líneas de acción, valiéndose del Estado más como un proveedor de recursos que de un acompañante en la toma de decisiones, este nivel normalmente genere organizaciones de la sociedad civil, las cuales con valores compartidos y objetivos claros generan su propia agenda y suman al Estado como un actor importante pero no central.

Existen otras visiones que parten del principio de la participación ciudadana como empoderamiento de la ciudadanía y los niveles que estos autores plantean parten de grados de poder que el ciudadano adquiere frente al gobierno y la influencia que adquiere para la toma de decisiones públicas.

Uno de los autores que determina la participación por el empoderamiento es Arnstein, que crea una escalera de participación de 8 peldaños con tres niveles, que pasan de la no participación, pasan por una participación simbólica, donde los ciudadanos son escuchados pero solamente ese, hasta llegar al poder ciudadano, que consiste en una verdadera toma de decisiones sobre asuntos públicos por parte de la ciudadanía, llegando a negociar con esta o ejecutar acciones por si mismos.

Los niveles de participación de Arnstein son los siguientes:

Tabla 2. Escalera de participación⁵³

8	Control Ciudadano	Poder ciudadano
7	Poder Delegado	
6	Co- participación	
5	Apaciguamiento	Participación simbólica
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	No participación
1	Manipulación	

Arnestein es retomado por Hambleton y Hogget para realizar su propia versión de la escalera de la participación, la cual tiene 12 peldaños y 3 niveles. Los peldaños suman distintos instrumentos de participación, y los niveles van desde la no participación, pasan por la participación simbólica, pero el último nivel se modifica pues ya no se habla de poder ciudadano, sino de control ciudadano, radicando la diferencia en que los ciudadanos no trabajaran de forma aislada de manera total, siempre se articularán con la autoridad para tomar decisiones en conjunto, pues de manera distinta a lo que comenta Arnestein, la satisfacción de necesidades de la ciudadanía será mejor atendida si se coordina de manera conjunta con la autoridad y no solos.

⁵³ Arnestein citado por A. Guillen, K, Saenz y J. Castillo Op. Cit. p.187

Tabla 3. Escalera de la participación de Hambleton y Hogget⁵⁴

12	Control Independiente	Control Ciudadano
11	Control basado en la Confianza	
10	Control Delegado	Participación Ciudadana
9	Co-participación	
8	Descentralización limitada	
7	Consejos de Asesoría Efectiva	
6	Consulta Genuina	
5	Información de Alta Calidad	
4	Cuidado ciudadanía	No participación Ciudadana
3	Información Pobre	
2	Consulta cínica	
1	Decepción Ciudadana	

Hay otras visiones que parten del nivel de involucramiento entre sociedad civil y autoridades en la toma de decisiones, es decir, no parte del empoderamiento del ciudadano sino del tipo de relaciones que establecen gobernantes y gobernados y en la medida que se involucran de forma más cercana ambos actores, más que existir un control del ciudadano para sus gobernantes, existe una colaboración real entre ambos para la toma de decisiones conjunta, lo anterior propicia una verdadera participación ciudadana.

Dos autores que toman como base la coordinación gobierno y ciudadanía para la toma de decisiones públicas son Brager y Specht, quienes generan una escala llamada Continuum de la participación y que consiste en una serie de niveles que van desde un nulo grado de participación hasta un alto grado de participación caracterizada por que se fija la agenda de gobierno de manera conjunta.

⁵⁴ Hambleton y Hogget citados por A. Guillen, K, Saenz y J. Castillo Op. Cit. p. 188

Tabla 4. Continuum de la participación ciudadana Brager y Specht⁵⁵

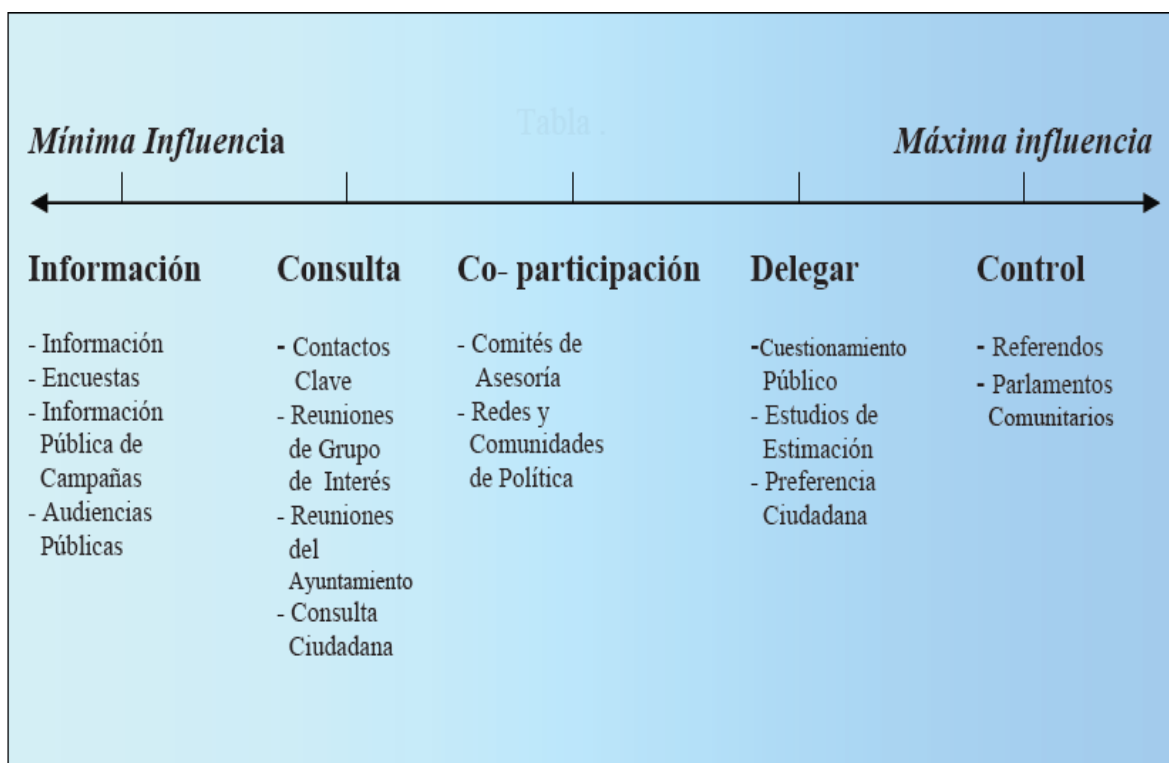
Grado/ Nivel	Rol/ actividad participante	Descripción
Elevado	Ejerce control	La organización se dirige a la comunidad para identificar un problema y para que tome las decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos.
	Ejerce control por delegación	La organización identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan (de acción) aceptable para todos
	Planificación conjunta	La organización presenta un plan, sujeto a cambio y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican.
Bajo	Asesor	La organización presenta un plan e invita al público a aportar propuestas/consejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican.
	Es objeto de consulta	La organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo
Nulo	Es receptor de información	La organización elabora un plan y lo presenta al público. La Comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento.

Basados en el continuum de la participación de Brager y Specht, Shad y Arnberg generan su propia escala, la cual desde la mínima influencia de la población en asuntos públicos, hasta la máxima influencia, que consiste en el control de los gobernantes por parte de sus gobernados.

Para describir de forma puntual su escala, Shad y Arnberg enlistan diversos a la instrumentos de participación, mismos que caracterizan por el nivel de influencia que tienen en la toma de decisiones públicas sobre asuntos estatales.

⁵⁵ Brager y Specht citados por A. Guillen, K, Saenz y J. Castillo Op. Cit. p. 189

Tabla 5. Continuum de la participación Shad y Arnberg⁵⁶



Una última clasificación que puede traerse a colación es la elaborada por la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2), que toma en cuenta diversos instrumentos de participación y cinco niveles de esta.

El llamado Spectrum de la participación de la IAP2 consiste en lo siguiente: el primer nivel es sólo la proporción de información a la ciudadanía sobre asuntos públicos, el segundo nivel es la consulta facultativa por parte de la autoridad sobre determinados temas, pero esta no es vinculante ni implica una participación real, el tercer nivel es el involucramiento de la ciudadanía en la elaboración de determinadas políticas públicas, el cuarto nivel es la interacción constante gobierno y ciudadanía para la toma de decisiones y el quinto nivel implica el empoderamiento de los ciudadanos para que sean estos quienes tomen las decisiones

⁵⁶ Shad y Arnber citados por citados por A. Guillen, K, Saenz y J. Castillo Op. Cit. p.190

Tabla 6. Spectrum de la participación de la IAP⁵⁷

Incremento en el nivel del impacto público					
Objetivos de la Participación	Informar Proveer al público información balanceada de objetiva para ayudarlo a entender los problemas, alternativas, oportunidades y soluciones	Consultar Obtener retroalimentación pública sobre análisis, alternativas y decisiones	Involucrar Trabajar directamente con el público a través de todo el proceso para asegurar que las preocupaciones y aspiraciones públicas se comprendan y consideren de manera regular en encuestas, audiencias públicas	Colaborar Asociarse con el público en cada aspecto de las decisiones, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida	Apoderar Poner la decisión final en las manos del público
Promesas al Público	Lo mantendremos informado	Lo mantendremos informado, lo escucharemos y reconoceremos sus preocupaciones y aspiraciones, y proveeremos retroalimentación de la manera en que las aportaciones públicas influenciaron la decisión	Trabajaremos con usted(es) para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén directamente reflejadas en las alternativas desarrolladas, y proveeremos retroalimentación de la manera en que las aportaciones públicas influenciaron la decisión	Lo buscaremos directamente para conocer su consejo e innovaciones en la formulación de soluciones, e incorporaremos sus consejos y recomendaciones en las decisiones hasta donde sea posible	Instrumentaremos lo que usted(es) decida(n)
Instrumentos	Hojas de datos Paginas de Internet Visitas a las oficinas	Comentarios públicos Grupos Focales Encuestas Audiencias Públicas	Talleres Votaciones deliberadas ó paneles de discusión antes de las votaciones	Consejos Consultivos Ciudadanos Construcción de Consensos Toma de decisiones participativas	Jurados ciudadanos Votaciones Delegación de decisiones.

⁵⁷ S/A citado por por citados por A. Guillen, K. Saenz y J. Castillo Op. Cit. p.191

1.4 Espacios e instrumentos de participación ciudadana

La participación ciudadana se da a través de espacios o instrumentos que sirve a la población para influir en la toma de decisiones públicas, ambos dan voz a la ciudadanía y le brinda cierto poder frente al gobierno, pero la diferencia entre espacios e instrumentos tiene su fundamento en un nivel de participación distinto debido a la naturaleza de su formación y funcionamiento.

Los espacios de participación son estructuras creadas con características institucionales, para que los ciudadanos influyan en la toma de decisiones para la atención diversos asuntos públicos, ya sea interaccionando con el gobierno de forma individual o grupal. Este ciudadano o ciudadanos pueden representar a una comunidad o a sí mismos ante la autoridad gubernamental a sí mismo, generando planes y emitiendo opiniones que influyan en la toma de decisiones públicas y realizando acciones que solucionen los problemas sociales que les aquejan en el ámbito público.

Estos espacios suele ser institucionalizados, (por ejemplo comités vecinales o consejos ciudadanos) o autónomos,(organizaciones o asociaciones civiles) colectivos o individuales pero todos tienen la naturaleza de brindar la posibilidad al ciudadano de emitir una opinión sobre temas públicos y que esta sea escuchada por los gobernantes.

Sobre los espacios de participación ciudadana Ziccardi comenta que esta normalmente es institucionalizada y tiene su expresión más común en los comités vecinales, pero no son los únicos, también existe espacios de participación autónomos como las asociaciones civiles y los tradicionales como el tequio.

Ziccardi afirma:

“La principal forma [espacio] de participación en el ámbito de las políticas sociales son los comités vecinales y los consejos de planeación, las cuales se constituyen a partir de la identidad territorial de sus miembros. Por lo general son instancias institucionalizadas, es decir, reconocidas en la legislación y normatividad vigente...Sin embargo existe una fuerte presencia de

organizaciones civiles autónomas de muy diverso tipo que actúan en las ciudades mexicanas.

...consideradas conjuntamente, es decir, tanto [los espacios] institucionalizados y como los autónomos la mayor intensidad corresponde a las asociaciones civiles y comunitarias, [en el caso de México] que en conjunto superan a las religiosas y gremiales, que han sido tradicionalmente las principales organizaciones voluntarias de la sociedad mexicana. En un principio podemos pensar que se trata de organizaciones voluntarias y autónomas cuya actuación no necesariamente está institucionalizada, aunque es probable que en muchos casos las mismas estructuras organizativas hayan fungido en diferentes épocas como uno u otro tipo.

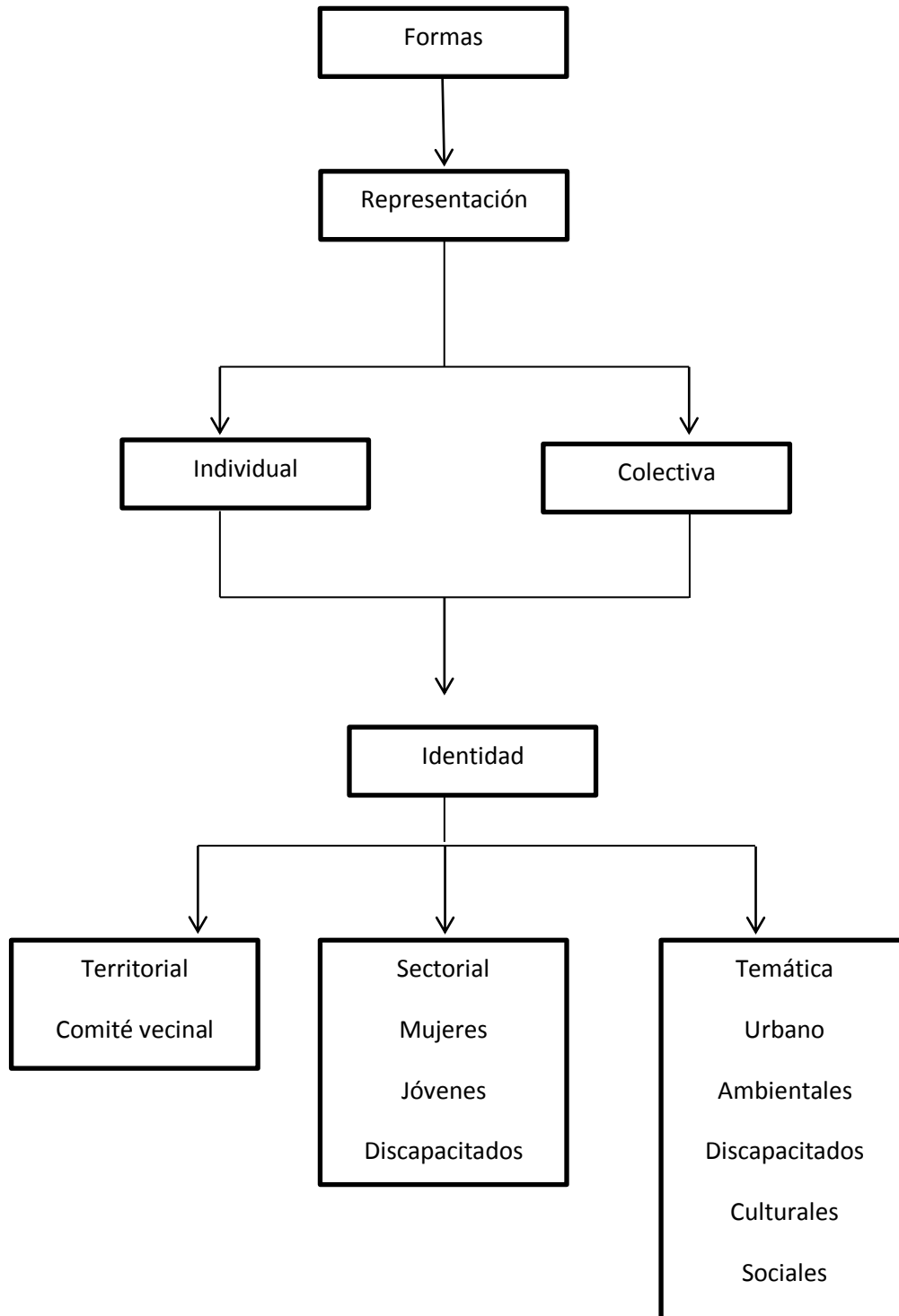
En estos espacios comunitarios se han desarrollado formas solidarias basadas en el trabajo comunitario o colectivo como lo son la autoconstrucción de vivienda, las redes de salud reproductiva, la faena o el tequio.⁵⁸

Los espacios de participación además de dividirse a partir de su tipo de participación o representación (individual o colectiva), también pueden diferenciarse a partir de su identidad, si es territorial, (es decir si la participación surge para velar por los derechos de una localidad específica), es sectorial, (busca proteger los derechos de ciudadanos con problemas semejantes debido a sus características sociales, por ejemplo la comunidad gay), o si es temática, (desean la solución de un determinado problema y se organizan exclusivamente para la solución del mismo)

Estas diferencias en los espacios de participación son descritos en el siguiente esquema:

⁵⁸ Alicia Ziccardi, "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local" en Alicia Ziccardi, coordinadora, "Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local", Ed. UNAM, México, 2004, p. 259

Diagrama 1. Forma o Espacios de participación⁵⁹



⁵⁹ Alicia Ziccardi, "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local" en Alicia Ziccardi, coordinadora, "Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local", Ed. UNAM, México, 2004, p. 253

Los espacios de participación por su naturaleza requieren una organización fuerte, la constante fijación de objetivos y la colaboración de todos los miembros que la integran, lo anterior con la finalidad de que sean un actor fuerte para que influya en la toma de decisiones públicas.

Los espacios de participación utilizan mecanismos para que la ciudadanía le de a conocer al gobierno su opinión sobre asuntos públicos e influya en la toma de decisiones en ese ámbito, estos mecanismos son llamados instrumentos de participación ciudadana y son diferenciados por su estructura, funcionamiento y cómo alcanzan sus objetivos.

Sobre los instrumentos Ziccardi menciona:

“En función de su composición y de sus objetivos de intervención en las políticas públicas los instrumentos de participación ciudadana pueden agruparse en tres tipos:

- 2 Instrumentos de consulta pública para toma de una decisión, tales como las encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social, a través de medios de comunicación masivos o internet o de instrumentos de democracia directa como son el plebiscito y referéndum.*
- 3 Instrumentos de diseño de políticas sociales como son la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática, por ejemplo ambiental, cultural, de salud, de género.*
- 4 Instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales como las planeación estratégica o participativa y el instrumento participativo”⁶⁰*

Los instrumentos que detalla la autora contemplan distintos niveles de participación, tal y como se pueden observar en el Spectrum de la participación o en el continuum de la participación y por lo tanto requieren de diversas condiciones que sean utilizados de forma eficiente y se genere con ello una verdadera inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

⁶⁰ Alicia Ziccardi, *“Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”* en Alicia Ziccardi, coordinadora, *“Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local”*, Ed. UNAM, México, 2004, p. 261

Estos instrumentos, al igual que los espacios de participación, pueden estar contemplados en la ley y buscan hacer operativa la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, por lo cual entre más capacidad de decisión se le otorgue a la población más complejo será el instrumento utilizado y requerirá mayor empoderamiento de los ciudadanos y compromiso tanto de estos como del gobierno para generar una participación ciudadana realmente equitativa.

Con base en lo anterior se puede afirmar que los espacios de participación son grupos institucionalizados de ciudadanos que buscan influir en la toma de decisiones públicas y entre mayor sea la influencia que intentan conseguir más complejo es el instrumento del cual se valdrán para que su opinión sea escuchada

Pero es importante que los instrumentos no suplante a los espacios de participación, pues si estos desaparecen no se podrán generar una ciudadanía que a largo plazo influya en la toma de decisiones, y también es necesario que estos espacios realmente reflejen el interés de los ciudadanos y no caigan en una participación clientelista que sirva a un líder político y no represente realmente los intereses de la ciudadanía

Sobre lo anterior Silvia Bolos, investigadora de la Universidad Iberoamericana, la participación en el país se ha reducido a sólo instrumentos y a espacios de participación clientelar y se han dejado de lado los espacios de participación que realmente hagan contrapeso al gobierno.

Bolos comenta:

“En México los espacios institucionales de intervención han sido restringidos a meros instrumentos para la participación que se definen por un lado como expresión de voluntades propuestas y demandas a través del voto universal en el plebiscito, referéndum, consultas ciudadanas, audiencias públicas, giras de trabajo de autoridades y, por el otro en la integración de organismos de

*representación de habitantes relacionados con los órganos político administrativo o con los órganos de gobierno*⁶¹

Es por ello que es importante recordar que para generar una participación ciudadana que realmente influya en la toma de decisiones esta debe ser equitativa con el gobierno, con espacios que reflejen el interés de la ciudadanía y utilicen instrumentos de participación complejos pero que operen de forma eficiente para que el gobierno conozca e incluya a la opinión de los ciudadanos en los asuntos públicos.

4.1 Funciones de la participación ciudadana

Con base en los apartados anteriores se puede afirmar que la participación ciudadana provoca transformaciones en la vida de la ciudadanía, estos pueden ir en detrimento de la población o en beneficio de la misma, ello acorde al tipo de participación ciudadana que se desarrolle.

Estos cambios van de la mano de diversas funciones que tiene la participación ciudadana y que se basan en: qué modifica la participación o cómo influye ésta en las estructuras gubernamentales y por ende en los asuntos públicos.

Uno de los de los autores que habla sobre las funciones de la participación ciudadana es Leónidas Molina, quien sobre la participación afirma lo siguiente:

*“Participar es influir y controlar las decisiones públicas en base a derechos y poderes que muchas veces se sitúa fuera del sistema de partidos, en procesos que se acercan más a la ampliación de la ciudadanía...”*⁶²

Para Molina una de las funciones de la participación ciudadana consistirá en empoderar a los ciudadanos más allá de las estructuras formales de autoridad gubernamental o participación política como lo es el sistema de partidos, regresándoles a la ciudadanía para que defienda sus derechos.

⁶¹ Silvia Bolos, “Espacios e instrumentos de la participación ciudadana, alcances y limitaciones”, URL: <http://amoxcalli.leon.uia.mx/entretextos/numeros/05/entretextos05-art02.pdf> fecha de consulta 24 de mayo de 2013 p. 13

⁶² Molina citado por A. Guillen, K, Saenz y J. Castillo Op. Cit. p.185

Esta función de la participación irá de la mano con la participación autónoma, en donde es el ciudadano el que se preocupa por asuntos públicos, los mete a la agenda de gobierno y se organiza para hacerse de los recursos necesarios para darle solución a diversos problemas sociales, lo que influye en una mejor calidad de vida para su localidad y un pleno ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía.

Otro autor que aborda las funciones de la participación ciudadana es Tomas Alberich Nistal, investigador que ha abordado los procesos participativos en España. El autor ibérico ve a la participación ciudadana como un método para empoderar a la población y al mismo tiempo como una forma de limitar el accionar de las autoridades gubernamentales.

Alberich dice:

“La participación ciudadana es la relación de los vecinos/ciudadanos con los poderes públicos, relación que les permite controlar el ejercicio del poder de sus representantes, con el fin de impedir, a lo menos limitar los posibles errores, excesos y arbitrariedades que estos o sus delegados cometen.”⁶³

Para Nistal la participación ciudadana tiene la función de limitar el accionar de las autoridades gubernamentales para que estas no cometan algún abuso en el ejercicio de sus funciones y siempre se vele por el bien del pueblo.

Una muestra de lo que la participación ciudadana logra en torno al control de los gobernantes es lo mencionado por Gustavo Emmerich. El autor sostiene que la transparencia de los recursos públicos va de la mano con la participación ciudadana, ya que ésta permite una fiscalización constante por parte de los ciudadanos, lo que ayuda a disminuir la corrupción al tener supervisados de forma constante a los servidores públicos haciendo más factible un uso adecuado de los recursos y el desempeño responsable en el servicio público.

⁶³ Alberich citado por A. Guillen, K, Saenz y J. Castillo Op. Cit. p.186

Emmerich menciona:

“Transparencia y rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y más funcional, donde exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar y legislar.”⁶⁴

Una idea que se suma a las funciones de la participación ciudadana es la legitimidad del gobierno, asunto de lo cual, ya en siglo XIX abordaba el colombiano Florentino González..

González comenta que deben incluirse a los ciudadanos en las acciones públicas y en la designación de cargos administrativos pues así tendrían personas que consideren correctas para ocupar el cargo, lo que facilitará por un lado que la gente respete la ley pues confiará en lo que la persona electa les diga y esta última, al deberle el cargo a la población, velará por su felicidad.

Sobre ese hecho González señala que:

“...demos siempre al pueblo la intervención que debe de tener en los negocios públicos. Cuando él no tiene esta participación, y se la dan funcionarios que le son desagradables; que no procuran sino conservar la gracia de aquél a quien deben su nombramiento, que tratan de ensanchar, por lo mismo, un poder de que ha de participar, es de temerse que todo el poder ideal que forman las muchas facultades consideradas en abstracto desaparezca como el humo, porque no se puede contar con la sumisión de los gobernados. Cuanto menos se deje intervenir al pueblo en el nombramiento de funcionarios mayor es el riesgo que lo vean con disgusto, de que lo consideren una cosa ajena y lo contraríen en sus operaciones...no sólo se corre el riesgo que acabo de expresar, sino que aún puede llegarse a aquél extremo terrible, en que la desesperación rompe los

⁶⁴Gustavo Emmerich, *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana*. En José Sosa (compilador). *Transparencia y rendición de cuentas*. México, 2011, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI, No. 14. P.3

vínculos que existe entre el magistrado y los ciudadanos, y reasume a la sociedad en un poder primitivo que fácilmente puede conducirlo a la anarquía.”⁶⁵

La idea de Florentino González sobre la participación del ciudadano para modificar su administración por medio de diversos medios de influencia en los asuntos públicos y la obediencia a un gobierno en el que cree y al que respalda se refleja en la obra de otros autores, uno de ellos es Joan Prats para quien la participación crea un consenso entre las autoridades y la población generando acciones eficaces y legítimas encaminadas a la solución de diversos problemas sociales.

Sobre lo anterior es factible referir lo siguiente:

“Prats...señala que el consenso logrado en torno a la eficacia y legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de interacción que hay entre diferentes niveles de gobierno y la interacción que hay entre éstos, las organizaciones empresariales y de la sociedad civil”⁶⁶

Otro autor que plantea como una función de la participación ciudadana la legitimidad a un gobierno es Alicia Ziccardi, para quien la participación legitima, pero no sólo eso, también sirve para tomar decisiones más eficaces y sienta una base fuerte para la construcción de una cultura democrática. La autora menciona:

“Entre las funciones de la participación ciudadana cabe mencionar: tomar más eficaces las decisiones y gestión pública, promueve una cultura ciudadana democrática y por supuesto otorga legitimidad a un gobierno democráticamente electo”⁶⁷

Ziccardi ahonda en el punto de la participación como mecanismo para generar las soluciones más eficientes para una sociedad, pues se atenderán los problemas que le son más sensibles a la ciudadanía de la mejor forma posible:

⁶⁵ González citado por Guerrero en *Elementos de la Ciencia Administrativa*, Ed. Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1994 p. 96 -97

⁶⁶ Alicia Ziccardi, La participación en los procesos de planificación y gestión del territorio en Javier Delgado, *Política territorial en México basado en un modelo de territorio*, Ed. Plaza y Valdéz, México p. 4

⁶⁷ Alicia Ziccardi, *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Tomado de Girardo Cristina Et. Al. *El desarrollo local en México: Aportes teóricos para el debate*. Mérida, México, Ed. UNAM, Universidad Autónoma de Yucatán y Plan Estratégico de Mérida, 2008 p.185

“...la participación ciudadana concebida como diferentes prácticas de inclusión de la ciudadanía en procesos de planeación y gestión pública es valorizada creándose muchas expectativas respecto a que con participación se pueden mejores resultados de las políticas públicas”⁶⁸

Nuria Cunill comparte idea de que la participación ciudadana genera acciones gubernamentales eficientes, legítimas y susceptibles de ser fiscalizadas por los ciudadanos, quienes se regirán bajo una nueva forma de entender su relación con el gobierno.

Cunill menciona:

“La participación ciudadana sustenta un nuevo eje del sistema de representación política que con su acción, pueden enriquecer la calidad de las políticas y decisiones públicas, insertando en la agenda políticas alternativas que corresponden mejor a las preferencias de los ciudadanos y/o permitiendo un mejor control público sobre el ejercicio del poder.”⁶⁹

Al mismo tiempo que la participación ciudadana crea legitimidad y permite que se adopten medidas eficientes para la solución de diversas problemáticas, también mejoran las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno, generando vínculos de confianza y cercanía, creando un sentimiento de responsabilidad compartida con la vista puesta en tomar las mejores decisiones y acciones para mejorar la vida de los ciudadanos.

Sobre este punto Alicia Ziccardi considera:

“...el hecho que la relación gobierno-ciudadanía es una relación de proximidad, lo que permite generar más información y control social, lo cual constituye un primer escalón en la construcción de una participación basada en la corresponsabilidad”⁷⁰

Las funciones de la participación ciudadana descritas por Ziccardi se basan en la idea de que la inclusión de la ciudadanía en las decisiones y acciones sobre temas

⁶⁸ Alicia Ziccardi, La participación en los procesos de planificación y gestión del territorio en Javier Delgadillo, *Política territorial en México basado en un modelo de territorio*, Ed. Plaza y Valdéz, México p. 4

⁶⁹ Nuria Cunill Op. Cit. p168

⁷⁰ Alicia Ziccardi, La participación en los procesos de planificación y gestión del territorio en Javier Delgadillo, *Política territorial en México basado en un modelo de territorio*, Ed. Plaza y Valdéz, México p.3

públicos permiten hacer un mejor gobierno y una mejor sociedad, pues no sólo se atienden los problemas prioritarios para una comunidad, con lo que se crean mejores condiciones en la realidad de esta, al mismo tiempo ese actuar tiene un amplio respaldo popular que permite que las acciones de gobierno sean más eficaces pues la sociedad las apoyará para que se cumplan de la mejor manera pues esto contribuye a una buena calidad de vida y al mismo tiempo forman una sociedad consciente de sus derechos y obligaciones la cual exige le sean respetados y fiscalizan de forma constante al gobierno para que actúe siempre en beneficio de la sociedad.

Esto está vinculado con que lo que Almond y Verba denominan cultura política participante y que consiste en lo siguiente:

“La cultura política participante...es aquella en que los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados hacia el sistema como un todo y hacia sus estructuras y procesos políticos y administrativos...Los diversos individuos de este sistema político de participación pueden hallarse orientados favorablemente o desfavorablemente hacia las diversas clases de objetos políticos. Tienden a orientarse hacia un rol activos de su persona en la política, aunque sus sentimientos y evaluaciones de semejante rol pueden variar desde la aceptación hasta el rechazo total...”⁷¹

Es decir al participar la población crea una mejor calidad de vida al hacer que el gobierno cumpla con su responsabilidad y al mismo tiempo la ciudadanía es capaz de realizar lo que el gobierno no hace o no puede hacer, actuando de forma coordinada con las autoridades o entre pobladores para que su vida sea mejor y los primordiales males que les aquejan sean atendidos y solucionados a la brevedad creando una realidad óptima para vivir.

La creación de una sociedad en donde la población tiene una cultura política participante es abordada por Avritzer, para quien la participación ciudadana que es factible calificar como autónoma permite el avance en la cultura política pues los ciudadanos comprenden cuáles son sus derechos, pero sobre todo saben cómo hacerlos valer, evitando con ello prácticas clientelares.

⁷¹ Gabriel Almond y Sidney Verba *Op. Cit.* p. 36

Sobre lo anterior Avritzer menciona que:

“El proceso deliberativo tiene un efecto democratizador sobre la cultura política...renueva la cultura política al dejar de lado a mediadores políticos especializados en intercambiar favores con beneficios materiales, una de las dimensiones del clientelismo”⁷²

La participación ciudadana permite democratizar un Estado dando un mayor peso a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, pero también es capaz de democratizar la administración pública al incluir a la sociedad en la implementación y supervisión de acciones que se desprenden de las decisiones tomadas.

Nuria Cunill sobre la afirmación anterior dice:

“La participación ciudadana plural puede contribuir a la democratización de aquél (Estado) y en particular de la administración pública”⁷³

Y es que para autores como Fedozzi los cambios que produce la participación ciudadana no sólo son socio – políticos sino también político – administrativo, pues gobernantes y gobernados al decidir y actuar en conjunto solucionan problemas de forma eficiente.

Sobre lo anterior Fedozzi a su vez sostiene:

“Este proceso inclusivo resiste no sólo un carácter socio – político sino también político – administrativo; los espacios de diálogo permiten conocer mejor los problemas concretos y las soluciones pueden avanzar en la eficiencia y en la eficacia de la gestión urbana y presupuestal.”⁷⁴

Un último autor que debe considerarse al abordar las funciones de la participación ciudadana es Evangelina Dagnino para quien la participación ciudadana

⁷² Leonardo Avritzer, Op. Cit. p.430

⁷³ Nuria Cunill, Op. Cit. p. 187

⁷⁴ Lorenzo Fedozzi, Op. Cit. p.1097

construye una nueva ciudadanía la cual se caracteriza por tener una población que conoce sus derechos y vela porque le sean respetados el gobierno, para lo cual hace uso de los diversos mecanismos participativos que tiene a su disposición.

Y es que en la búsqueda de ese respeto la participación surge, pues los ciudadanos insertan temas en la agenda gubernamental, deciden activamente las mejores soluciones para sus problemas y se involucran constantemente acciones públicas, pasando de una actitud pasiva ante el gobierno a una activa y de contrapeso frente a éste.

Sobre lo anterior Dagnino menciona:

“La nueva ciudadanía requiere...la construcción de nuevos sujetos sociales activos...que defienden lo que consideran son sus derechos y luchan por su reconocimiento en cuanto tales.

La nueva ciudadanía trasciende central del concepto liberal, [que consiste en]: la reivindicación del acceso, inclusión, participación y pertenencia a un sistema político dado. Lo que está en juego, de hecho, es el derecho a participar en la propia definición del sistema.

[La nueva ciudadanía] ya no está confinada dentro de los límites de las relaciones con el Estado, o entre el Estado e individuo, sino debe ser establecida dentro de la sociedad una nueva forma, más igualitaria, de relaciones sociales que en todos los niveles implica el reconocimiento del otro como sujeto portado de intereses válidos y legítimos.”⁷⁵

A partir los autores anteriores se encuentran coincidencias importantes las cuales llevan a sostener que las funciones de la participación ciudadana son:

- Empoderar a la población para que esta incluya temas que le son sensibles en la agenda de gobierno y por lo tanto los males que le aquejan sean solucionados a la brevedad.

⁷⁵ Evangelina Dagnino, Op. Cit. p.234-235

- Fiscalizar a los gobernantes para que no actúen de forma incorrecta, cometiendo actos ilícitos y en cambio su accionar siempre sea en beneficio de la comunidad.
- Hacer un gobierno más eficiente pues su actuar se verá permeado por las necesidades que le son más sensibles a la población y con ello se buscará crear mejores condiciones de vida para esto con lo cual se cumple la función esencial del Estado.
- Darle legitimidad a las autoridades gubernamentales pues la comunidad las respaldará al creer y ver que su actuar será en beneficio de ella.
- Generar una relación más próxima entre ciudadanía y gobierno que provoca la generación de confianza y corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.
- Crear una cultura política democrática en donde la ciudadanía tenga claro sus derechos y obligaciones y luche porque independientemente de quien la gobierne estos les deben ser respetado pues ellos derivarán en una mejor calidad de vida para el colectivo.
- Democratiza al Estado y a la administración pública, incluyendo a los ciudadanía en la toma de decisiones, en la implementación de acción y en la evaluación de éstas.

1.6 Pre- requisitos para la participación ciudadana

Si bien la participación ciudadana trae diversos beneficios a una sociedad, la implementación de acciones encaminadas a generar este involucramiento de la sociedad en asuntos públicos debe de cumplir con una serie de pre – requisitos para que resulte exitosa la instauración de medidas encaminadas a generar espacios de participación ciudadana mismos que, si siguen un esquema de participación democrática, institucional y reticular, generarán mejores condiciones de vida a corto, mediano y largo plazo.

Algunas de estos pre- requisitos son mencionadas por Ziccardi:

“Conjunto de pre-requisitos que están presentes en los procesos participativos...sin duda, la representación es uno de los elementos centrales...la representación puede ser individual (vecinos, jóvenes, mujeres) o colectiva (agrupaciones, asociaciones, cámaras)... otra cuestión clave en la representación es si los representantes son elegidos o designados por el gobierno o por los ciudadanos...si la representación no es representativa de las sociedad esto tiene fuerte efecto sobre la participación ciudadana siendo unas de las principales causas de la baja participación en los procesos de elección...y su involucramiento en la activación en los instrumentos de participación ciudadana”⁷⁶

La idea que plantea Ziccardi es similar a lo que Florentino González vislumbra, los ciudadanos deben involucrarse en la designación de sus funcionarios públicos, tarea que no debe de reservarse de forma exclusiva para las autoridades gubernamentales pues eso ocasionará que los ciudadanos no se sientan tomados en cuenta, ni vean a sus representantes como funcionarios designados por ellos y que deben velar por sus intereses, lo anterior trae como consecuencia que la ciudadanía no participe en las acciones o decisiones gubernamentales, (pues de nada sirve ya que el gobierno decide de forma totalitaria al final), no conozca sus derechos y obligaciones, (por lo tanto no exigirá su respeto) y mucho menos siente las bases para que se constituya una cultura política democrática.

Otra de las condiciones que mencionadas por Ziccardi es la real decisión por parte de las autoridades gubernamentales de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y acciones sobre asuntos públicos, hecho que derivará en la construcción de vínculos de colaboración constante y en ir desarrollando una cultura política participante.

Sobre esta condición Ziccardi sostiene:

⁷⁶ Alicia Ziccardi, *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Tomado de Girardo Cristina Et. Al. *El desarrollo local en México: Aportes teóricos para el debate*. Mérida, México, Ed. UNAM, Universidad Autónoma de Yucatán y Plan Estratégico de Mérida, 2008 p.186-188

“La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo sean valores prácticos positivos y esenciales de la democracia.”⁷⁷

Este requisito mencionado por Ziccardi pugna por la toma de decisiones públicas, en donde todos los miembros de la comunidad y el gobierno expresen su punto de vista sobre el asunto deliberado en un ambiente de respeto, tolerancia y real inclusión en la toma de decisiones, ese actuar derivará en crear un ambiente de colaboración entre ciudadanos y de estos con las autoridades desarrollando vínculos de confianza y colaboración que permitan solucionar los diversos problemas que enfrenta la comunidad pues contarán con recursos materiales y humanos para hacerlos y, además, al haber tomado la decisiones entre todos las acciones a implementar se harán de forma coordinada y con el propósito de que estas funcionen.

Ese planteamiento de Ziccardi sobre la toma de decisiones públicas va de la mano con la idea de cómo debe abrirse los espacios de participación por parte del gobierno para que estos realmente den frutos de colaboración y gesten una cultura política democrática.

Ziccardi menciona:

“a los requisitos de mayor eficiencia y eficacia con la que debe lograr la gestión local debe agregarse necesariamente la preocupación por la forma en cómo se incluye a la ciudadana en las decisiones públicas a fin de lograr su democratización. En este sentido no sólo es abrir espacios de participación ciudadana o reconoce los existentes sino crear eficaces instrumentos que establecen reglas para el funcionamiento de la gestión local y la construcción de una cultura democrática.”⁷⁸

⁷⁷ Alicia Ziccardi, *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Tomado de Girardo Cristina Et. Al. *El desarrollo local en México: Aportes teóricos para el debate*. Mérida, México, Ed. UNAM, Universidad Autónoma de Yucatán y Plan Estratégico de Mérida, 2008 p.183

⁷⁸ Alicia Ziccardi, *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Tomado de Girardo Cristina Et. Al. *El desarrollo local en México: Aportes teóricos para el debate*. Mérida, México, Ed. UNAM, Universidad Autónoma de Yucatán y Plan Estratégico de Mérida, 2008 p.194 -195

Siguiendo lo planteado por Ziccardi para que exista una verdadera participación ciudadana, en la cual los mecanismos de participación funcionen y se genere una toma de decisiones conjunta de gobiernos y autoridades, así como un accionar coordinado resulta indispensable que la ciudadanía sea formada en torno a los postulados de una cultura democrática, conozca sus derechos y obligaciones, sepa cómo debe hacer valer estos, y tiene que saber la forma en que operan los distintos mecanismos de participación ciudadana para utilizarlos.

Es por ello que el constructo Estatal debe contemplar mecanismos para formar políticamente a la población pues esa es la única forma de generar una sociedad que se involucre en los asuntos públicos, que haga respetar sus derechos y genere mejores condiciones para la vida.

La idea de formar ciudadanos con cultura política e interesados en involucrarse en la toma de decisiones conjuntas con la autoridad sobre asuntos públicos es también es compartida por Jacqueline Peschard quien describe que para que la participación ciudadana exista tienen que haber ciudadanos capaces de operarla.

Peschard comenta:

“En la participación...requiere un miembro de la sociedad con capacidad de nombrar a sus representantes y gobernantes pero también querer organizarse en defensa de sus derechos.”⁷⁹

Para Peschard la posibilidad de que exista una participación ciudadana real va de la mano con ciudadanos interesados en defender sus derechos y para ellos están dispuestos hacer todo lo necesario para que le sean respetados, aunque cabe destacar que para que esto suceda se debe contar con una población formada políticamente, que conozca sus derechos y obligaciones y sepa cómo actuar para conseguir y mantener una buena calidad de vida con base en lo que le garanticen las leyes de país.

Este planteamiento de Peschard permite traer a colación otro tipo de cultura política definida por Almond y Verba, la cultura política de súbdito, misma que consiste en ciudadanos que saben cuáles son sus derechos y obligaciones,

⁷⁹Jaqueline, Peschard, “La cultura política democrática”, Ed. IFE, México 2010, p.26

conocen cómo participar para que estos no le sean violados pero su cultura política queda en el sólo conocimiento de esto ya que no les interesan participar ni organizarse para procurar una mejor realidad para sí y para su comunidad.

Almond y Verba sobre este tipo de cultura comentan:

“La cultura política de súbdito: El súbdito tiene conciencia de la existencia de una autoridad gobernante especializada; está afectivamente orientado hacia ella, tal vez se siente orgulloso de ella, tal vez le desagrada; y la evalúa como legítima o ilegítima. Pero la relación que se da con el sistema es un nivel general, respecto al elemento administrativo, o “corriente inferior” del sistema político; consiste esencialmente en una relación pasiva...”⁸⁰

Otro autor que habla de condiciones necesarias para el surgimiento de la participación ciudadana es Lorenzo Fedozzi, quien a partir de hablar de los presupuestos participativo coincide con Ziccardi y Peschard en puntos como: un gobierno convencido de la participación o ciudadanos conscientes e interesados en velar por sus derechos, pero suma elementos como la gobernabilidad financiera para ejecutar las acciones que se desprenden de las decisiones tomadas entre gobernantes y gobernados.

Fedozzi menciona y enumera las siguientes condiciones:

1. *“La real voluntad política de mejorar la realidad socio – estatal*
2. *La gobernabilidad financiera, es decir, la capacidad de la inversión estatal, así como el grado de demandas atendidas.*
3. *La existencia de un tejido asociativo crítico, especialmente entre las clases excluidas del desarrollo socio – urbano, en el ámbito de una sociedad civil activa y de una cultura política cívica.*
4. *La capacidad del gobierno en términos de eficacia y eficiencia en la gestión de las políticas públicas así como la innovación institucional y el espíritu creativo frente a los conflictos planteados por el carácter*

⁸⁰ Gabriel Almond y Sidney Verba *Op. Cit.* p. 35

*participativo y gestión...*⁸¹

Fedozzi aborda a profundidad las condiciones que plantea como necesarias para el surgimiento de la participación ciudadana, iniciando por la voluntad política, pues para él es indispensable que los gobernantes deseen involucrar a los ciudadanos en las decisiones públicas pues sin ello es casi imposible que se genere este tipo de participación.

Fedozzi afirma:

*“El grado de convicción de los gobernantes...acerca de la necesaria ruptura con las formas tradicionales de gestión pública (vertical, no transparente e inaccesible), es decisivo para la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y para la democratización y legitimad de la representación política”*⁸²

Sobre la gobernabilidad financiera Fedozzi sostiene que resulta indispensable para la participación ciudadana la existencia de recursos suficientes para que se ejecuten las decisiones tomadas en consenso pues la población al ver satisfechas sus necesidades gracias a una acción que surge de una decisión que él ayudó a tomar sigue participando pues ello le trae beneficios.

Sobre ello Fedozzi sostiene:

*“La cuestión de la gobernabilidad financiera es una condición objetiva que delimita las posibilidades de responder a las demandas aprobadas por la población y de hacer posible la emergencia del círculo virtuoso de la participación”*⁸³

A la existencia de un tejido asociativo crítico, Fedozzi le suma condiciones como: una ciudadanía capacitada para la toma de decisiones públicas, que cuente información y conocimiento de las decisiones a tomar , los problemas a solucionar y las acciones a implementar para tener un control real de los gobernantes y que tenga la suficiente autonomía para poner sus temas en la agenda de gobierno.

⁸¹ Lorenzo Fedozzi Op. Cit. p.1070

⁸² Ibidem p. 1072

⁸³ Lorenzo Fedozzi, Op. Cit. p.1072-1073

Para Fedozzi la inexistencia de estas características hace difícil que surja la participación ciudadana, pero si se cumplen estas condiciones y se genera la participación los beneficios para una nación serán considerables.

Sobre la capacitación Fedozzi menciona:

“El contenido de las políticas públicas, exige, necesariamente la capacitación de los participantes...impone un doble desafío a los principales actores: la administración local y la sociedad civil... al gobierno le corresponde abrirse, volverse transparente, adoptar métodos y estructuras de gestión eficaces, despertando e incentivando la organización autónoma de la sociedad civil...los actores de la sociedad civil se enfrentan a la tarea cogestionar con el Estado y auto- gestionarse. Es decir, prepararse para participar de la gestión socio-estatal, pero manteniendo la autonomía política organizada e identitaria... so pena de consagrar...formar de tutela y cooptación por parte del estado y del sistema político partidario.”⁸⁴

Y en relación a que la ciudadanía cuente con información para tomar decisiones y controlar a sus gobernantes Fedozzi comenta:

“Puede ser llevado a cabo, [el control de los gobernantes], si hay procedimientos que hagan posible la transparencia en la gestión de los recursos por medio de un sistema de información accesible y la previsión de la rendición de cuentas por el gobierno...no hay control social sin información oficial y lenguaje accesible”⁸⁵

Sobre la capacidad del gobierno para procesar con eficacia y eficiencia las demandas sociales resultado de la implementación de mecanismos de participación ciudadana, Fedozzi comenta que deben crearse procedimientos interinstitucionales y dar capacitación a los servidores públicos que le permitan a la administración pública dar cumplimiento en tiempo y forma a las solicitudes ciudadanas, pues de no ser así se puede impactar negativamente la participación de la población.

⁸⁴Ibidem p 1078-1098

⁸⁵ Ibidem p.1087

Fedozzi menciona:

“[se deben generar] formas explicadas para el procesamiento técnico – político de las demandas de la sociedad civil...capacitación real de los servidores públicos por ese cambio...requiere reformar tanto las estructuras como los procedimientos y la cultura, en suma, demandan un nuevo saber hacer...los procedimientos internos adaptarlos para garantizar la articulación intragubernamental...es fundamental la construcción de diseños institucionales que propicien métodos para garantizar la integración y transversalidad de la gestión.”⁸⁶

Y es que para Fedozzi estas condiciones son las que vuelven factible que se llegue a un círculo virtuoso de participación, el cual se puede resumir como un gobierno que desee e impulse la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, implementación y evaluación de acciones sobre problemas públicos y una ciudadanía que quiera participar, pero sobre todo sepa el qué y cómo de la misma. Al igual que Fedozzi, Nuria Cunill enlista una serie de condiciones que tienen que darse para que surja la participación ciudadana entre los que contempla: existencia de mecanismos que incentiven la participación de los sectores más vulnerables en la toma de decisiones públicas y transparencia en los asuntos públicos.

Cunill afirma que:

“condiciones son...la existencia de la obligación de rendir cuentas...[y] el establecimiento de arenas de discusión sobre las decisiones [públicas]”⁸⁷

Sobre los mecanismos para incentivar la participación ciudadana Cunill comenta:

“Un paso indispensable... [para generar participación ciudadana] es proveer mecanismos que aseguren expresamente la representación especial de grupos

⁸⁶ Lorenzo Fedozzi, Op. Cit p.1095

⁸⁷ Nuria Cunill, Op. Cit. p187

*sociales oprimidos o con desventaja de expresión en la formación de la agenda política y de las políticas públicas*⁸⁸

Para Cunill una condición de suma importancia en el surgimiento de la participación ciudadana es la existencia de mecanismos que canalicen e impulsen la participación de todos pues sólo de esa forma las decisiones se tomarán por consenso y las acciones implementadas a partir de esas decisiones podrán impactar a la mayor cantidad de personas. Además se debe destacar que al existir estas vías para la participación es factible asumir que el gobierno tiene voluntad política para el desarrollo de la participación ciudadana, condición que para más de un autor es primaria para que la sociedad tome decisiones públicas.

Otro punto que destaca Cunill es la existencia de transparencia de un gobierno para con sus gobernados, pues es a partir de información clara y relevante socialmente, que se comienza a involucrar a la ciudadanía en asuntos públicos, se conforma la opinión pública y se dan pasos a una modelo deliberativo de democracia y a una participación ciudadana que lleve a la ciudadanía a obtener diversos beneficios.

Cunill considera:

“La transparencia es un medio poderoso para propender a la democratización...porque posibilita que la ciudadanía o sus agentes sociales aporten a la formación de la opinión pública sobre las decisiones públicas pasadas y futuras. [la transparencia además de permitir la formación de opinión incentiva] la eficiencia [gubernamental] porque la publicidad sobre los actos y resultados [públicos] activa la competencia por la aprobación social y la competencia entre ideas.

[Pero] La transparencia no se logra automáticamente...primero porque en muchas oportunidades se requiere de la acción de agentes sociales de intermediación para traducir la información y convertirla en un medio de presión social de la ciudadanía. Segundo...la publicidad que facilite el escrutinio público

⁸⁸ Ibidem. p.181

*y promueve formas de competencia, sólo se logra a través de abordajes multidimensionales.*⁸⁹

Para Cunill no basta con que se haga pública la información de la tarea de gobierno o administración pública, esta debe resultar ampliamente publicitada, de fácil acceso, pero sobretodo clara para los ciudadanos, pues de esa forma podrán formarse una opinión sobre los asuntos públicos e influir en ellos, pero para que esto último se dé se requieren de mecanismos que incentiven la participación, como la misma autora menciona, y dichos mecanismos también deben ser difundidos entre la ciudadanía para que conozcan cómo pueden influir de forma activa en las decisiones públicas.

Con base a los autores anteriores en este trabajo se considera que para la constitución exitosa de la participación ciudadana esta debe cumplir con una serie de condiciones y estas son:

- Que la autoridad gubernamental realmente esté interesada en tomar decisiones en conjunto con la población, abra canales y espacios para que esto suceda y además colabore de forma conjunta con sus gobernados en la implementación y evaluación de lo que se implemente.
- Que el ejercicio de gobierno sea transparente, con información clara, fácil de entender y ampliamente difundida entre los ciudadanos, buscando, primero que se interesen en los asuntos públicos y segundo en utilizar los canales de participación existentes para influir en las decisiones públicas.
- Que la población conozca plenamente los espacios de participación ciudadana, cuáles son sus normas de operación y los beneficios que participar le trae en su vida cotidiana.
- Que la población sienta que su participación realmente influye en el accionar gubernamental y que ese participar está generando mejores condiciones de vida para sí y para su comunidad.

⁸⁹ Nuria Cunill, Op. Cit. p.186 - 187

- Que el gobierno tenga una interacción constante con la ciudadanía, realmente la tome en cuenta para su actuar y que este sea eficiente mejorando las condiciones de vida de la ciudadanía.

1.7 Obstáculos y riesgos para la participación ciudadana

La que participación ciudadana surja no sólo debe de cubrir las condiciones mencionadas, también debe superar diversos obstáculos y riesgos culturales y políticos que impiden que los ciudadanos se involucren de forma real en la toma de decisiones y acciones sobre asuntos públicos.

Alicia Ziccardi describe esos obstáculos de la siguiente forma:

“Los obstáculos que se enfrentan en el interior de las instituciones... para impulsar la participación ciudadana...hay quienes se oponen a abrir la gestión a la participación...a quienes consideran que una vez electo el partido político es responsabilidad del mismo conformar el equipo de gobierno y tomar las decisiones, por otro lado, los funcionarios...suelen considera que los ciudadanos no tienen capacidad para participar en una decisión, aumenta los costos de la decisiones, es pérdida de tiempo, de autoridad y eficiencia, en razón de las instituciones y los partidos.”⁹⁰

Con base en Ziccardi se afirma que uno de los obstáculos primarios para que se incentive la participación ciudadana es la existencia de autoridades gubernamentales no convencidas de que al incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones y acciones en torno asuntos públicos éste proceso se hace más ineficaz, pues involucra a personas no capacitadas en “tareas de gobierno”, lo cual lleva a adoptar malas decisiones y además le resta autoridad a los gobernantes..

El hecho de no creer en la participación hace que no se generen reales espacios para impulsarla por parte del gobierno y si algún grupo de ciudadanos desea intervenir en las decisiones y acciones sobre asuntos públicos lo hacen por los

⁹⁰ Alicia Ziccardi, *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Tomado de Girardo Cristina Et. Al. *El desarrollo local en México: Aportes teóricos para el debate*. Mérida, México, Ed. UNAM, Universidad Autónoma de Yucatán y Plan Estratégico de Mérida, 2008 p. 188

resquicios que le permite la autoridad que no desea que la población se meta en los asuntos públicos.

Sobre este punto Ziccardi afirma que:

“Otro tipo de obstáculo es la ausencia de un diseño participativo y reglas del juego claras para normar la actuación de funcionarios, políticos y ciudadanos.”⁹¹

Los obstáculos mencionados por Ziccardi son coincidentes con los planteamientos hecho por el politólogo italiano Giovanni Sartori que ve en la democracia directa (o deliberativa) un error para la toma de decisiones, pues no sólo se involucra a gente “ignorante” en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, al mismo tiempo se le resta legitimidad y autoridad a la democracia representativa y por tanto a los gobernantes electos.

Giovanni Sartori sostiene lo siguiente:

“Participación sí, donde corresponde; pero no en sustitución de las tareas encomendadas a representación...si participación es tomar parte en persona, entonces la autenticidad y la eficacia de mi acción de participar está en relación inversa con el número de participantes. Así, en grupo de cinco mi acción de tomar parte vale (pesa, cuenta) un quinto, en un grupo de cincuenta un cincuentavo, y en un grupo de cien mil casi nada. En suma, participar puede considerarse como una fracción cuyo denominador mide la parte (el peso) disminuyendo de cada participante: y a medida de que crece el denominador, va disminuyendo el peso de la participación individual. Eso implica que la participación es una panacea de piernas cortas, y por lo tanto no puede ser esa panacea general que enarbolan los participacionistas (sic)”⁹²

Para Sartori entre más gente participa menos participación existe, hecho que en sí mismo puede resultar contradictorio, pero para el italiano si todo mundo decide y todo mundo se involucra en tareas de gobierno en realidad ninguno podrá influir

⁹¹ Alicia Ziccardi, *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Tomado de Girardo Cristina Et. Al. *El desarrollo local en México: Aportes teóricos para el debate*. Mérida, México, Ed. UNAM, Universidad Autónoma de Yucatán y Plan Estratégico de Mérida, 2008 p. 188

⁹² Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Ed. Taurus, México, 2008 p.94-95

de manera determinante en la solución de problemas sociales, tomándose una decisión por un consenso forzado y con malos resultados.

Otro punto destacable de los dichos de Sartori es en torno a la no sustitución de tareas de gobierno por la participación, pues no descarta la validez de la participación pero lo que sí destaca es que ésta debe siempre estar limitada y la gran responsabilidad de decisión debe recaer en la autoridad.

Las ideas de politólogo pueden ser entendidas mejor si se tiene presente que para él la participación ciudadana y con ello la toma de decisiones que se despende de ésta, se hace desde una ignorancia ciudadana en torno a los asuntos públicos y por lo tanto debe limitarse a lo que puedan entender claramente los ciudadanos, pues si se inmiscuyen en todos los asuntos crearán más problemas al gobierno y a la administración pública que dar reales soluciones.

Como ejemplo de lo anterior el Sartori retoma un instrumento de la participación ciudadana, el referéndum, mecanismo en el cual la gente decide en torno a asuntos públicos vía una votación y el resultado debe ser ejecutado por el gobierno, pero esa decisión se toma sin consenso, sin negociación y con ignorancia por parte de los votantes lo que puede convertirla en un problema más que en una solución, pero además esa participación en buena medida es una ilusión pues las opciones de elección llegan a estar delimitadas de origen y entonces qué sentido tiene llamar a algo participación cuando no es tal y además no resulta necesaria.

Esta ilusión resulta peligrosa pues si en la democracia representativa existen pesos y contrapesos formales, al someter a referéndum las decisiones de gobierno, las opiniones pueden canalizarse a ciertas respuestas si el organizador del mecanismo así lo determina y los contrapesos a esa fuerza política que catalizó el mecanismo poco podrán hacer para contrarrestar las acciones, si esta es mala, pues tendrán el respaldo popular gracias a una consulta tendenciosa de origen.

Sobre este proceso el italiano escribe:

“...en la democracia refrendaria no hay negociación ni intercambio: cada cuestión llega prefijada (no es modificable) a la pantalla de ordenador y por separado. Aunque cada noche nos aparezcan decenas de decisiones que tomar; cada uno de las veces cada decisión está aislada u está sólo frente a un decisor que igualmente solitario (que no interactúa con nadie). Aquí la objeción puede ser que en el origen de los paquetes que llegan ya envueltos a la pantalla siempre tendrá que haber unos empaquetadores que los discuten y negocian entre sí. Es verdad, pero estamos peor que nunca.

*¿Quiénes serían los empaquetadores (redactores) de los referendos? Aunque se tratase de sólo individuos elegidos a título representativo, en la democracia refrendaria el juego y la puesta en juego cambian radicalmente. Toda la partida depende, primero, primero de decidir la agenda (lo que hay que someter a decisión y lo que no hay que tocar) y, segundo, del modo de formular las preguntas...la democracia refrendaria centuplica los riesgos de manipulación y de embaucamiento del demos en un grado mucho mayor que el ya logrado por el demagogo al que estamos acostumbrado”.*⁹³

La participación ciudadana representa enormes riesgos para Sartori pues las decisiones no necesariamente serán las mejores ya que no emanarán de una discusión y de un consenso real o realizada por gente experta, sino pueden ser conducidas para obtener determinados resultados, que seguramente serán malos.

Evangelina Dagnino, al igual que Sartori aborda los riesgos y obstáculos de la participación ciudadana, pero una visión distintas, pues a es partidaria de esta participación. “El riesgo real... es que la participación de la sociedad civil...termine sirviendo a los objetivos del proyecto que le es antagónico.”⁹⁴

Dagnino sostiene que el principal riesgo para la participación ciudadana es que ésta no refleje realmente las necesidades de la población y el gobierno o algún líder político sólo utilice el respaldo popular para impulsar su interés individual.

⁹³ Giovanni Sartori Op. Cit. p102

⁹⁴ Evangelina Dagnino p.224

Para Dagnino el riesgo de usar la participación como legitimadora de decisiones cupulares está siempre presente, y para ello, gobiernos o líderes políticos, se valen de mecanismos clientelares o de simulación participativa, abriendo espacios de discusión sobre temas públicos, e incluso pidiendo apoyo a la ciudadanía para la implementación de políticas públicas, pero estas nunca son resultados de una verdadera toma de decisiones conjuntas, pues gobierno o líderes limitan excesivamente el cómo y el qué de la participación.

Dagnino afirma:

“[En] los espacios abiertos a la participación de sectores de la sociedad civil para la discusión y formulación políticas públicas ...[los ciudadanos] esperan mucho más que asumir funciones y responsabilidades limitadas a la implementación y ejecución de políticas públicas...desean compartir el poder de decisión en cuanto a la formulación de esas políticas..”⁹⁵

Esa simulación llega al extremo de incluir a organizaciones de la sociedad civil en la implementación de acciones, pero estas agrupaciones rara vez deciden de forma conjunta con el gobierno las políticas a implementar. Este autor sostiene que: “...el papel de las organizaciones de la sociedad civil se reduce a una función claramente excluida de los poderes decisorios...”⁹⁶

La reducción de funciones realmente decisorias de la ciudadanía y el uso de la legitimidad que proporciona la participación para sostener decisiones de intereses cupulares no son los únicos riesgos de los que nos habla Dagnino, la autora menciona el hecho de reducir participación a la caridad como uno de los graves peligros para generar una verdadera participación y esto se puede explicar porque esta mala idea de cómo entender la participación ciudadana puede ser, o el germen de una relación clientelista, donde los ciudadanos no conocen realmente sus derechos y como exigirlos y se vuelve subordinados de un líder político, o causante de una nula participación ciudadana al generar una cultura

⁹⁵ Ibidem p.232

⁹⁶ Ibidem p.232

política de súbdito pues no se tiene porque participar en decisiones pública si se aminora la pobreza y eso es suficiente.

Pero justamente la participación ciudadana real busca combatir esa errónea concepción de la participación como caridad pues dota a los ciudadanos del conocimiento de sus derechos para

Dagnino afirma que:

“La ciudadanía es identificada con, y reducida a, la solidaridad con los pobres, a la vez que es entendida la mayoría de las veces como mera caridad...”

Este discurso de ciudadanía está marcado por la ausencia de cualquier mención de derechos universales o el debate político sobre las causas de la pobreza y la desigualdad...

Ese desplazamiento de “ciudadanía” por “solidaridad” obscurece su dimensión política y desgasta las referencias a la responsabilidad y al interés público...

El proyecto participativo y democratizante se articuló precisamente para combatir esas visiones estrechas.⁹⁷

La visión de la caridad como participación ciudadana para Dagnino es uno de los grandes riesgos que tiene que enfrentar la ciudadanía para realmente influir en las decisiones del gobierno no dejando que el sólo hecho de recibir apoyos de algún tipo haga que se subordinen a una relación clientelista.

Otro autor que también aborda los riesgos y obstáculos a los que se tiene que enfrentar la participación ciudadana es Nuria Cunill para quien la participación ciudadana enfrenta el reto de reservarse a partidos políticos o figuras creadas por el gobierno como comités u asociaciones civiles, mismas que no representan los intereses de una pluralidad sino los de quien los crea o de quienes los conforman, cerrando las puertas a toda participación que no sea impulsada por ellos.

Sobre lo anterior Cunill considera:

⁹⁷ Evangelina Dagnino, Op. Cit. p. 235-239

“El Estado requiere que las organizaciones sociales tengan el monopolio de la representación de las respectivas categorías de intereses [de distintos grupos de ciudadanos] para asegurar el control sobre la articulación de la demandas y apoyos...

[También] tales espacio, [los espacios de participación ciudadana generados por vías institucionales]. tienen a ser ocupados por partidos políticos o por fuerzas sociales poderosas...

Estamos acostumbrados a asociar las figuras de los consejos o de los comités a la idea de participación ciudadana, sin embargo la experiencia sugiere que estas figuras y, en general los arreglos orgánicos tienen una propensión a desfavorecer la expresión de intereses sub representados [contrarios a la élite gobernante], sobre todo cuando la confrontación está superditada a la voluntad de las autoridades gubernamentales”⁹⁸

El establecimiento de comités y asociaciones institucionalizadas como medio para coptar una real participación ciudadana no es el único riesgo que comenta Cunill para la participación ciudadana, también está la creación de reglas que obstaculicen la participación, buscando ser tan plurales que terminen por dispersar la posibilidad de toma de decisiones o ser tan excluyentes que no represente a los diversos grupos de ciudadanos provocando choques entre ellos.

Sobre ello Cunill menciona:

“...tampoco hay mayores posibilidades de hacer de la deliberación un recurso de influencia de la sociedad si las prácticas participativas derivan en la dispersión de los sujetos sociales.”⁹⁹

Y es que el hecho de dispersar a la sociedad en la toma de decisiones públicas no sólo impide la participación en lo inmediato, también atenta con el establecimiento de un tejido social crítico que sirva como cultivo para generar una sociedad más participativa.

⁹⁸ Nuria Cunill, Op. Cit. p.175-177

⁹⁹ Ibidem p.185

“Hay muchos obstáculos...[uno de ellos es] la débil organización social que tienden a caracterizar a las sociedades latinoamericanas y el clientelismo y el autoritarismo.”¹⁰⁰

Los autores anteriores permiten hacer referencias a los diversos obstáculos y riesgos que enfrenta la participación ciudadana para poderse gestar en la sociedad, estos riesgos y obstáculos son:

- Un gobierno que no abra canales o mecanismos de participación ciudadana pues considera que la población no debe inmiscuirse en la toma de decisiones públicas, pues no sabe cómo hacerlo y el hecho de que participe sólo retrasa y complejiza negativamente la labor gubernamental.
- La cooptación de la participación ciudadana por gobiernos, élites o líderes políticos, generando una participación clientelar que realmente no contribuya a la toma de decisiones que beneficien a los ciudadanos sino a grupos dirigentes.
- La reducción de la participación de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil a la sola opinión sobre asuntos públicos, pero ésta nunca influye realmente en las decisiones pues son tomadas realmente por una élite gobernante.
- El gobierno reserva la participación se reserva a comités o asociaciones civiles, dejando fuera a ciudadanos que no estén integrados en estos organismos, ello con la finalidad de ejercer un control más sencillo sobre la participación.
- Entender a la participación como caridad y no como respeto a los derechos sociales, llevando a caer en prácticas clientelares.
- La débil organización social que impide una real articulación de los ciudadanos para influir en las decisiones públicas.

A pesar de estos riesgos y obstáculos se debe tener presente que la participación ciudadana impulsa una democracia más fortalecida, en donde la ciudadanía se

¹⁰⁰ Nuria Cunill, Op. Cit. p. 187.188

sienta incluida y participe de distintas formas en la toma de decisiones, sus necesidades e intereses serán verán reflejados en la acciones ejecutadas por el gobierno, pero es importante para que esto suceda buscar que la participación sea equitativa, institucional, con estructura de red y alejada del clientelismo pues sólo de esa forma se hará frente a los diversos riesgos que tienen algunos tipos o niveles de participación.

Una participación con las características mencionadas contribuye a crear una sociedad democrática y con buenas condiciones de vida, pues genera un constructo con una mejor cultura política, consciente de sus derechos y obligaciones, que conoce cuáles son los medios y canales óptimos para que sus exigencias sean escuchadas, atendidas y que logra hacer sinergia con la autoridad para tomar las mejores decisiones y realizar las acciones más eficientes para la solución de problemas sociales.

Pero para que lo anterior suceda es indispensable tener autoridades gubernamentales que crean en la participación ciudadana, que generen en espacios y normas claras para incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos, que se apoye en ésta para tomar decisiones y acciones encaminadas a beneficiarla, que construyan mecanismos de capacitación política para la población encaminados a formar una sociedad con cultura política y que tenga ideas claras de cómo colaborar con el gobierno.

Estas autoridades deben tener presente que la participación ciudadana no invalida la democracia representativa, ni obstaculiza la labor gubernamental o la administración pública, sino que la hace evolucionar, creando ciudadanos más conscientes de sus problemática, de sus derechos y obligaciones, de lo que el gobierno puede hacer para atender los males que aquejan a la población, los retos que enfrenta la administración pública y los gobernantes para garantizar buenas condiciones de vida de sus gobernados y sentar las bases de una cultura política participante en donde los ciudadanos hagan valer la ley para tener una mejor realidad, hagan que el gobierno cumpla con su deber y colaboren ciudadanos y autoridades para gestar una mejor vida para la comunidad.

Incluso hay autores como Ziccardi que comentan:

“Aceptando que la democracia representativa es la mejor forma de gobierno, surge la necesidad de crear formas de relación cualitativamente mejores entre representantes – representados...se trata de que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue a los representantes... la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas.”¹⁰¹

Por lo anterior si se fomenta la participación se sentarán cimientos fuertes para que la labor gubernamental y la administración pública hagan un trabajo más eficaz, atacando los males que aquejan a la comunidad y propicien una mejor calidad de vida, hecho que servirá para que se cumpla la finalidad del Estado, proteger a sus gobernados.

¹⁰¹ Alicia Ziccardi, *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana*. Tomado de Girardo Cristina Et. Al. *El desarrollo local en México: Aportes teóricos para el debate*. Mérida, México, Ed. UNAM, Universidad Autónoma de Yucatán y Plan Estratégico de Mérida, 2008 p. 183

Capítulo 2 La Participación Ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México

2.1 El surgimiento de la Ciudad de México como Distrito Federal

En 1824 con la independencia llegada a buen término surgió el debate sobre el lugar para depositar a los poderes de la unión creando con ello el Distrito Federal. Existían voces que pensaba en Querétaro como el lugar más propicio para ello, mientras otras apelaban por mantenerlos en la Ciudad de México.

Entre los que apoyaban a la Ciudad de México como Distrito Federal destacan Fray Servando Teresa de Mier y Lucas Alamán que basaban su argumento en los altos costos que representaría mover al gobierno nacional de la Ciudad a otro estado y la imposibilidad de sufragarlos.

Los defensores de Querétaro, hacían valer su clima benigno, su ubicación geográfica y su capacidad de recibir en su infraestructura a los poderes nacionales. Valentín Gómez Farías, (impulsor de Querétaro), comentaba que el hecho de residir dos niveles de poder, (el federal y el local) en el mismo espacio geográfico podría generar conflictos, por ello el gobierno estatal debía renunciar a su soberanía y subordinarse al gobierno federal.

El debate se centró en la residencia geográfica de los poderes y se olvidaron los temas de pérdida de soberanía del estado y los derechos políticos de los habitantes. El 18 de noviembre de 1824, con 49 votos a favor y 32 en contra se eligió a la Ciudad de México como la sede de los poderes de la unión y se crea con ello el distrito federal, pero permaneció el municipio de la Ciudad de México, lo que llevó a la coexistencia de dos poderes que más tarde tendrían problemas entre si y a pesar de existir un gobierno municipal era el federal que mandaba realmente en la ciudad.

Entre 1855 y 1957 se produjo un acalorado debate en el Congreso de la Unión sobre cómo se debía manejar el gobierno interior en la Ciudad de México, pues había diputados Francisco Paula Cendejas que tenía la idea de darle libertad para

en su gobierno a la Ciudad de México, ya que el hecho de ser el Distrito Federal sólo significaba que era la sede de los poderes de la Unión pero no tendría por qué significar que tenía que subordinarse el gobierno local totalmente al federal

Pero había otras voces como la del diputado José María Mata que tenía la idea de que el gobierno local debería recaer en manos del congreso de la unión. Producto del debate en 1857 se reforman los artículos 43, 46 y 72 de la constitución quedando de la siguiente forma:

El 43 y 46 comentaban que se erigía el Estado del Valle de México pero este sólo surgiría cuando los poderes de la unión se trasladaran y el 72 fracción V comentaba que se facultaba al congreso la decisión del traslado de los poderes de la unión, para el arreglo interior del Distrito Federal y de los territorios, teniendo como base que los ciudadanos elijan popularmente a sus autoridades política, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

En 1917 la nueva constitución comentaba en su artículo 43 que el Distrito Federal era parte de la federación. El 46 que el tamaño era el que actualmente ocupa y si los poderes de trasladan se erigirá el Estado del Valle de México, el 73 fracción V facultaba al Congreso cambiar la residencia del Distrito Federal y en la fracción VI del mismo artículo facultaba al congreso legislar todo lo que tuviera que ver con el Distrito Federal sólo teniendo como límites:

Reconocer el régimen municipal, pero estos tenía que tener recursos suficientes para subsistir.

Cada municipio tendría un ayuntamiento elegido de manera popular directa.

El gobierno del Distrito Federal dependerá de un gobernador nombra y removido por el presidente. Los magistrados y jueces de primera instancias serán nombrados por el Congreso. El ministerio público dependerá de un procurador

general que residirá en la Ciudad de México y será nombrado y removido por el Presidente¹⁰².

2.2 La Ciudad de México 1928 - 1997, la disminución de los derechos políticos y la Participación Ciudadana.

1928 es un año crucial para la participación ciudadana en la Ciudad de México pues ese año comenzó el debilitamiento del Distrito Federal, quitando derechos políticos a los ciudadanos y empoderando en demasía al Presidente de la República en torno al gobierno de la ciudad.

“El 18 de abril de 1928 inició la centralización del gobierno del D.F. cuando el general Álvaro Obregón...mandó al Congreso de la Unión, desde su condición de ciudadanos, dos iniciativas; una promovía la supresión de los ayuntamientos de la Ciudad de México y otra relacionada con la reestructuración de la administración de justicia. En mayo de 1928 se aprobó la iniciativa...”¹⁰³

Dicha iniciativa es un atentado contra los derechos políticos de los capitalinos, pues respondiendo a un interés personal del Álvaro Obregón, las autoridades autónomas de la ciudad desaparecieron de pronto, los ciudadanos no podrían intervenir ni siquiera en la elección de sus representantes y el presidente sería quien definiría de forma única los destinos de la capital, lo cual sumió a la Ciudad en un por Álvaro Obregón respondía exclusivamente al interés personal del caudillo revolucionario, quien con la vista puesta en su reelección y tenía la intención de mermar el poder de sus opositores políticos para ejercer un poder más amplio en la capital, esto sin importar el interés de los ciudadanos comunes.

“Con estas iniciativas, Obregón, intervenía...las funciones gubernamentales del presidente Calles...pero además la propuesta de supresión de los municipios del

¹⁰² Cfr. Salomón Díaz, “Breve historia constitucional del Distrito Federal”, IJ, UNAM, México URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/956/11.pdf> Fecha de Consulta 24 de junio de 2013

¹⁰³ Roberto Mellado “Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México”, Ed. Plaza y Valdés, México 2001 p.33

D.F....tenía otro principal destinatario...los laboristas, a quienes pretendía restarles el poder que tenían en algunos ayuntamientos... ”¹⁰⁴

Obregón después de ser electo como Presidente de la República fue asesinado el 17 de julio de 1928, pero los cambios que impulsó la iniciativa que éste había mandado se mantuvieron para ser aplicado meses más tarde, dejando a la Ciudad de México como un satélite del poder federal y a sus habitantes con menos derechos políticos en relación al resto de los habitantes del país.

2.2.1 Primera Ley Orgánica del Distrito Federal

Con la muerte de Obregón su iniciativa recibió respaldo del entonces presidente interino Emilio Portes Gil, que el 31 de diciembre del 1928 promulga la *Ley Orgánica del Distrito Federal y de los territorios federales*, misma que entra en vigor el 1 de enero de 1929 y que disponía lo siguiente:

“...el gobierno capitalino estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por medio ...[del] Departamento del Distrito Federal...a partir del primero de enero de 1929 desaparece el régimen de municipalidades para dar paso al ...DDF, al titular de este órgano se le conocería como Jefe del DDF, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión...esa nueva Ley Orgánica...dividió ...al territorio en un Departamento Central...y 13 delegaciones, espacios desconcentrados que sustituyeron a los municipios. El Jefe del DDF estaría auxiliado por un Consejo Consultivo y Consejos en cada una de las delegaciones políticas.”¹⁰⁵

Con el surgimiento del Departamento del Distrito Federal fue el primer atentando grave a la vida política de los capitalinos comunes y corrientes, no vinculados al sistema político, así como la primera piedra que llevó a un férreo control legal del presidente sobre la ciudad capital, a la cual le constaría más de medio siglo para irse liberando de este.

¹⁰⁴ Roberto Mellado, *Op. Cit.* p.36

¹⁰⁵ Roberto Mellado, *Op. Cit.* p. 38 - 39

Con el surgimiento del Departamento del Distrito Federal en 1929 se fortalecía la figura del presidente como mando único en la ciudad, pues el pondría y quitaría al jefe del Departamento del D.F., éste a su vez pondrían a los delegados que sustituirían a los presidentes municipales, y para contener el descontento se planteaba creaban un Consejo Consultivo para la ciudad y uno en cada delegación, los cuales eran sólo una ilusión de participación, pues los ciudadanos comunes y corrientes no participarían en ninguna decisión pública.

De hecho los consejos, tanto a nivel ciudad como delegacional, sólo sirvieron para patentar prácticas clientelares y fomentar la toma de decisiones oligárquicas, pues la toma de decisiones sólo quedaba en pocas manos, y es que el crear los comités no tenía la finalidad de mejorar la relación del gobierno con la ciudadanía, sino de evitar que el descontento social por la pérdida de los municipios creciera.

Sobre ello Roberto Mellado menciona:

“...para compensar la pérdida de la representación política se formó el Consejo Consultivo del Departamento Central- o también llamado Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM)...y un consejo en cada una de las 13 delegaciones...que existían bajo un esquema gremial y corporativo... [y tenían las funciones de ser] auxiliares de la administración del D.F...como cuerpos representativos de la comunidad, habilitarlos para opinar, consultar, denunciar e inspeccionar las actas administrativas, de gobierno y servicios públicos...según el discurso político, dichos espacios representan el origen de la participación ciudadana ante el gobierno del D.F.”¹⁰⁶

Los consejos consultivos surgen con la idea de subsanar los daños a los derechos políticos de los ciudadanos de la ciudad, pero estos se integraron por grupos gremiales que no llevaron a cumplir el propósito original de los Consejos Consultivos, que era establecer un vínculo gobierno y ciudadanía, siendo un espacio para que estos colaborasen constantemente.

¹⁰⁶ Roberto Mellado, *Op. Cit.* p.39

Pero los consejos consultivos no sólo no ayudaron a subsanar los daños a los derechos políticos de los capitalinos, también disminuyeron a los disidentes y terminaron por ser un espacio de clientelismo y corporativismo trascendente en la vida pública de la Ciudad de México, pues a partir de ese momento la participación política dependería en gran medida de la conveniencias de los gobernantes que abren o limitan ésta según interés.

“Se ha afirmado que con ello, (la creación de los Consejos Consultivos), se trataba de compensar la pérdida de representación política... y podría suponerse que era un intento de disminuir los conflictos políticos que se daban...al crearse una forma de participación no partidaria sino social. Lo cierto es que con esto se fundaba un tipo de participación corporativa de la población vinculada a diferentes instituciones del gobierno de la ciudad la cual se consolidó en los años siguientes.”¹⁰⁷

De hecho la integración y operación de ambos consejos frenó de manera importante la participación del ciudadano común, ya que las peticiones de éstos no eran tomadas en cuenta, solamente eran atendidas por el gobierno las que surgían de grupos gremiales vinculados a la autoridad y que le podían dar un apoyo político a algún líder político, perfeccionando un clientelismo y corporativismo que aún cuesta trabajo de deshacer en la ciudad.

Cabe destacar que la propia legislación terminó limitaba el funcionamiento de los consejos, pues el Consejo Consultivo de la Ciudad de México “no poseía un carácter ejecutorio ni decisorio”¹⁰⁸, es decir el CCCM no influía realmente en las decisiones del gobierno de la ciudad, sino sus funciones se limitaban a “asesoramiento...opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección”¹⁰⁹, pero lo que emitía el consejo podía ser tomado en cuenta o no, esto a criterio del gobierno.

¹⁰⁷ Alicia Ziccardi, “La participación ciudadana como un componente de gobernabilidad democrática en el caso del Distrito Federal” en Jaime Bailón, Et. Al. (Coordinadores), “El siglo de la revolución mexicana Tomo II”, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México,2000 p.96

¹⁰⁸ Roberto Mellado, Op. Cit. p.41

¹⁰⁹ Roberto Mellado, Op. Cit p.41

Ese funcionamiento ineficaz se agudizaba en el Consejo Consultivo Delegacional donde la normatividad limitaba la integración del CCD:

“En lo que respecta a la integración de los CCD...las relaciones corporativas eran muy propias del sistema política mexicano. En primer lugar, para ser miembro de los CCD era necesario pertenecer a algún organismo que señalara dicha legislación [Ley Orgánica del Distrito Federal], y no sólo se requería ser miembro, sino dirigente, siendo dichas organizaciones las siguientes: cámara de comercio, asociaciones de comerciantes en pequeño, agrupaciones de dueños de propiedad y raíces, asociaciones de inquilinos, agrupaciones de profesionales, agrupaciones de empleados públicos, asociaciones de trabajadores y asociación de madres de familia.”¹¹⁰

La primera Ley Orgánica de la Ciudad de México resulto un mal paliativo para subsanar la pérdida de derechos políticos de los ciudadanos de la capital del país, pues para compensar la desaparición de los municipios y no poder elegir a sus representantes, se crearon el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los Consejos Consultivos Delegaciones, los cuales tenían la intención de incentivar la participación ciudadana institucionalizada al incluir a los habitantes de la ciudad en acciones de gobierno.

Pero esto no sucedió realmente, primero pues sus funciones no eran vinculantes, solamente tenían capacidad real de opinión pero esta podía o no ser tomada en cuenta por la autoridad, a esto hay que sumarle que para su integración eran tomados en cuenta sólo miembros de gremios específicos y de igual forma se procesaban las peticiones, dejando de lado los intereses de ciudadanos independientes y creando un sistema clientelar y corporativo en la ciudad.

2.2.2 La segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

“El 31 de diciembre de 1941 se publica en el Diario Oficial de la Federación la segunda Ley Orgánica del DDF...estipuló que el Presidente de la República

¹¹⁰ IBIDEM. p.40

seguiría a cargo del gobierno de la capital por conducto del Jefe del DDF, siendo auxiliado por los delegados, subdelegados y el CCCM...desaparecerá los CCD”¹¹¹

La segunda Ley Orgánica del DDF en lugar de incentivar la participación ciudadana la inhibió, pues a la desaparición de los CCD se le suma la reducción de funciones del CCCM, pues este:

“ya no tendría facultades de revisar la cuenta anual del DDF, sus facultades quedarían reducidas a la presentación de informes sobre obras y servicios públicos...y a la realización de actos protocolarios”¹¹²

Con esa reducción de funciones “el CCCM era prácticamente una instancia de adorno...”¹¹³, y con ello la participación ciudadana en la ciudad prácticamente desaparecía, las decisiones eran centralizadas por el Jefe del DDF, incluso las otras autoridades no tenían una influencia real en el gobierno por ejemplo “la actividad en las delegaciones era mínima...presentar iniciativas al Jefe del DDF y vigilar servicios públicos...”¹¹⁴

Ese sistema de regir las relaciones gobierno – ciudadanía se mantuvo hasta la décadas de los 70, la influencia de los habitantes en las decisiones gubernamentales era nula, el poder estaba centralizado en el Jefe de DDF que sólo respondía al presidente, y los capitalinos se convertían en ciudadanos de segunda clase con respecto al resto de los mexicanos, sin derechos políticos plenos y sin espacios o mecanismos de participación ciudadana eficaces.

Aunque cabe destacar que a pesar de mantenerse el sistema normativo vigente en términos de participación existe un fenómeno político, el movimiento estudiantil del 1968, que sumado al crecimiento del Distrito Federal influyeron para que años al comenzar la década de los setenta se diera una transformación en la forma en que se gobernaba la ciudad, pus si bien los cambios no fueron estructurales a

¹¹¹ Roberto Mellado, Op. Cit. p.42-43

¹¹² IBIDEM p.15

¹¹³ Roberto Mellado, Op. Cit. p.44

¹¹⁴ IBIDEM p.44

fondo, sí replanteaba formas de representación vecinal a más de 40 años de desaparecer los gobierno municipales.

“el mercado creciente poblacional y la expansión urbana sobre el territorio del Distrito Federal y los municipios conurbados, en un contexto de movilizaciones políticas promovidas por el conflicto estudiantil de 1968 obligó a que se realizara una reestructura al gobierno de la ciudad, la cual contempló una nueva estructura vecinal.”¹¹⁵

2.2.3 Tercera Ley Orgánica del DDF

“...el 29 de diciembre de 1970, se publica la nueva Ley Orgánica del DDF...se señalaban las principales atribuciones y obligaciones del CCCM...[que consistían en] colaborar con el Jefe del DDF en la administración pública, someter a consideración [del Jefe del DDF] ...proyectos y reglamentos...recomendar algún servicio público, emitir opiniones sobre estudios de planeación urbana a solicitud del Jefe del DDF, realizar visitar periódicas a centros de interés o utilidad pública, opinar sobre el funcionamiento de los tribunales locales, participar en ceremonias cívicas...”¹¹⁶

La nueva Ley Orgánica del DDF además de sumar atribuciones al CCCM, normaba la integración del Consejo Consultivo, con la intención de evitar que sólo fueran integrados por gremios específicos de la población, pero sobre todo creaba nuevos espacios de participación ciudadana, primero las Juntas de vecinos y posteriormente con dos reformas a dicha ley surgían las asociaciones de residentes y los comités de manzana.

Estos espacios parecían tener la intención de incentivar la participación de los ciudadanos desde la localidad, por ejemplo, con la junta de vecinos:

¹¹⁵ Alicia Ziccardi, *“La participación ciudadana como un componente de gobernabilidad democrática en el caso del Distrito Federal”* en Jaime Bailón, Et. Al. (Coordinadores), *“El siglo de la revolución mexicana Tomo II”*, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 2000 p.96

¹¹⁶ Roberto Mellado, Op. Cit. p.44

*"[constituidos en 1970, con ellos]...se intentaba crear una nueva estructura de participación ciudadana...tendría facultades de información, opinión y proposición al Jefe del DDF sobre obras y servicios en su propia delegación."*¹¹⁷

Las juntas se conformarían por 20 miembros, 4 de ellos debían ser mujeres y 2 menores de 25 años. Existiría una Junta por delegación, lo cual hacía recordar los desaparecidos CCD.

Las juntas de vecinos a pesar de parecer dotar a los ciudadanos de mayores atribuciones de intervención en las decisiones del Estado realmente no funcionaron, terminaron por convertirse en espacios burocráticos al servicio del gobierno de la ciudad, que representaban intereses de grupos selectos, (de hecho la propia legislación normaba que para ser miembros de la junta de vecinos, sus integrantes tendrían que ser considerados como individuos notables de la comunidad, lo que era aprovechado para que sólo una élite fuera tomada en cuenta), reeditando las prácticas de los CCD y sirviendo de clientela política para líderes políticos.

Lo anterior se atribuye a:

- "1. El hecho de que las juntas surgieron por iniciativa gubernamental y no por la ciudadanía.*
- 2. La cultura política poco participativa de la sociedad.*
- 3. La inclinación de los organismos políticos...por privilegiar la representación política sobre la participación ciudadana.*
- 4. El carácter de miembros distinguidos o notables...con los que la comunidad no se identificaba.*
- 5. La ausencia de funciones y atribuciones ejecutivas y decisorias en las juntas"*¹¹⁸

Las Juntas de vecinos no terminaron por ser espacios institucionales de representación real de la ciudadanía, eran grupos que continuaban prácticas clientelares y excluyentes que se mantenían en la ciudad desde la iniciativa de

¹¹⁷ Roberto Mellado, Op. Cit. p.46

¹¹⁸ Roberto Mellado, Op. Cit. p.50

1928, los ciudadanos sin apoyo político no llegaban a formar parte de las juntas y sus funciones y opiniones no eran vinculantes, lo que convirtió a las Juntas de vecinos en espacios inoperantes y que pese a eso permanecieron hasta los años ochenta.

“Todo indica que esta nueva legalidad (1970) no se tradujo en una forma de gobernar con una participación ciudadana diferente a la del pasado, más bien se reglamentaba la representación, subordinándola a la propia estructura de gobierno... de este modo se creaba una antidemocrática de representación vecinal, constituida a través de mecanismos de designación y elección...por otro lado...se creaba la Procuraduría de Colonias del Distrito Federal...encargada de atender las demandas de los sectores populares. Sin embargo su actuación encerraba una fuerte dimensión política al atender y dar prioridad a la atención de las demandas de las organizaciones vinculadas al PRI.”¹¹⁹

A la Junta de vecinos se le sumaron dos nuevos espacios de participación ciudadana a partir de dos reformas a la Ley Orgánica del DDF presentadas en 1978, estos espacios eran los comités de manzana y las asociaciones de residentes mismos que se articularían con la Junta de vecinos y/o la delegación para su operación

“Respecto a los comités de manzana...fue hasta abril de 1980 que se llevaron a cabo las elecciones en el D.F para la formación de éstos... [Se elegiría] un jefe de manzana, un secretario y un vocal.

Sus atribuciones fueron:

Captar las demandas de los habitantes de las manzanas y remitirlas a la asociación de residentes para su gestión.

Recopilar las aportaciones económicas y materiales en la manzana correspondiente.

Organizar y coordinar la relación de las acciones de los miembros correspondientes.

¹¹⁹ Alicia Ziccardi, *“La participación ciudadana como un componente de gobernabilidad democrática en el caso del Distrito Federal”* en Jaime Bailón, Et. Al. (Coordinadores), *“El siglo de la revolución mexicana Tomo II”*, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 2000 p.97

*Informar a los miembros de la manzana de los resultados obtenidos*¹²⁰

El segundo espacio:

“...estaría integrada por los jefes de manzana...sus principales funciones serían:

Identificar las demandas y necesidades de la colonia y remitirlas al representante vecinal.

Organizar a los colonos para participare en la realización de obras y prestación de servicios.

*Informar a los colonos de las gestiones que realice la delegación política para atender sus peticiones o demandas*¹²¹

Ambos espacios parecían representar una evolución significativa en la vida política de los ciudadanos de la capital del país, pues *“primera vez...desde 1928, dichos comité serían electos libremente y no impuestos por el gobierno.”*¹²² Este hecho era sumamente significativo, pues representaba ir recuperando espacios para que los habitantes de la ciudad se involucraran en la toma de decisiones pública, y con ello se incentivara la participación ciudadana en más de medio siglo.

Estos nuevos espacios de participación ciudadana en apariencia volvían a empoderar a la población capitalina para que influyera de forma más directa en las decisiones políticas de la ciudad, pero al igual que otros cambios normativos que se habían dado en la ciudad la ley de 1970 y sus dos respectivas reformas resultó por ser una ilusión, ya que siguió siendo un sistema piramidal de participación de los ciudadanos, el cual volvía a depender totalmente de las “buena voluntad” de las autoridades para que la ciudadanía fuese tomada en cuenta, algo que rara vez sucedió, de hecho los problemas comenzaron desde la votación de los comités de manzana.

“Lo novedoso de esta instancia...consistía en que por primera vez...desde 1928, dichos comités serían electos libremente y no impuestos por el gobierno... [Pero

¹²⁰ Roberto Mellado, Op. Cit. p.50

¹²¹IBIDEM p.50-51

¹²² Roberto Mellado, Op. Cit. p.50

la participación fue poca, debido a que] *faltó mucha difusión de la convocatoria emitida...lo que se tradujo en abstencionismo, escepticismo, desconocimiento dónde votar, etc.*"¹²³

La poca participación en la elección de los comités de manzana no fue fortuita, las autoridades dieron poca difusión a las elecciones en el territorio, con la gente, hecho que si se suma a la poca cultura participativa que había regido en la ciudad desde 1928 al desaparecer los municipios, arrojó que el ciudadano de a pie no comprendiera en qué consistía esta elección, cómo participar, para qué hacerlo y mucho la menos la trascendencia a largo plazo que ello podría traer a su vida, y es que cómo pedirle a la gente que participara de pronto si desde hacía 60 años no tenían oportunidad de hacerlo.

Pero no sólo la poca difusión fue cuestionable, el mismo sistema de votación indirecta elegido por el gobierno era complicado y tienen la intención de que los que participen sean los menos pues no es un proceso común en el país en otros procesos electorales.

"...en los sistemas de representación la votación indirecta es el método más conservador, para estas elecciones...las autoridades eligieron dicho sistema; esta acción demostraba el bloqueo gubernamental para que los capitalinos tuvieran una auténtica participación."

A lo anterior se le debe adicionar la forma de participación representativa de las manzanas, en donde unos concentraban las demandas para darlos a otros y ese a su vez a otros para que éste último lo llevara a las autoridades, era un laberinto que sólo entorpecía la participación de los ciudadanos, desde el cómo participar hasta la obtención de resultados, éstos últimos ligados siempre a la voluntad de las autoridades.*

"el presidente de colonia recogería las demandas de los jefes de manzana, la enviaría a la delegación o a la junta de vecinos quien la negociaría con la delegación... [Lo que provocaba que] dicha instancia de representación no

¹²³ Roberto Mellado, Op. Cit. p.51-52

funcionara correctamente, incapaces de responder a sus representados en aspectos...como el desarrollo urbano y buen gobierno. Las deficiencias ...no sólo derivarían de la falta de recursos humanos, materiales y técnicos...sino la estructura de poder que no permitió que los ciudadanos llegasen más lejos que lo establecido por el régimen... el consejo consultivo del DF permaneció como un organismo cúpula...ocupándose en cuestiones de carácter protocolario...las juntas de vecinos...sujetas a la buena voluntad de la delegación...órgano limitado a...sugerir, dar a conocer, informar y cooperar con las autoridades sin tener capacidad de decisión...esta estructura piramidal...perduró hasta 1995, año en que las juntas de vecinos desaparecieron con la instalación de...los llamados consejos ciudadanos.”¹²⁴

Los habitantes del Distrito Federal tenían una apatía política sobre los nuevos espacios institucionales de participación ciudadana, pues no accedían a ellos ni eran tomados en cuenta para la toma de decisiones públicas, si bien existían movimientos sociales que comenzaban a tomar relevancia como el Movimiento Urbano Popular, estos no tenían peso en las acciones de gobierno ni en sus espacios de participación en donde sólo tenían presencia activa real grupos vinculados al partido en el poder

“A pesar de la creciente organización y movilización de los sectores populares urbanos de la ciudad, estas instancias de participación reglamentada fueron de escaso interés para la ciudadanía que les consideró estructuras formales para legitimar las decisiones del gobierno en las que prevalecía el control de líderes priistas”¹²⁵

Y es que esos espacios más que realmente impulsar la participación de la población en la toma de decisiones públicas, eran una simulación creada y limitada por los líderes políticos con el objetivo de aparentar que se interesaban en involucrar a la ciudadanía, pero realmente sólo refinaban y perfeccionaban un sistema de corporativismo y clientelismo que desde finales de los años 20 y hasta

¹²⁴ Roberto Mellado, Op. Cit. p.53-55

¹²⁵ Alicia Ziccardi, “Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Elsa Patiño y Jaime Castillo, (compiladores), “Ciudadanía, poder político y gobierno”, Ed. Red Nacional de Investigación Urbana, México, 2000 p. 77

ese momento había permitido al gobierno en el poder mantener sus apoyos políticos y tener el control gubernamental en la ciudad.

En la década de los ochenta se crearon otros mecanismos y espacios de participación ciudadana, los cuales iban desde la consulta popular hasta la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con lo que parecía la ciudadanía iba recuperando poco a poco sus derechos políticos mermados hacía más de 50 años.

Durante su campaña, el entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, Miguel de la Madrid, prometió impulsar la consulta ciudadana como un mecanismo que incentivara la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones porque, comentaba el candidato, sólo de esta forma se puede atender las demandas de la ciudadanía, además de impulsar una reforma política en el Distrito Federal que devolviera sus derechos a los ciudadanos.

Miguel De la Madrid declaraba:

“Mantendremos la consulta popular, convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la Reforma política en el Gobierno del D.F.... [esto porque] la participación de la comunidad...representa una actividad organizada, racional, y consciente de la población, que tiene como objeto expresar iniciativa, necesidades o demandas, defender intereses o valores comunes...”¹²⁶

Al llegar al gobierno De la Madrid no se implementaron de forma inmediato todos las promesas que el nuevo presidente había hecho en su campaña, lo único que impulso fue la creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del DF (COPLADE-DF), el cual tenía las atribuciones de *“propiciar la participación de la*

¹²⁶ *Ibíd*em, p.62-63

*sociedad, promover la concertación de acciones entre el gobierno del D.F y los sectores social y privado para fungir como órgano de consulta del DDF.*¹²⁷

La participación de la ciudadanía no trascendió realmente en esa primera etapa del gobierno de Miguel de la Madrid, los espacios que existían en la capital del país seguían siendo organismos elitistas en donde pocas personas participaban, casi siempre ligados a los gobiernos locales y las acciones ejecutadas dependían de la buena voluntad del gobierno.

Además poco a poco la participación ciudadana institucionalizada se volvió a convertir en un mecanismo de cooptación y clientelismo político encabezado por el PRI, dejando de lado a todos quedos de trincheras fuera del mencionado partido quisieran incidir en la toma de decisiones públicas.

*“En los años ochenta comenzó a nacer cierto interés ciudadano por participar autónomamente en la constitución de las organizaciones vecinales, particularmente en las clases medias... a la par de un PRI que lograba controlar férreamente la nueva estructura vecinal de las zonas populares”*¹²⁸

Este control gubernamental de los espacios de participación ciudadana y la apertura simulada de las decisiones gubernamentales ayudó a fomentar una apatía ciudadana que se vio reflejada en el proceso electoral vecinal de 1982.

*“Un ejemplo de la falta de visión ciudadana equitativa y de intolerancia a la presencia de representantes autónomos se puso de manifiesto en el proceso electoral de 1982, cuando se utilizaron todos los recursos disponibles por el aparato partidarios e institucional para garantizar que por lo menos los presidentes de las juntas de vecinos y, por ende miembros del consejo consultivo de la ciudad, fuesen simpatizantes o miembros del PRI”*¹²⁹

Cabe resalta que a pesar de la apatía que presentaban amplios sectores de los habitantes de la Ciudad de México existían brotes incesantes en su intento de

¹²⁷ Roberto Mellado, Op. Cit. p.63

¹²⁸ Alicia Ziccardi, *“Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”*, en Elsa Patiño y Jaime Castillo, (compiladores), *“Ciudadanía, poder político y gobierno”*, Ed. Red Nacional de Investigación Urbana, México, 2000 p. 77

¹²⁹ IBIDEM p.77

influir en las decisiones públicas uno de los más trascendentes fue el Movimiento Urbano Popular, gestado en distintas regiones del país desde los años 70 y que se enfocaba en mejorar las condiciones de vida de las clases pobres de las ciudades y el cual tomo fuerza en el Distrito Federal en los años 80 y que tendría un papel primordial para atender a los afectados de los sismos de 1985 y en la democratización de la capital del país.

“El MUP...se conformó desde la década anterior (en los años 70), pero en la Ciudad de México, adquirió una fuerte presencia en los primeros años de la siguiente (80)... el MUP atravesó por tres fases. La primero de 1980 a 1983, periodo de intensa movilización y alcanzó una amplia representación en los estados del país...el segundo momento corresponde a los años transcurridos entre 1984 y 1987...este periodos está marcado por la movilización y organización de los damnificados de los sismos de 1985...el tercer y último periodo se inició en 1987 y fue el momento que en el que el MUP alcanzó un nivel nacional y creó nuevas organizaciones...estas agrupaciones dieron origen al Frente Metropolitano, el cual al pretender una posición política frente al proceso electoral de 1988, se dividió y provocó la dispersión del Movimiento Urbano Popular...(se debe destacar) que sus militantes disputaron exitosamente un lugar en los Consejos Ciudadanos creados en 1996 y desde ese ámbito lograron demostrar la gran experiencia acumulada y su capacidad de promover innovaciones importantes en la gestión urbana.”¹³⁰

El Movimiento Urbano Popular sentó las bases de la participación autónoma en la Ciudad de México, aunque no fue el único, a raíz de los sismos de 1985 surgieron más organizaciones que se aglutinaron para atender los daños sufridos en un contexto de un gobierno rebasado e ineficiente para ayudar en la solución de los problemas que trajo consigo el desastre natural.

El surgimiento de organizaciones como el Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados y la Asamblea de Barrios se impulsó cambios importantes en lo relativo a la recuperación de derechos políticos de los

¹³⁰ Alicia Ziccardi, *“Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”*, en Elsa Patiño y Jaime Castillo, (compiladores), *“Ciudadanía, poder político y gobierno”*, Ed. Red Nacional de Investigación Urbana, México, 2000 p. 80-83

capitalinos, incluso algunos integrantes de dichos movimientos llegaron a ocupar representaciones vecinales o cargos gubernamentales en la dos décadas siguientes, pero en más de una ocasión estos fueron cooptados por grupos políticos y dejaron de lado sus luchas iniciales para volverse más líderes con interés particulares y en busca de clientelas políticas que le dieran poder, “olvidando “ las experiencias vividas desde la oposición al sistema corporativo priista que dominó la capital del país por más de medio siglo.

Aunque siempre debe destacarse como a raíz del sismo de 1985, pues la mala y tardía atención del gobierno federal a la ciudadanía que había sufrido los daños ocasionados por el sismo ocurrido el 19 de septiembre de ese año, provocó que la población terminara por organizarse y ayudarse entre sí, y el gobierno terminó por ser rebasado, hecho que más tarde catalizaría que se ejerciera presión al gobierno federal para abrir realmente espacios de participación ciudadana.

La movilización de la ciudadanía debido al descontento por la ineficiente respuesta de las autoridades a partir del sismo, se tradujo en presión sobre las mismas para que se abrieran más espacios de participación ciudadana y que se subsanaran los derechos políticos de los capitalinos, para que tuvieran un gobierno propio y a la altura de las demandas que se desprendían de la tragedia que les había sucedido, lo que llevó a que se generaran nuevas formas de participación ciudadana que se sumaban a las anteriores.

“...en los años ochenta, los canales para procesar las demandas ciudadanas fueron: 1) los que tradicionalmente había controlado el PRI a través del intermediarismo y las prácticas clientelísticas de los caciques y líderes locales, 2) la confrontación para quienes pertenecían del Movimiento Urbano Popular, movimiento autónomo que nació y se desarrolló principalmente en las colonias populares de la periferia y 3) las primeras formas de participación autónoma

*gubernamentales que se desarrolló durante el proceso de reconstrucción de viviendas de los damnificados de 1985*¹³¹

Incluso como respuesta la presión generada por los afectados en el sismo de 85, el gobierno federal organizó una consulta popular en diciembre del 1985, esto como una forma de conocer las demandas de los capitalinos, para ello se organizaron foros públicos en donde la ciudadanía expresaría sus opiniones sobre su gobierno, pero estos no resultaron exitosos.

*“el nuevo mecanismo... tenía varios inconvenientes. La consulta era un medio, no un fin...el hecho de que se escuchara al capitalino y se le diera este espacio público para tratar de influir en el proceso de toma de decisiones de ninguna manera comprometía al Estado, porque este mecanismo sólo representaba un sondeo de opinión donde los capitalinos...no tenían la fuerza necesaria para llegar a la negociación...la consulta ciudadana...resultó frustrada porque dichos foros no ayudaron a que la capital tuviera un gobierno propio.”*¹³²

La consulta popular terminó por ser sólo un intento de válvula de presión para tranquilizar la labor del gobierno en la ciudad después de los sismo de 1985, y aunque no logró convertirse en un espacio de deliberación que influyera realmente en la tarea gubernamental, pero la presión social si tuvo otro beneficio para la recuperación de los derechos políticos de los capitalinos, la presentación en 1986 de una reforma política a la Ley Orgánica del D.F. presentada por el presidente de la república y que tuvo como consecuencia la creación de la Asamblea de Representantes del D.F.

“La ARDF inició sus funciones en octubre de 1988, sus facultades primordiales fueron las de expedir normas de observancia general obligatorias con el carácter de bandos, ordenamientos y reglamentos de policía y buen gobierno...realizar funciones de consulta pública, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de

¹³¹ Alicia Ziccardi, *“Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”*, en Elsa Patiño y Jaime Castillo, (compiladores), *“Ciudadanía, poder político y gobierno”*, Ed. Red Nacional de Investigación Urbana, México, 2000 p. 78

¹³² Roberto Mellado, Op. Cit. p.65

las acciones administrativas y de buen gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades de la población, incluso sobre la aplicación de recursos presupuestales...sin embargo dichas facultades se redijeron y sólo se limitaron a la vigilancia en la Administración Pública del D.F...ello significó que se convirtiera en el receptor de las demandas de los capitalinos, fungiendo como intermediario, o gestor ante el congreso.

La ARDF era un espacio que parecía recuperar un poco más los derechos políticos de los capitalinos, pues elaboraría normas adecuadas a las necesidades de la población, pero eso no sucedió, ello debido a la reducción de funciones reales de los asambleístas, convertidos en gestores ciudadanos y a que la inmensa mayoría de estos eran *“políticos...no eran ciudadanos que realmente conocieran los enormes problemas de la ciudad.”*¹³³

La ARDF se convertía pues en un elefante blanco con poco de margen de maniobra por la norma y por la voluntad de sus integrantes que no rompían totalmente el esquema piramidal estatal dispuesto desde los años 20 para la capital de la república, lo que terminó por no responder totalmente a la petición de los ciudadanos de crear más espacios participación ciudadana e implementar mecanismos suficientes para que su opinión fuera tomada en cuenta por el gobierno sobre las acciones a implementar.

El ineficaz funcionamiento de la ARDF decepcionó a buena parte de la población pero no terminó con todos los intentos de crear una ciudad más participativa y un gobierno incluyente, pero aún quedaron grupos que pugnaban por un *“reclamo democrático...que se centraba en dos grandes propósitos: a) la restitución plena de los derechos políticos de los capitalinos y b) la construcción de instituciones democráticas de gobierno.”*¹³⁴

Esa presión contribuyó a que años más tarde a que durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari el D.F. y sus instituciones sufrieran grandes transformaciones, por ejemplo, el regente capitalino ya no sería nombrado de

¹³³ Roberto Mellado, Op. Cit. p.68

¹³⁴ Roberto Mellado, Op. Cit. p.68

forma única por el presidente de la república, lo cual no era un asunto menor, dada la historia de poner pleno que la figura del presidente de la república había ejercido en la capital desde 1928.

Los cambios en el gobierno de la capital iniciaron el 1992 cuando el regente de la ciudad, Manuel Camacho Solís informó a la ARDF que el presidente de la república le había girado instrucciones de convocar a un diálogo público encaminado a realizar una reforma política en la capital del país.

Desde el mes de octubre de 1992 se iniciaron las mesas de concertación encaminadas a la reforma política de la ciudad, en dichas mesas se dieron cita partidos políticos, gobierno y sociedad civil.

Al mismo tiempo que se realizaban las mesas de concertación, en diciembre de ese mismo año, nueve Representantes de la ARDF convocaron a un plebiscito para ser realizado el 21 de marzo de 1993, en dicho mecanismo abierto a todos los ciudadanos del D.F. se les preguntaría dos cosas: a) ¿sí consideraban que los gobernantes del D.F. debían electos por los ciudadanos mediante voto universal?, b) su opinión respecto a la creación del estado 32 en el territorio que actualmente ocupaba el DF.

“el plebiscito resultó exitoso a pesar de que tuvo que enfrentar la censura de los medios masivos de información y las amenazas de boicot del corporativismo priista...lo más importante...se volvía a proponer un gobierno propio, electo por los capitalinos.”¹³⁵

El 16 de abril de 1993 Camacho Solís presentó ante la ARDF la iniciativa del Presidente para que el Jefe de gobierno de la ciudad fuera nombrado el ejecutivo federal del partido que obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea. La iniciativa fue aprobada en lo general y en lo particular el 10 de septiembre del mismo año, determinándose que:

¹³⁵ Roberto Mellado, Op. Cit. p.74

-El jefe de gobierno sería nombrado a partir de 1997 por el Jefe del ejecutivo y surgiría de los assembleístas del partido que obtuviera el mayor número de curules en la ARDF.

-Se le otorgaban facultades legislativas a la ARDF para revisar las finanzas públicas de la ciudad.

-Mayor autonomía a las delegaciones y la ARDF ratificaría sus nombramientos.

-Se crean nuevo espacio de participación ciudadana los Consejos ciudadanos.

Con esta reforma “*estaba iniciando una transición democrática tan esperada en la Ciudad de México*”,¹³⁶ pues después de casi 70 años el Distrito Federal recuperaría, aunque fuera de forma parcial, la elección de su gobernante, la presión de la ciudadanía en los años ochenta, sumado a la mesas realizadas por el regente Camacho Solís y el plebiscito de 1993 habían dado resultado, los derechos políticos de los habitantes de la capital se estaban restituyendo.

2.2.4 El Estatuto de Gobierno del D.F.

El 26 de julio de 1994 el Congreso de la Unión promulgo el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual señalaba:

*“El D.F. era catalogado como una entidad federativa...el gobierno estaría a cargo de los poderes de la unión, los cuales lo ejercerían por sí y a través de los órganos de gobierno capitalino...Jefe de Gobierno del DF y Tribunal Superior de Justicia, el Congreso de la Unión legislaría en todas aquellas materias...que no estableciera de forma expresa la constitución para la ARDF”*¹³⁷

¹³⁶ Roberto Mellado, Op. Cit. p. 83

¹³⁷ Roberto Mellado, Op. Cit. p.91

El Estatuto de Gobierno entró en vigor el 27 de julio de 1994 y ello significaba un parteaguas en la vida política de la capital, pues ya se contaba con autoridades propias, normas aplicables a la realidad de la ciudad y un gobierno que si bien se desprendía de lo que determinara el ejecutivo federal ya no sería nombrado de forma plenipotenciaria por éste, pues el voto de la ciudadanía contaría por lo menos para determinar de qué partido sería el elegible.

Pero este no fue el único cambio trascendente en el Estatuto de Gobierno, pues en el referido documento se incorporó a la participación ciudadana como un elemento esencial para la solución de problemas que aquejan a la ciudadanía, para ello se plantearían diversos mecanismos y espacios ya sea colectivos o individuales encaminados a que la mayoría de los habitantes de la ciudad participaran, esto lo plasmaba el artículo 22 del Estatuto que dice:

“ARTÍCULO 22.- La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana. “¹³⁸

A partir de contemplar formal y normativamente a la participación ciudadana como un elemento esencial de la democracia de la capital se dispuso la creación de los consejos ciudadanos que serían *“órganos de intervención directa en la toma de decisiones para satisfacer las necesidades colectivas porque podían supervisar,*

¹³⁸ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 1994 Artículo 22 p.7

*evaluar y, en su caso, consultar o aprobar los programas operativos anuales de la administración pública que afectaran directamente a su comunidad.*¹³⁹

Con la creación de los consejos ciudadanos se mantenían las elecciones de ciudadanas como un mecanismo de selección para la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, además de ampliarse la capacidad de acción de estos espacios de participación ciudadana.

*“Los capitalinos a partir de la promulgación del Estatuto podrían votar y ser votados...para fungir en los consejos ciudadanos, los cuales eran una nueva figura de representación ciudadana...que se integrarían en cada delegación para la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, aprobación, consulta u opinión de aquellas mejoras de la administración pública capitalina que para las delegaciones determinarían leyes y el Estatuto.”*¹⁴⁰

2.2.5 Primera Ley de Participación Ciudadana del D.F. de 1995

Con la aprobación del Estatuto de gobierno y la creación de los consejos ciudadanos, la ciudadanía se empoderaba más, hecho que se cimentaría en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), misma que sería aprobada el 9 de julio de 1995, la cual se componía de 150 artículos, mismos que se agrupaban en tres títulos y 12 artículos transitorios.

*“La nueva LPCDF pretendía incentivar la participación de los capitalinos dirigiéndolas a través de las instituciones que ella misma regulaba, en este caso los órganos de representación vecinal ya establecidos: los jefes de manzana y las asociaciones de residentes, proponía nuevas formas de participación ciudadana como la audiencia pública, discusión pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, quejas y denuncias de los ciudadanos y los recorridos obligatorios a los delegados. Con esos nuevos mecanismos, los ciudadanos podrían proponer a las delegaciones la adopción de ciertos acuerdos...a través de la consulta vecinal.”*¹⁴¹

¹³⁹ Roberto Mellado, Op. Cit. p.93

¹⁴⁰ Ibidem p.92 - 93

¹⁴¹ Roberto Mellado, Op. Cit. p.96

Con la LPCDF como respaldo se estructuran los Consejos Ciudadanos como un espacio de participación ciudadana por medio del cual los habitantes de la ciudad influirían en la toma de decisiones de sus delegaciones, pues tendrían las siguientes atribuciones y características:

“Los consejos ciudadanos serían regulados por la ley de participación ciudadana de la capital...en la cual se determinaría la forma en que las delegaciones se dividirían para la elección...En esa división, el Estatuto considerarían factores históricos, unidades geográficas, identidad cultural, dimensión del territorio y el último censo de población. El número de integrantes del consejo en cada delegación se determinaría con las siguientes reglas:

- 1. hasta por los primeros 100 000 habitantes de la delegación habría 15 consejeros, 2. Por cada 50 000 habitantes que excedan de la cantidad...anterior habría un consejero y, 3. En todo caso, a cada delegación corresponderían por lo menos 15 consejeros...los requisitos para ser elegido consejero...a)se ciudadano capitalino en pleno ejercicio de sus derechos; b)residir en el área vecinal de su delegación cuando menos dos años antes de la fecha de la elección; c) no haber sido condenado por delito alguno y; d) no ser servidor público de confianza que prestara servicios en su delegación sesionarían en pleno para conocer y aprobar los planes operativos del gobierno delegacional...tendrían derechos y obligaciones: se les remuneraría por asistir a las sesiones ordinarias de su respectivo consejo, pero deberían participar en los trabajos y las deliberaciones...y servir como enlace entre las autoridades y la ciudadanía.”¹⁴²*

La figura de los Consejos Ciudadanos parecían normativamente ser un espacio conveniente para la toma coordinadas con las autoridades delegaciones, además de servir de vía para hacerle llegar las quejas ciudadanas al gobierno de la demarcación. Pero perspectiva no fue realidad, en buena medida por las contradicciones y huecos que la LPCDF Y EL Estatuto de Gobierno contenían primordialmente sobre donde se integrarían los Consejos Ciudadanos y la

¹⁴² Roberto Mellado, Op. Cit. p. 96

representatividad de los mismos, es por ello que no es de extrañar que la elección resultara con baja votación.

En la elección realizada el 12 de noviembre de 1995 únicamente participó el 20% de la población empadronada lo que dejaba muy debilitados a los nuevos consejos, pues no eran plenos representantes de la comunidad, que en muchos de los casos ni conocía en qué consistían los consejos o quiénes eran los vecinos que se postulaban para el cargo, con lo que desde su origen este nuevo espacio de participación ciudadana era un desastre en potencia.

Incluso hay autores que comenta que los elegidos en el cargo muchas veces provenían de acuerdos previos con autoridades delegaciones o resultado de fraude.

“La baja votación en la elección para consejeros reflejó que estos surgieron sin plena representatividad y legitimidad de la ciudadanía, porque la mayoría de los que ganaron fueron impulsados mediante mecanismos electorales viciados”¹⁴³

Los resultados limitados que se desprenden de la votación ocasionaron se sumaron a los malos resultados de los Consejos Ciudadanos pues quedaron subordinados al control del PRI electos:

Incluso existen voces que acusaban a la elección de consejeros de ser una mera simulación, pues la autoridad delegacional siempre accionaba según sus intereses sin tomar en cuenta realmente a los ciudadanos, pues los consejeros o estaban aliados con la autoridad delegacional o no sabían cómo ejercer sus funciones, arrojando como resultado ambos casos una participación simulada.

“Para algunos analistas electoralmente el 12 de noviembre de 1995 en el Distrito Federal fue intrascendente (suma cero: no hay avance, no hay retrocesos); sin embargo, políticamente si hay retroceso. Se vivió una parodia democrática, se malgastó dinero de los contribuyentes en un proceso intrascendente y se realizó una elección que pretendía engañar al sector del electorado mal informado, al ofrecerle una figura política para una participación

¹⁴³ Roberto Mellado, Op. Cit. p. 104

totalmente acotada frente al poder del delegado político y la administración central del Departamento del Distrito Federal, ya que los consejeros se situaron en el diseño del “poder delegacional” como apéndices (elementos prescindibles en la toma de decisiones) de las autoridades del Distrito Federal.”¹⁴⁴

El ejercicio de los consejos ciudadanos fue lamentable, “*la mayoría de ellos [los consejeros] no eran realmente ciudadanos...sino simple y llanamente políticos disfrazados de ciudadanos*”¹⁴⁵ lo ocasionó que en 1996 desaparecieran, quedando solamente como un fugaz e ineficaz intento de participación ciudadana en el D.F. ocasionando una nueva reforma tanto al Estatuto de Gobierno como a la LPCDF.

Cabe mencionar que esa falta de éxito se debió a una resistencia gubernamental de incluir a vecinos distintos al partido gobernante a la toma de decisiones, así como siguieron subsistiendo prácticas clientelares. Un autor que comenta sobre el punto es Alicia Ziccardi quien afirma:

“La reforma al gobierno de la ciudad que desde 1994 llevó a la creación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales...manifestó la dificultad de aceptar un pluralismo ideológico...La constitución de los Consejos Delegacionales...solo suprimió la junta de vecinos, no puede considerarse como una auténtica ruptura que contemple la participación institucionalizada autónoma que debe promover el buen gobierno. Además subsisten forma de participación clientelística (sic), sobre todo en las colonias donde la acción gubernamental es indispensable para la obtención de los bienes y servicios básicos y no existe una política....que promueva la participación de toda la ciudadanía.”¹⁴⁶

Pero la reforma no sólo desaparecía los ineficientes Consejos Ciudadanos, también traía cambios importantes en la elección de las autoridades de la ciudad, pues después de 70 años de quedar relegados los capitalinos a ser ciudadanos de segunda, pues no podían elegir a su gobernante, volverían a hacerlo, con lo

¹⁴⁴ Manuel Larrosa, “*El Distrito Federal en 1995: las elecciones de Consejeros Ciudadanos del 12 de noviembre*”, III, UNAM, México, URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1762/11.pdf> Fecha de consulta 18 de agosto de 2013 p.89

¹⁴⁵ Roberto Mellado, Op. Cit. p.103

¹⁴⁶ Alicia, Ziccardi, “*Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*”, Ed. UNAM, México 1998 p. 166-203

cual se dio un paso enorme en el vida política del Distrito Federal, además de cambiar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo que convertía a los Representantes en Diputados locales y les ampliaba sus facultades para legislar leyes en la ciudad.

Las reformas de 1996 a la Constitución, al Estatuto de gobierno del D.F y a la Ley de Participación Ciudadana del D.F. devolvían derechos políticos que le habían sido arrebatados a los capitalinos, aunque también limitaban la participación ciudadana de los mismos, aunque a partir de la elección del Jefe del gobierno el año siguiente se comenzarían a gestar en la capital cambios importantes en torno a la participación de los habitantes de la ciudad en la toma de decisiones públicas, lo cual llevaría a que a pesar de no tener plenos derechos políticos para sus habitantes sí serían una de las ciudades más avanzadas del país en lo que a derechos sociales se refiere, hecho que no podría ser entendido sin la participación de la ciudadanía.

2.3 1997, La transición democrática en la Ciudad de México

Como resultado de las negociaciones de 1996 sobre la reforma política del D.F. el 5 de julio de 1997 se llevó a cabo la primera elección para Jefe de gobierno del Distrito Federal. La lista nominal estaba integrada por 5,889,985¹⁴⁷ electores, de ellos participó el 67.04%¹⁴⁸, dando como ganador al candidato del Partido de la Revolución Democrática, Cuauhtémoc Cárdenas Sólorzano obteniendo el 48.11%¹⁴⁹ de los sufragios a su favor.

2.3.1 Segunda ley de Participación Ciudadana del D.F. de 1998

El primer Jefe de gobierno tomó posesión del cargo el 5 de diciembre de 1997 y un poco más de un año después, el 26 de noviembre de 1998 se promulga una

¹⁴⁷ S/A, “Elecciones locales de 1999”, IEDF URL:

<http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es06.php?cadena=content/es/0601.php>

¹⁴⁸ Ibidem

¹⁴⁹ Ibidem

nueva Ley de Participación Ciudadana, misma que consideraba los siguientes espacios y mecanismos de participación:

“1.- La consulta ciudadana, que en realidad es un mecanismo de consulta no vinculante del gobierno, sea de las dependencias y órgano desconcentrados del gobierno de la ciudad, sea de los gobiernos delegacionales. Este mecanismo duplica otros similares contenidos en la ley de planeación (federal y de la ciudad) y no parece tener mayor relevancia.

2.- La colaboración ciudadana, que es simplemente una forma de institucionalizar acciones de beneficio público propuestas desde la sociedad civil

3.- La rendición de cuentas, que alude de manera genérica a que el gobierno de información oportuna a la ciudadanía y evalúe sus acciones. También duplica la ley de planeación y no establece mecanismos concretos.

4.- La difusión pública, que es muy parecida a la anterior.

5.- La red de contralorías ciudadanas, que consiste en la creación de una red de ciudadanos que voluntariamente y pro bono se ofrecen a fungir como contralores ciudadanos en las dependencias del gobierno de la ciudad, y quienes “tendrán el carácter de contralor

es ciudadanos y serán acreditados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal”. En los hechos, la red de contralores ha terminado siendo formada por jubilados que han sido capacitados, pero que no rinden cuentas de sus actividades a nadie.

6.- La audiencia pública, que ha sido muy usada por los delegados, y que ha terminado siendo una combinación de asamblea masiva y “miércoles ciudadano”.

7.- Los recorridos del Jefe Delegacional, que tan sólo ponen en contacto directo al funcionario con los ciudadanos en los individual, favoreciendo el peticionismo casi asistencialista y la expresión de conflictos.

8.- La asamblea ciudadana, una gran congregación de ciudadanos, que de acuerdo a la ley tiene capacidades decisorias en materias micro-locales (seguridad, limpia y otros servicios), y que se creó para tener una autoridad

formal por encima de los comités vecinales. En la práctica no han funcionado.

9.- Los comités vecinales, única instancia que la ley considera, por lo demás erróneamente, una “forma permanente de participación”. Sólo la ley del D. F. establece esta figura y la diferencia de todas las demás.”¹⁵⁰

Lo más trascendente de la legislación del 98 fue la creación de los comités vecinales que sustituirían a los consejos ciudadanos desaparecidos de un plumazo un par de años atrás. Los mencionados comités serían órganos de representación vecinal electos y que se conformarían en cada de las colonias, los barrios, pueblos y unidades habitacionales y sus funciones serían:

“...relacionar a los habitantes del entorno (con las delegaciones) en que hayan sido electos para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles...”¹⁵¹

Los comités vecinales eran un nuevo intento de revivir espacios de participación ciudadana y de empoderamiento de la población, regresando lo que los legisladores locales por decisión unilateral habían quitado a la población en 1996, es decir un vínculo directo entre ciudadanos y gobierno para la atención de problemas que le son sensibles a los habitantes de la capital del país y un intento de tomar decisiones conjuntas.

“Los comités vecinales fueron pensados originalmente como una especie de escalón inmediato de representación ciudadana ante el gobierno, una especie de intermediarios micro-locales. Cada barrio, pueblo o unidad habitacional debía elegir un comité de entre siete y quince ciudadanos por el método de planillas. Se estableció que ni los partidos políticos ni el gobierno podrían participar en las planillas ni en el proceso electoral. Los comités deberían

¹⁵⁰ Albero Olvera, *“Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura”*, SEGOB, México, 2009 URL: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf p. 11-12

¹⁵¹ Roberto Mellado, Op. Cit. p.110-111

realizar consultas y asambleas vecinales por lo menos dos veces al año, y sus funciones principales serían hacer diagnósticos útiles para fines de presupuestación; e integrar y gestionar las demandas de los ciudadanos y darles seguimiento ante las autoridades. Es de suponerse que se trataba de crear una instancia de gestión, con legitimidad electoral, que permitiera saltar a los múltiples intermediarios sociales que pululan en el mercado político micro-local de la gran ciudad.”¹⁵²

Pero el hecho de que los consejos ciudadanos resultasen poco éxitos influyó en que los comités vecinales también tuviera poco éxito, a ello hay que sumarle las pocas posibilidades de los ciudadanos de enfrentarse electoralmente a un sistema donde el clientelismo, el corporativismo y los candidatos ligados a grupos políticos regía desde hace más de 70 años.

“El 4 de julio de 1999 fue la elección de dichas instancias y los resultados no fueron satisfactorios porque realmente ganó la apatía y el abstencionismo desde el registro de las planillas...unos de las posibles explicaciones del fracaso en la elección de los comités es la siguiente...si un candidato de una planilla para competir por la representación no es activista (político), el resultado lógico es que le sea más difícil darse a conocer...”¹⁵³

La contienda electoral por la representación vecinal terminó por ser una nueva arena de competencia entre políticos profesionales y no entre ciudadanos, lo que llevó a que la mayor parte de la ciudadanía percibiera que su participación no hacía diferencia y tenía nulo poder de decisión pues como siempre la competencia era entre los políticos de siempre.

“La elección vía planillas en realidad se convirtió en una elección de partidos y ante todo de corrientes del PRD, los únicos con la organización suficiente para participar en una elección; los ciudadanos de a pie no se interesaron en convertirse en gestores sin capacidades reales de decisión ni autoridad alguna y que además que no recibirían pago por su trabajo; los 1,352 unidades territoriales definidas fragmentaron demasiado el tejido social. Lógicamente la

¹⁵² Alberto Olvera, Op. Cit. p. 12

¹⁵³ Roberto Mellado, Op. Cit. p.112-114

elección fue un fracaso: sólo 575,000 ciudadanos acudieron a las urnas en julio de 1999, menos de un 5% del padrón, y 37% menos que en las criticadas elecciones de los “consejeros ciudadanos” de 1995.”¹⁵⁴

La falta de éxito de los comités vecinales no sólo fue en la elección también en su proceder, la gran mayoría de ellos nunca se integró, sólo estaban activos aquellos representantes vecinales vinculados a grupos políticos partidistas, delegaciones o líderes políticos, convirtiéndose más que en ciudadanos que velasen por el bien de su comunidad en brokers que sirvieran para fomentar prácticas clientelares y corporativas, comunes en la realidad de la capital del país.

“Un año después un informe interno del gobierno indicaba que más de 60% de los consejos vecinales nunca se habían integrado y que muchos de los demás se habían dividido... El fracaso de los consejos vecinales fue también el fracaso de un concepto de la participación ciudadana – de una izquierda atrasada de noticias y carente de proyecto propio- entendida como un escalón representativo micro-local, que en realidad no trasladaba capacidades de decisión, sino tan sólo facilitaba la intermediación.”¹⁵⁵

2.4 La Participación Ciudadana en el DF durante el periodo 2000 -2006

La Dirección General de Participación Ciudadana del D.F (DGPC). surge el 5 de diciembre del 2000, a partir del primer decreto emitido por Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno. Dicha dependencia sería la encargada de constituir el cuarto nivel de gobierno que López Obrador había mencionado como parte de sus 40 compromisos de campaña, para ello la reciente dependencia se encargaría de articular las diversas disposiciones legales que contenía la Ley de Participación Ciudadana de 1998 y que son los siguientes mecanismos y espacios:

- Plebiscito: Este mecanismo de participación ciudadana consistía en una consulta a los electores para expresar su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del gobierno del Distrito Federal.

¹⁵⁴ Alberto Olvera, Op. Cit. p.13

¹⁵⁵ Alberto Olvera, Op. Cit. P13

- Referéndum: Por éste mecanismo los ciudadanos manifestarían su aprobación o rechazo previo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes que la Asamblea Legislativa genere.
- Iniciativa Popular: Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrían hacer llegar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes.
- Consulta vecinal: Por este mecanismo los ciudadanos podrían emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan.
- Colaboración Vecinal: Consistía en la articulación ciudadana con la autoridad respectiva para la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.
- Unidades de Quejas y Denuncias: Establecer en cada dependencia gubernamental unidades de quejas y denuncias, mismas que deben ser ampliamente difundidas entre la ciudadanía para que esta las conozca y ello permita volver más eficiente el desempeño de la institución.
- Difusión Pública: Se basaba en la instrumentación por parte del Gobierno del Distrito Federal, de un programa permanente de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emitiera el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y de las que emitía la Asamblea Legislativa; así como de toda obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, con el propósito de que los habitantes del Distrito Federal se encuentren debidamente informados.

- Audiencia Pública: Era un mecanismo por medio de la cual los vecinos en el Distrito Federal propondrían a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y delegacionales acciones públicas.
- Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial: Consistían en recorridos que debían hacer las autoridades delegaciones en las distintas colonias con el propósito de corroborar la buena aplicación de las acciones gubernamentales implementadas.

Además de articular los mecanismos de participación ciudadana antes mencionados, la nueva dependencia también colaboraría con los comités vecinales, los cuales según el artículo 80 de la Ley de Participación Ciudadana capitalina de 1998, eran lo siguiente:

“ Artículo 80.- Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.”¹⁵⁶

Dichos comités eran concebidos primordialmente como organismos gestores de quejas ciudadanas, serían los encargados de llevar con la autoridades gubernamentales las problemáticas de sus localidades, casi siempre relativas a los servicios públicos, ello en busca de que las autoridades le dieran solución, siendo más gestores sociales que colaboradores gobierno y ciudadanía y toma de decisiones conjuntas.

¹⁵⁶ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 1998 Artículo 80 p. 20

La DGPC sería la dependencia, que de acuerdo a los compromisos de campaña se López Obrador, se encargaría de articularse con los comités vecinales para implementar de forma activa los mecanismos de participación de la ley de 1998, terminando por constituirse como el cuarto nivel del gobierno que influyera en las decisiones públicas.

Para ejecutar sus funciones la dependencia trabajó con base a la Unidad Territorial (UT), siendo esta una división de la ciudad que había elaborado el, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para las elecciones de comités vecinal de 1999, retomando de principios:

“el criterio de identidad cultural de los pueblos, barrios, colonias o unidades habitacionales de la capital, así como criterios geográficos electorales que permitan la emisión de listas nominales de electores con fotografía para las mesas receptoras de votos”¹⁵⁷ y “posibilita la determinación del número y ubicación de las mesas receptoras y centros de votación”¹⁵⁸, dejando un promedio de 4,460¹⁵⁹ ciudadanos (más no habitantes) por UT.

Y es que el tomar a las UT's como base de trabajo se debió a que de esa forma la DGPC tendría un comité vecinal de respaldo para sus acciones en toda la ciudad pues por ley así existían y había actividades exclusivamente reservadas para estos y de los cuales la DGPC sólo podría valerse si tenían un comité que le respaldara.

Inicialmente la DGPC operó en 970¹⁶⁰ Unidades Territoriales, pues a pesar del que el Distrito Federal se conforma por 1352¹⁶¹ UT's, se dio prioridad a las media, alta

¹⁵⁷ Guadalupe Ramírez, *Elecciones vecinales 4 de julio de 1999*, tesina Universidad Autónoma Metropolitana 2000 p. 36

¹⁵⁸ Redón, Armando *Elecciones de comités vecinales de julio de 1999. La ley de Participación Ciudadana no pasó la prueba*. Revista El cotidiano Núm. 106 Vol. 17, México, Universidad Autónoma Metropolitana, marzo – abril 2001 p. 25

¹⁵⁹ Ibid., p. 26

¹⁶⁰ Enrique Provencio y Pablo Yunes, *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006: Una valoración general*, Ed. Secretaría de Desarrollo Social del DF, México, 2006 , p.58

y muy alta marginalidad, dichos criterios fueron establecidos por la Coordinación de planeación y desarrollo territorial del DF, esto con base en tipo de vivienda, nivel de ingresos, acceso a salud y educación.

Esta decisión es cuestionable, pues si bien centran su atención en la más populares, el hecho de dejar a un lado a los habitantes con mayores ingresos de la ciudad atenta con los principios de una cultura política democrática.

Cabe resaltar es que a lo largo de los seis años que dura la dependencia, el número de UT's no se incrementó ni se mantuvo, sino se redujo, dejando sólo 595¹⁶² Unidades, y es que la dependencia no logró una participación ciudadana con altos números en toda la ciudad, pues a lo largo del sexenio, sólo 50,000¹⁶³ ciudadanos en términos totales colaboraban, y la institución sólo dio prioridad a las Unidades con altos números.

Además de la división geográfica por UT's la DGPC se organizó de la siguiente forma:

- Director General: Era el contacto con el jefe de gobierno así como con las dependencias del GDF, creando acuerdos de colaboración para impulsar acciones que incentivaran la participación ciudadanas en la ciudad.
- 5 Directores regionales (poniente, sur, oriente, norte y centro), tenían a su cargo difundir a sus coordinadores delegaciones las acciones a implementarse por la dirección. Las direcciones regionales serían:
 - ❖ Región poniente: Delegaciones Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo Cuajimalpa y Magdalena Contreras.

¹⁶¹ Enrique Provencio y Pablo Yunes, *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006: Una valoración general*, Ed. Secretaría de Desarrollo Social del DF, México, 2006 ,p.58

¹⁶² Ibidp.58

¹⁶³ S/ autor Informe *La participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, 2000-2006*, Ed. Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal ,, México, 2006, p.1 .

- ❖ Región sur: Delegaciones: Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco, Coyoacán y Benito Juárez
 - ❖ Región oriente: Delegaciones Iztacalco, Iztapalapa y Tláhuac. .
 - ❖ Región norte. Delegaciones Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza.
- 16 coordinadores delegacionales: Su función eran ejecutar en su demarcación las acciones que implementaba la dirección., auxiliándose de coordinadores zonales a su cargo.
 - Coordinadores zonales, Eran la división de las coordinaciones delegacionales, cuyo número podía variar de acuerdo a la extensión territorial de la demarcación, a mayor tamaño más coordinaciones. Su función era la de instruir a los promotores vecinales sobre las acciones a realizar en campo, y supervisar a estos, elaborando informes de cada promotor.
 - Promotores vecinales: Inicialmente eran 1352 encargados de trabajar en contacto en campo y de forma directa con la población ejecutando las acciones dispuestas por la DGPC, por lo general cada promotor era responsable de una Unidad Territorial (UT).

Cabe mencionar que la mayoría de los promotores vecinales eran ex promotores territoriales del voto a favor del PRD durante la elección del año 2000 y la UT a las que se les asignó eran donde había trabajado, y algunos casos en donde vivían, por lo cual conocían tanto al territorio como a la población.

También vale la pena mencionar que los promotores vecinales generalmente tenían solamente educación básica y su única capacitación para generar organización vecinal era la que la DGPC le daba.

La labor principal del promotor era brindar orientación sobre los programas sociales del GDF, además de fomentar acciones de trabajo comunitario en el marco del Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC), el cual fue creado en el año 2002 y que funcionó hasta noviembre de 2006, el cual contempla la creación de comisiones vecinales, mismas que se dividirían por temáticas como: Abasto, Cultura, Deporte, Medio Ambiente, Seguridad ciudadana y Protección civil.

A partir del PPDC se harían acciones comunitarias semanales como talleres, o eventos deportivos, en ellos estaría tanto promotores vecinales, comisionados vecinales y miembros de la comunidad, sirviendo como base para que la población se organizara con base en algo trivial, poco a poco se les capacitaría en torno a sus derechos y las formas de exigirlos para que se sentaran bases de su participación en decisiones públicas.

Una actividad relevante para los promotores era convocaren todas las UT's de la ciudad junto con el comité vecinal a las Asambleas Vecinales, y de las cuales existían de dos tipos:

La primera convocada en los tres primeros meses del año donde se informaba a la población del presupuesto en gasto social que se ejercería en su comunidad ese año y cómo obtenerlo, esto bajo el Programa Integrado Territorial (PIT) que contemplaba todos los programas sociales que eran: Pensión a adultos mayores, Microcréditos para el autoempleo, Niños en situación de riesgo y Mejoramiento de vivienda.

La segunda denominada de rendición de cuentas se realizaba entre los meses de noviembre y diciembre, y en ellas las instituciones presentaban las actividades así como el presupuesto ejercido en la localidad.

Las actividades de la DGPC no resultaron exitosas, pues el número de UT's atendidas se redujo, los participantes como comisionados eran pocos en toda la

ciudad, 50,000 en una ciudad de 8 720 916¹⁶⁴ habitantes en 2005 y la nula organización generada, pues al retirarse los promotores vecinales de la Unidades Territoriales las acciones comunitarias pararon.

2.4.1 Tercera Ley de Participación Ciudadana de 2004

Aunque algo que puede resultar meritorio para la DGPC fue la convocatoria a reuniones informativas en febrero y marzo de 2004 con la finalidad de sumar las inquietudes de la ciudadanía en la iniciativa de la nueva Ley de Participación Ciudadana que el GDF enviaría a la Asamblea Legislativa del D.F teniendo relevancia en tres puntos: la definición legal del mecanismo de las Asambleas Vecinales, la creación de los nuevos comités ciudadanos, el reconocimiento a las comisiones vecinales, y la implementación del presupuesto participativo en toda la ciudad.

Los tres primeros llegaron a buen puerto pues sobre dichos puntos la nueva ley Promulgada el 17 de mayo de 2004 decía sobre la Asamblea en su artículo 74:

“instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial”¹⁶⁵.

Y es que a diferencia de asambleas existentes en la ley de 1998, en la nueva legislación las asambleas ya no sólo puede ser convocada por el comité vecinal, también lo pueden hacer el GDF, o el 0.5% de las habitantes de la UT, además estas deben de realizarse de manera obligatoria por lo menos tres veces por año.

¹⁶⁴ S/ autor, *II Censo de Población y Vivienda 2005*, INEGI, México, 2005, Dirección URL: <http://cuentame.inegi.gob.mx/poblacion/habitantes.aspx>, p.1

¹⁶⁵ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 2004* Artículo 74 p. 16

La nueva ley también creaba los nuevos comités ciudadanos, espacios institucionales de participación ciudadana sucesores de los comités vecinales y con nuevas funciones las cuales según el artículo 88 fracción I serían:

“Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de la Unidad Territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su Unidad Territorial”¹⁶⁶, esto frente a la autoridades de la demarcación, y las asambleas serían “instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial”¹⁶⁷

Por último la nueva ley se reconocía el trabajo hecho por los comisionados y por lo tanto daba origen legal a las a este espacio de participación en dos artículos, 81 y 82. El primero dice:

“Para fomentar y organizar la participación libre, voluntaria y permanente de los habitantes, vecinos y ciudadanos, en la Asamblea se podrán conformar Comisiones de Apoyo Comunitario, encargadas de temas específicos y coordinadas por el Comité Ciudadano, a través del responsable del área de trabajo de que se trate. Éstas rendirán cuentas a la Asamblea Ciudadana. Estas Comisiones podrán efectuar reuniones temáticas con las comisiones de otras Unidades Territoriales, a efecto de intercambiar experiencias y elaborar propuestas de trabajo”¹⁶⁸

Mientras que el segundo:

“Las y los habitantes son libres de integrarse a una o varias Comisiones de Apoyo Comunitario, así como de dejar de participar en ellas. Éstas podrán

¹⁶⁷ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 2004 Artículo 81 p. 20

¹⁶⁸ IBIDEM Artículo 81 p. 18

proponer los programas y proyectos de carácter comunitario y colectivo, así como participar activamente en su instrumentación.¹⁶⁹

Estos nuevos espacios buscaban integrar a más ciudadanos a la vida pública de su comunidad y con ello aparentemente sumarlos a la toma de decisiones sobre su localidad incentivando con ello la participación ciudadana.

Pero si bien la nueva legislación impulsaba nuevos espacios y mecanismos de participación ciudadana, los assembleístas de todos los partidos buscaron que la población sólo participara en acciones superficiales pero sin un real reflejo de poder, pues la nueva ley salió sin el Presupuesto Participativo que se incluía en la propuesta y se retrasó hasta 2010 la elección de los nuevos comités ciudadanos, dejando comités vecinales divididos o inexistentes, con lo que se demostraba una falta de compromiso con empoderar a la población y seguir perpetuando prácticas clientelares y corporativistas.

A ese atentado contra una ley que realmente impulsara la participación ciudadana, se debe sumar el ambiente político enrarecido que se dio en el país, pues entre el desafuero de López Obrador en 2005, el gobierno interino de Alejandro Encinas ese mismo año y las elecciones de 2006 el trabajo de la DGPC en campo se detuvo y con ello poco del avance en cuanto a organización se estaba logrando.

Ese debilitamiento de la dependencia se concretó en 2007 con la desaparición de la Dirección y su cambio a Subsecretaría de Participación Ciudadana del DF durante el gobierno de Marcelo Ebrard, hecho que provocó cambios importantes en la forma de trabajar en campo y con ello un empezar de cero el trabajo en lo que a participación ciudadana en la capital se refiere, dejando atrás algún avance alcanzado.

¹⁶⁹ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 2004* Artículo 82 p. 18

2.4 El presupuesto participativo de Tlalpan

Al a par de los tres primeros años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador se impulsó un mecanismo de participación ciudadana de enorme envergadura para la ciudad, el programa delegacional *“Hacia un presupuesto participativo”* implementado en la delegación Tlalpan por el entonces jefe delegacional Gilberto López y Rivas. Este programa tenía como objetivos:

- “□ *El favorecer programas que llevaran a la consecución de una autonomía real para que las Delegaciones decidieran sobre sus recursos.*
- *Establecer nuevas formas de relación democrática entre la ciudadanía y el gobierno, para compartir el poder de decisión sobre los asuntos públicos,*
- *Transparentar la forma y las acciones de gobierno, a través de la publicación, difusión, seguimiento y evolución del ejercicio presupuestal*
- *Promover la intervención corresponsable de autoridades y ciudadanía en la definición de las obras, e*
- *Impulsar y favorecer la participación autónoma de la ciudadanía mediante espacios y canales permanentes de diálogo, capacitación, diseño y evolución de propuestas.*”¹⁷⁰

Bajo estos objetivos impulsores de una participación ciudadana real, pues se implementaría un mecanismo de participación institucional por medio del cual la ciudadanía decidiría en qué se utilizarían parte de los recursos a aplicarse en la localidad durante ese año. Para la ejecución del programa se realizaron durante los meses de octubre a febrero de 2000 a 2001 se realizaron foros de participación ciudadana entre autoridades delegacionales de Tlalpan y enviados de gobierno de Brasil, Nicaragua, Uruguay y El Salvador con el objetivo de concientizar sobre la trascendencia de abrir espacios de participación ciudadana, uno de ellos sería el presupuesto participativo.

Al terminar los foros y durante la presentación del informe de sus primeros 100 días de gobierno, el jefe delegacional López y Rivas informó sobre la importancia

¹⁷⁰ Rosalía Hernández, *“Participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia presupuestaria en la elaboración y ejecución del presupuesto: El caso del Presupuesto participativo de Tlalpan 2000-2003”* Tesis, UNAM, 2006 p.188

de la participación ciudadana y de la aplicación del presupuesto participativo, dando con resultado la ejecución de acciones gubernamentales enfocadas a la aplicación del dicho programa.

“Así, en el mes de febrero de 2001 fueron organizados talleres preparatorios donde a los comités vecinales, las organizaciones sociales ya la población en general, se les daba por escrito, las acciones de gobierno para ser revisadas y para, simultáneamente, revisar los supuestos que hay en torno a una rendición de cuentas. Posteriormente, se llevaron a cabo cinco asambleas, una por cada zona territorial de Tlalpan, donde se formaron mesas de trabajo, cada una relacionada con los ejes de gobierno. Finalmente, la ciudadanía expresaba sus dudas u observaciones a los funcionarios presentes así como al propio Jefe Delegacional y éste respondía. Para las autoridades de la Delegación, amén de la exposición de lo trabajado durante ese periodo gubernamental, los talleres representaban un mecanismo de evaluación ciudadana no sólo de su desempeño como funcionarios, sino también para que la propia población se autoevalúe en su calidad de ciudadanos...”¹⁷¹

La implementación del programa constó de VII fases que iban desde informar a la población sobre el presupuesto participativo hasta la última que consistía en la rendición de cuentas sobre el gasto ejercido. De forma detallada dichas fases eran las siguientes:

Fase 1.-Difusión e Información

“Durante esta fase se pretendió dar a conocer a la población lo que constituía el “presupuesto participativo”. Para ello el gobierno delegacional elaboró trípticos, volantes, manuales didácticos, pintas y mantas... se instalaron mesas informativas en diversos espacios públicos de la demarcación como son mercados y jardines, en las cuales se daba información sobre cómo se elabora un presupuesto delegacional, las instancias que intervienen en su decisión, las etapas que comprende, las obras y servicios que se consideran, las formas y canales de participación y también se informó acerca de las instancias en las que se brindaría asesoría para la

¹⁷¹ Patricia Ramírez citada por Rosalía Hernández, *Op. Cit.* p.190

*elaboración de propuestas...*¹⁷²

El objetivo de esta fase fue que la población tuviera la información suficiente sobre qué era el presupuesto participativo, de qué manera beneficiaría en su vida diaria y cómo participar en el programa, eso con una intención clara, la ciudadanía al comprender las repercusiones que tiene el presupuesto público en su vida se interesen por participar y conozcan las herramientas para hacerlo.

Fase 2.- Asesoría y Capacitación

*“Durante esta fase, cada coordinación territorial proporcionó asesoría acerca del llenado de los formatos para la presentación de propuestas. Esta asesoría se orientó sobre todo a aspectos jurídicos, presupuestales y técnicos, como formas de medición, requisitos mínimos para la realización de una obra, etc.”*¹⁷³

La delegación dividida en 5 coordinaciones pasó de sólo dar información general sobre el presupuesto participativo y las repercusiones que tiene en la vida de la población a dar información detallada para que la población realizara sus propuestas de ejercicio de este programa además de familiarizarlos con la papelería que se usaría.

Fase III.-Formación de Equipos de Monitoreo

“Los equipos de monitoreo se formaron a partir de los talleres anteriores, de manera voluntaria, con ciudadanos interesados en formar parte del ejercicio.”

*El objetivo principal de los equipos de monitoreo fue supervisar el desarrollo del ejercicio, elaborar y dar seguimiento a las propuestas territoriales y potenciar la organización ciudadana, además de representar a la ciudadanía.”*¹⁷⁴

Posterior a los talleres fue la conformación de equipos encaminados a fomentar la participación ciudadana en la demarcación, dichos equipos al ser conformados

¹⁷² Rosalía Hernández, *Op. Cit.* p.191

¹⁷³ Rosalía Hernández, *Op. Cit.* p.191

¹⁷⁴ *Ibidem* p.192

por los ciudadanos involucraban a la población en la toma de decisiones sobre las propuestas que se presentarían para ejercer el presupuesto participativo, además se daría seguimiento a la ejecución de los proyectos ganadores y rendir cuentas sobre ello, todo con la finalidad de involucrar a los ciudadanos en todo el ciclo del programa.

Fase IV.- Recorridos

“Una de las tareas más importantes de los equipos de monitoreo es la organización de recorridos por las distintas zonas de la demarcación...a fin de ampliar la visión ciudadana del territorio y de tener elementos para la priorización con equidad, de acuerdo con las características y necesidades de cada lugar.”¹⁷⁵

Siguiendo con la lógica de la fase anterior se planeó involucrar a la ciudadanía en el diagnóstico de necesidades de la demarcación todo con la finalidad de que las propuestas que se ingresen al presupuesto participativo y sobre todo las que se atiendan sean lo que le resulta más sensible para la población, de esa manera se los requerimientos de los habitantes de Tlalpan que le resultasen más sensibles y con ello es factible que la población al observar cómo participar le beneficia en su vida diaria lo seguiría haciendo.

Fase V.- Elaboración y entrega de propuestas

“Las propuestas se presentan con base en un formato incluido en el manual de apoyo, éste plantea algunos elementos básicos de tipo técnico y, como ya se dijo, para su llenado se proporciona asesoría permanente en cada una de las zonas territoriales.”¹⁷⁶

Al término de los recorridos se abrió el periodo de elaboración y recepción de propuestas ello asesorados con un manual de apoyo que se distribuyó desde el periodo de difusión en las mesas de informes, además de asesorar de forma cercana a los ciudadanos interesados en presentar propuestas para que estas

¹⁷⁵ Rosalía Hernández, *Op. Cit.* p.193

¹⁷⁶ *Ibidem* p.193

fueran lo más viable posible y pudieran ser incorporadas de forma exitosa en el diseño del presupuesto participativo de Tlalpan.

Fase VI.- Votación en urnas y difusión de resultados

“Las urnas se colocan, de nuevo, en espacios públicos de la Delegación y su ubicación se da a conocer previamente a través de carteles y prensa escrita. Por último, se difunden los resultados de la priorización en cada unidad territorial o pueblo, según corresponda, así como los pasos a seguir hasta la aprobación final del POA.”¹⁷⁷

Se instalaron urnas para que la población emitiera su voto y como medida de difusión se pusieron carteles para incitar al sufragio. Al término de la jornada electoral se informó a la población sobre los resultados obtenidos así como el orden de atención a las problemáticas acorde a la prioridad de las necesidades que se detectaron en los recorridos y los pasos a seguir para que los proyectos fuesen ejecutados al ser incorporados al Programa Operativo Anual.

Fase VII.- Elaboración del anteproyecto de Programa Operativo Anual (POA)

“Se inició un proceso de debate y deliberación con los equipos de monitoreo para determinar cómo se estructuraría el presupuesto... La definición y ajustes, además de debate, exigió un ejercicio complejo en el que se deben compaginar techos históricos, priorización, grado de marginalidad, factibilidad técnica y jurídica, etc. Una vez que las propuestas han sido validadas se integran al POA de la Delegación...”¹⁷⁸

Después de la votación se integraron grupos de debates entre autoridades delegacionales y los equipos de monitoreo conformados por ciudadanos, con ello se buscaba ser lo más transparente posibles en el diseño del presupuesto y seguir empoderando a la ciudadanía para que realmente el presupuesto participativo diera pie a una participación ciudadana real, siempre encaminada a atender las principales necesidades de la ciudadanía.

¹⁷⁷ Rosalía Hernández, *Op. Cit.* p.194

¹⁷⁸ *Ibidem* p. 194 - 195

Fase VIII.- Seguimiento de obra y rendición de cuentas

“En esta fase se formaron las comisiones ciudadanas de seguimiento por frente de obra, con vecinos voluntarios involucrados de manera directa, para supervisar los tiempos y calidad de las obras. Para esta tarea, se les capacitó y se generó un sistema de reporte.

La publicación de las obras y la conformación de las comisiones ciudadanas de seguimiento de obra, así como el acompañamiento permanente a los equipos de monitoreo, tuvo como propósito verificar los tiempos y la calidad de las obras; además, ayudar a prevenir el desvío de recursos y su uso clientelar. Al final del año, se publicó un informe anual y se llevaron a cabo reuniones públicas para rendir cuentas a la población sobre el conjunto de las acciones de gobierno. “¹⁷⁹

La última fase del programa consistió en la rendición de cuentas de los proyectos, los encargados de hacerlo serían los grupos de monitoreo, es decir ciudadanos de la delegación, estos verificarían que se ejecutara lo que se habían decidido en las urnas y se evitaría el mal uso del programa.

Con todos estos pasos el presupuesto participativo de Tlalpan se convirtió en un ejercicio exitoso de participación ciudadana en donde los habitantes de la demarcación decidían de manera real y activa en qué y cómo se gastaría el presupuesto, además se daba pie al pleno ejercicio de lo que participación implica, es decir que la ciudadanía tome decisiones sobre el ámbito público y en la medida que esto suceda y la gente perciba beneficios seguirá participando e incluso la cantidad de participantes se incrementara tal y como lo muestra el cuadro siguiente:

Nivel de participación ciudadana durante el ejercicio del programa “Hacia un

¹⁷⁹ Rosalía Hernández, *Op. Cit.* p.195 -196

presupuesto participativo”¹⁸⁰

Año	Participantes	Casillas	Promedio Votos/casilla
2001	11,472	350	33
2002	20,379	185	110
2003	18,073	169	107

La tendencia creciente de participantes era muestra de lo exitoso que resultaba el programa, incluso con la reducción de casillas para emitir el voto el impacto en el número de participantes era de tal sólo 10% lo que convertía en programa que benefició a la demarcación, ello principalmente por los siguientes puntos:

- Ayudó a la creación de un diagnóstico urbano dinámico de necesidades...y así mismo este diagnóstico permitió ajustar los programas gubernamentales a las necesidades reales.*
- El ejercicio del Presupuesto participativo resulto ser de muy bajo costo, pues las actividades de impresión, difusión, papelería, apoyos logísticos, etc*
- Constituyó un claro ejercicio de transparencia, pues la publicación de manuales, folletos, gacetas informativas, informes, resultados de votación y obviamente el involucramiento de los ciudadanos en las tareas del ejercicio, permitió a la ciudadanía evaluar el compromiso, la congruencia y el avance real de las acciones gubernamentales y le da elementos con que corregir esas acciones, así mismo, al gobierno le permitió además de legitimarse frente a la ciudadanía, entender sus limitaciones y alcances.*
- También constituyó un nuevo tipo de rendición de cuentas que lejos de ser un discurso en el cual el gobierno lee una serie de cifras globales que nada dicen a los ciudadanos, fue una acción cotidiana entre el gobierno y la ciudadanía, en la que ambos contribuían a la evaluación del ejercicio.*

¹⁸⁰ S/A, “Balance, Hacia un presupuesto participativo 2001-2003”, Ed. Gobierno delegacional de Tlapan, México 2003

- Ayudó a formular el plan de gobierno a partir de las prioridades identificadas entre autoridades y vecinos. Además, permitió organizar la demanda y presentar propuestas efectivas sobre políticas públicas.
- Posibilitó que la gente se relacione con el gobierno local a partir una visión global de la realidad.
- Permite adecuar de modo dinámico los techo presupuestales, más acordes a las necesidades actuales y romper las determinaciones mecánicas de tipo técnico presupuestal.
- Contribuye a abrir canales y mecanismos para la participación autónoma, plural, incluyente, corresponsable y propositiva de la ciudadanía.
- Favorece la promoción de un referente ciudadano que, en las condiciones jurídicas actuales, puede fungir como contrapeso semejante al de un cabildo.
- Favorece una práctica política transparente del gobierno hacia la sociedad. Asegura la posibilidad y el derecho de la población a construir colectivamente su hábitat, a decidir y autogestionar las formas de desarrollo que más le convengan.
- El ejercicio permite avanzar en la democratización del poder pues favorece la descentralización y genera relaciones más horizontales entre el gobierno y la ciudadanía.¹⁸¹

A pesar de las contribuciones que tuvo la aplicación del programa “Hacia un presupuesto participativo” en la delegación Tlalpan, este enfrentó a dos grandes limitantes que dificultaron su aplicación, la primera era:

“La gran limitante...de la falta de autonomía (presupuestaria) pues si bien la intención es cumplir con el mandato (popular), el gobierno central (es decir, el Gobierno del Distrito Federal) es el que define la política presupuestal global, limitando a la delegación la facultad de priorizar sus recursos como mejor le

¹⁸¹ Rosalía Hernández, *Op. Cit.* 200-202

*convengan.*¹⁸²

Es decir el gobierno delegacional en Tlalpan tenía que subordinar sus propuesta presupuestaria y la aplicación del mismo a lo designado por el gobierno de la ciudad, por lo que en más de una ocasión la voluntad popular quedó relegada a segundo plano ya que lo ejecutado de manera prioritaria era lo designado por la autoridad central, lo que hacía que la ciudadanía empoderara por el programa delegacional no lo fuera en la realidad, lo que merma la percepción de la incidencia real de los ciudadanos en el ámbito público catalizando con ello una decepción que se puede traducir en apatía política y falta de interés en participar en asuntos públicos.

El segundo obstáculo que encontró la aplicación del presupuesto participativo fueron:

“Las resistencias del propio equipo de gobierno, por la tensión que representa conjugar los tiempos y las visiones técnico - normativas con una lógica ciudadana y social. Este tipo de programas rompe con esquemas de gestión corporativa y con posibles actos de corrupción, al hacer del dominio público el destino de los recursos.”¹⁸³

Amplios sectores de las autoridades percibían a este programa como una actividad que complejizaba su trabajo y no como una medio para hacerlo de forma más eficiente, aunado a que reducía el campo de acción de los mediadores clientelistas del PRD, pues la población al obtener beneficios concretos en su vida diario ya no los necesitaba, reduciendo de forma importante su factor de influencia.

Este último hecho explicaría de forma clara por qué al haber un cambio de gobierno en el 2003 una de las primeras acciones del nuevo jefe delegacional Carlos Imaz fue quitar el programa “*Hacia un presupuesto participativo*”, y es que a pesar de haber declarado que se impulsarían nuevas y mejores formas de participación ello no se dio, dando por concluido uno de los mejores ejercicios de participación ciudadana que han existido en la capital del país.

¹⁸² Ibidem p. 202

¹⁸³ Rosalía Hernández, *Op. Cit.* 200-202

2.6 La Participación Ciudadana en el DF durante el periodo 2006 -2012

Con el cambio de gobierno en la capital del país el 5 de diciembre de 2006 y el arribo del perredista Marcelo Ebrard Cassaubón a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la Dirección General de Participación tuvo cambios considerables en su operación y denominación, de entrada el 1 de febrero del año 2007 sufre un cambio institucional importante se transforma en Subsecretaría, dando origen a los siguientes cambios:

- El Director se convierte en Subsecretario con las mismas actividades que el Director, siendo el cambio más significativo la coordinación que debía tener con el Secretario de Desarrollo Social para la atención de los asuntos relativos a la participación ciudadana, así como elaborar el anteproyecto presupuestal de la Subsecretaría para, así como supervisar su correcta implementación y oportuna ejecución.
- Se crean dos subdirecciones, la de evaluación encargada como su nombre lo indica de evaluar las actividades realizadas por la Subsecretaría y la de capacitación, encargada de capacitar al personal de la subsecretaría, para ello se valdría de dos Jefaturas de Unidad Departamental, la de programación encargada de elaborar la planeación de la capacitación para toda la dependencia así como realizar informes del trabajo realizado y la de seguimiento, encargada de capacitar al personal de campo en los módulos de seguridad pública y participación ciudadana.
- Los Coordinadores regionales se transformarían en Directores regionales, de los cuales habría 5, oriente, poniente, sur, centro y norte. Sus actividades serían las mismas a las realizadas cuando eran coordinadores.
- Jefatura de Unidad Departamental (J.U.D) de enlace delegacional, estos sustituyen al coordinador delegacional siendo primordialmente un cambio de nombre pero no de funciones, pues estos harían básicamente lo mismo que al ser coordinadores delegacionales.
- Coordinadores Zonales, estos no sufren modificación en sus labores
- Promotores vecinales, Los promotores sufren cambios tanto en actividades

como en su espacio e trabajo. Sobre lo primero, los promotores seguirían difundiendo los programas sociales del G.D.F., además ayudarían a los comités vecinales a la realización de las Asambleas vecinales, y seguiría trabajando con las comisiones vecinales, pero ahora lo harían en los módulos de seguridad pública y participación ciudadana, lo que lleva al segundo cambio, el del territorio de trabajo.

Los promotores ya no laborarían sólo por Unidades Territoriales, lo harían primordialmente por áreas de influencia a partir del módulo de seguridad pública y participación ciudadana, siendo responsables normalmente un promotor por módulo y al que le corresponderían dos o tres unidades territoriales de su alrededor, en caso de que las unidades que rodeaban al módulo fueran muy pobladas o extensas serían dos promotores por unidad los que trabajarían en ellas.

Los cambios institucionales también se vieron complementados por nuevas atribuciones de la Subsecretaría respecto a cuando eran Dirección y que se documentaron en el Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F en su artículo 33 bis y que dice:

“Artículo 33 bis.- Corresponde a la Subsecretaría de Participación Ciudadana:

I. Coordinar la instrumentación de las orientaciones y las políticas de participación ciudadana del Gobierno de la Ciudad en el ámbito territorial, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

II. Coordinar la planeación, diseño, promoción, ejecución, seguimiento y control de programas y proyectos que fomenten la participación ciudadana individual y colectiva, basada en una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad;

III. Promover la participación social, así como asesorar, coordinar y evaluar la integración de redes sociales y comunitarias que colaboren en la atención de los problemas derivados de la insatisfacción de necesidades básicas;

IV. Establecer y mantener una coordinación estable y permanente con el Comité Vecinal de cada Unidad Territorial, para apoyar la ejecución de los Programas de Desarrollo Social;

V. Coadyuvar con los Comités Vecinales en la organización y realización de las asambleas vecinales, las que además de definir los términos y las condiciones de aplicación de los Programas de Desarrollo Social, harán realidad los valores democráticos de mandar obedeciendo y rendición de cuentas;

VI. Apoyar a las comisiones de trabajo elegidas en las asambleas vecinales, para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades encomendadas;

VII. Establecer y mantener los espacios de coordinación con los Órganos Político-

Administrativos y con las Áreas y Dependencias de la Administración Pública Centralizada, a efecto de garantizar la canalización oportuna y transparente de los recursos económicos, técnicos y materiales de los Programas de Desarrollo Social a las unidades territoriales;

VIII. Brindar la información requerida para la elaboración del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, contribuyendo así a transparentar ante la ciudadanía el monto y destino del ejercicio del gasto público;

IX. Promover, formular y ejecutar Programas de Desarrollo Social en el Distrito Federal, en coordinación con los Órganos Político-Administrativos y con las demás

Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública;

X. Promover la creación de redes de comunicación en el Distrito Federal, en el ámbito nacional e internacional, con el fin de intercambiar experiencias, conocimientos y recursos en la búsqueda de una participación ciudadana consciente y democrática;

XI. Establecer los mecanismos necesarios para la participación de la sociedad civil, en la realización de acciones que permitan la prevención del delito, de conformidad con la normativa aplicable;

XII. Promover la celebración de convenios con Instituciones Públicas y Privadas, así como promover la relación con Organismos Civiles y Sociales que permitan

fortalecer los programas y acciones de Desarrollo Social en el Distrito Federal; y XIII. Coordinarse con las distintas autoridades involucradas en la organización y supervisión de las visitas y giras del Jefe de Gobierno a las Unidades Territoriales, para el logro de una comunicación efectiva entre gobierno y sociedad. ¹⁸⁴

La nueva dependencia mantenía formalmente en sus funciones mantener las actividades con las comisiones vecinales, realizar las asambleas tanto informativas como de rendición de cuentas en relación al Programa Integrado Territorial y seguir generando redes comunitarias de trabajo vecinal, pero esto no sucedió en la realidad, desde el 2007 se dejaron de realizar las asambleas vecinales y las actividades de los promotores cambiaron como lo relata una colaboradora de la dependencia:

“Pues desde 2007 ya no trabajamos por unidad territorial sino en los módulos de seguridad pública y sus zonas de influencia. Dejamos de hacer las asambleas vecinales totalmente, de entrada nos dedicamos al reparto de vales para los beneficiarios de leche Lincosa, después se dejaron de realizar las asambleas del PIT (Programa Integrado Territorial) y comenzamos a difundir nuevamente los programas del DF, los que terminarían en la llamada Red Ángel que era un padrón de los beneficiarios de los programas del gobierno de la ciudad para que se les dieran otro beneficios como descuentos en comercios locales.

Con las comisiones prácticamente se dejó de trabajar, hacemos de vez en cuando actividades culturales en los módulos, pero sólo eso, ya en trabajo en las unidades territoriales se paró del todo desde 2007 y con eso pues la poca organización que estaba surgiendo, de privilegiaron otras cosas como pláticas de seguridad pública o el “programa desarme voluntario” donde nosotros convocamos a los eventos y pues la entrega de vales para uniformes y útiles y es que aunque ya eso lo hacíamos con Obrador no era una actividad primordial acá sí lo es.

¹⁸⁴ S/A, “Manual de organización, Subsecretaría de Participación Ciudadana, Dictamen 9/2007”, Ed. Gobierno del Distrito Federal, México 2007, URL: http://www.sds.df.gob.mx/art14/manuales/sspc/Organizacion_DIC_9_2007_SPC.pdf p.20

Pero como comento el trabajo con los vecinos para que se organicen ya no se hace”

La nueva Subsecretaría dejaba de lado los cambios organizativos que la desaparecida Dirección había realizado, los vecinos que formaban las comisiones vecinales de trabajo simplemente o dejaron de hacerlo o lo hacían de forma autónoma pero ya si el impulso, seguimiento o asesoría del gobierno, hecho que atentaba fuertemente con el trabajo conjunto entre ambos actores. Poco a poco ese hecho parecía un alejamiento, aunque en esa misma administración al mismo tiempo que existieron errores hubo aciertos trascendentes que se ejecutaron por medio de la nueva dependencia, el más importante el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

Planteado desde 2003 pero ejecutado a partir de 2007 sería implementado por la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. y tendría como objetivo lo siguiente:

“promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito del mejoramiento del entorno urbano, en la construcción de infraestructura social y en la recuperación de los espacios públicos.”¹⁸⁵

Es decir el programa tendría como objetivo decidir autoridades y ciudadanos sobre el uso de un recurso a gastarse en su comunidad para mejorar su entorno urbano y con ello generar mejores condiciones de vida en la localidad, pero la participación de la población no sólo quedaba en la decisión, también le serían transferidos los recursos para que fueran ellos quienes ejercerían el recurso y lo reportarían a la autoridad, esto con la intención de que la población viva mejor pues con este programa:

“Se trata de crear espacios de uso colectivo los cuales son inexistentes o se encuentran en franco deterioro físico, espacios donde en lugar de realizarse actividades deportivas, culturales o comunitarias para los que fueron creados, han sido apropiados por la

¹⁸⁵Eduardo Bazaco y Sebastián Sepulveda, *“Barrio Trabajando”*, Ed. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, México 2010 p. 14

*delincuencia para realizar actividades que ponen en peligro la vida de los niños y las niñas, de los y las jóvenes que son los principales usuarios de los mismos.*¹⁸⁶

Para operar el programa lo hacía de la siguiente forma:

La Subsecretaría Técnica del programa que depende de la Secretaría de Desarrollo Social emite la convocatoria respectiva para que las comunidades presenten sus proyectos de mejoramiento barrial. La mencionada convocatoria es difundida por la Subsecretaría de Participación Ciudadana entre la ciudadanía para que estos presenten proyectos. Una vez presentados los proyectos son valorados por un comité técnico mixto del que forman parte tanto autoridades gubernamentales como especialistas en el tema urbano.

Al término de la valoración hecha por el comité técnico mixto, las propuestas aprobadas son votadas en una Asamblea vecinal a la que convoca la Subsecretaría de Participación Ciudadana y en el mismo espacio se elige un comité de administración vecinal de los recursos y uno de vigilancia vecinal para el proyecto.

La misma comunidad tiene la capacidad de contratar un asesor técnico que le ayuda a evaluar si las soluciones técnicas son las adecuadas para atender lo que pide la comunidad, así como acompañarlos en todo el proceso de construcción del proyecto y elaborar un informe final para que sea entregado a la Secretaría de Desarrollo social, esto con la finalidad de que la comunidad compruebe el buen uso de los recursos que le son entregados.

Este programa ha sido reconocido internacionalmente pues no sólo involucra a la población en la discusión de la soluciones para algunos de los problemas que aquejan a su comunidad, también le transfiere recursos para que ella misma sea la que ejecute de la forma que disponga el proyecto presentado, generando un vínculo de confianza entre autoridades y ciudadanos y empoderando a la ciudadanía para que esta sea la que mejore su realidad.

¹⁸⁶ Alicia Ziccardi, *“Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial”*, Revista Gestión y política, Vol. XXI, núm, 1, Ed. CIDE, 2012 p. 206

Aunque la Subsecretaría de Participación Ciudadana es un actor dentro del proceso de implementación del programa existen voces que pugnan por un mayor peso para esta dependencia:

*“No obstante, esta área debería tener mayor presencia a lo largo del proceso, no sólo durante las fases de elección y aprobación, sino en la promoción del uso adecuado de los espacios, el mantenimiento de los mismos y la conformación de una “cultura ciudadana””.*¹⁸⁷

2.6.1 Cuarta Ley de Participación Ciudadana

También cabe mencionar que si bien cambios de la Dirección a Subsecretaría mermaron el trabajo territorial que se había realizado en la anterior administración hubo un hecho importante en materia de participación durante la gobierno de Marcelo Ebrard se publica una nueva ley de participación ciudadana impulsada desde la Subsecretaría y la cual plasma dos intenciones que quedaron pendientes en la legislación aprobada en 2004.

Lo primero define el papel de los nuevos comités ciudadanos, mismos que serían electos el 24 de octubre del 2010 y entraría en funciones el 1 de diciembre de ese año y lo segundo es la implementación del presupuesto participativo en la ciudad que se sería votado en la ciudad ese año para que el 2011 se ejerciera.

Sobre los comités ciudadanos estos sería electos por colonia cada tres años y tendrán las siguientes funciones:

“Artículo 93.-E I Comité Ciudadano tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su colonia;*
- II. Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana;*
- III. Elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial;*

¹⁸⁷ Eduardo Bazaco y Sebastián Sepulveda, *Op. Cit.* p.23

- IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;*
- V. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en términos de los artículos 83 y 84 de la presente Ley, para la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal;*
- VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana;*
- VII. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia;*
- VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal ;*
- IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana;*
- X. Promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos;*
- XI. Proponer, fomentar y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las comisiones de apoyo comunitario conformadas en la asamblea ciudadana;*
- XII. Convocar y presidir las asambleas ciudadanas;*
- XIII. Convocar y presidir reuniones de trabajo temáticas y por zona;*
- XIV. Emitir opinión y supervisar los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia;*
- XV. Informar a la asamblea ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;*
- XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo;*
- XVII. Establecer acuerdos con otros comités ciudadanos para tratar temas de su demarcación;*
- XVIII. Recibir capacitación, asesoría y educación en términos del artículo 16 de la presente Ley;*
- XIX. Representar a la asamblea ciudadana en los procesos que señalan los artículos 83 y 84 de esta Ley;*

XX. El Gobierno del Distrito Federal y los jefes delegacionales otorgarán las facilidades suficientes para la organización y reunión del comité ciudadano.

XXI. Las demás que le otorguen la presente ley y demás ordenamientos del Distrito Federal. ¹⁸⁸

Con las funciones especificadas de los nuevos comités ciudadanos emulaban a los comités vecinales, teniendo dos puntos relevantes, el primero es la obligatoriedad de convocar a las asambleas ciudadanas cada tres meses, tarea que antes realizaba la Dirección de Participación Ciudadana en la anterior administración acorde a la Ley de Participación Ciudadana de 2004 y que a partir del 2010 le correspondería a los comités ciudadanos, y la segunda era la difusión de en asamblea del presupuesto participativo, así como elaborar un diagnóstico de la localidad para que sea tomado en cuenta en la elaboración del presupuesto participativo.

Pero a pesar de que la nueva ley fortalecía un nuevo espacio de participación ciudadana institucional, como lo eran los comités ciudadanos al darles más funciones, responsabilizarlos en la rendición de cuentas, desde su inicio el futuro de los comités no fue esperanzador. De las 1,815 colonias en las que se debían hacer elección el 24 de octubre de 2010 sólo en 1740¹⁸⁹ se presentaron planillas, es decir 75 colonias no presentaron y el número de votantes fue igual de decepcionante, ya que de los 7,479,410¹⁹⁰ electores sólo participó el 8.9% de estos es decir 655, 835¹⁹¹ votantes.

Muchas colonias de la ciudad no sólo tuvieron representantes con pocos votos, otras no tuvieron, lo que no parecía favorable para los nuevos espacios, ello afectaba gravemente la participación en la capital del país y el empoderamiento de los ciudadanos y si a eso le sumamos que ellos serían fundamentales para la

¹⁸⁸ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 2010 Artículos 93 p. 21-22*

¹⁸⁹ Rafael Montes, *“Despertó poco interés la elección de Comités Ciudadanos en el DF”*, periódico *El Universal*, Jueves 30 de diciembre de 2010

¹⁹⁰ *Ibidem*

¹⁹¹ *Ibidem*

ejecución del presupuesto participativo, este último se ponía en grave peligro para operar pues en muchas colonias no habría quién difundiera en lo local más allá de la difusión masiva del Instituto Electoral del Distrito Federal, pues la Subsecretaría de Participación Ciudadana ya no lo haría por ley y al encontrarse enfocada en difundir los programas sociales del G.D.F esto afectó que la población contara con información y participara como se verá en el siguiente capítulo.

Retomando lo dicho, los comités ciudadanos eran un nuevo espacio plasmado en la legislación del 2010 y a pesar de sus fallas de implementación formalmente empoderaban a la población al igual que lo hacía el presupuesto participativo, figura que se venía contemplando a nivel de la ciudad desde el 2004 pero que fue hasta 2010 cuando se logró llevar a la legislación y ejecutar.

En la nueva Ley de Participación Ciudadana sobre el presupuesto participativo se establece:

***“Artículo 83-** En el Distrito Federal existe el presupuesto participativo que es aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios e n que se divide el territorio del Distrito Federal.*

Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito.

Los recursos de presupuesto participativo serán ejercidos en los capítulos 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000 conforme a lo dispuesto en el Clasificador por Objeto del Gasto vigente.

El Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa están respectivamente obligados a incluir y aprobar en el decreto anual de presupuesto de egresos:

***a)** El monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por Delegación, el que corresponderá al tres por ciento del presupuesto total anual de aquéllas;*

b) Los recursos de presupuesto participativo correspondientes a cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal. Para tal efecto, el monto total de recursos de presupuesto participativo de cada una de las Delegaciones se dividirá entre el número de colonias y pueblos originarios que existan en aquéllas, de modo que la asignación de recursos sea igualitaria, y

c) Los rubros específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal, de conformidad con los resultados de la consulta ciudadana que sobre la materia le remita el Instituto Electoral.

d) Se establecerá que las autoridades administrativas del Gobierno de la Ciudad y Jefes Delegacionales tienen la obligatoriedad de ejercerlo.

Artículo 84. *Para efectos de lo establecido en el artículo anterior y con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente y demás normatividad aplicable, el Instituto Electoral convocará el segundo domingo de noviembre de cada año a la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, cuyo objeto será definir los proyectos específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal inmediato en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal.*

El Instituto Electoral es la autoridad con facultades para emitir la convocatoria, organizar, desarrollar y vigilar el proceso de celebración, así como computar el resultado de las consultas.

Para la celebración de la consulta ciudadana a que se refiere el párrafo anterior, el Instituto

Electoral podrá solicitar la cooperación del Gobierno del Distrito Federal, las Delegaciones y la Asamblea Legislativa. En todo caso, la difusión de dicha consulta se hará de manera conjunta entre el Instituto Electoral, el Gobierno del Distrito Federal, las Delegaciones y la Asamblea Legislativa.

Las consultas ciudadanas a que se refiere el presente artículo se realizarán de conformidad con lo establecido en esta ley y demás disposiciones

*aplicables.”*¹⁹²

Con la nueva legislación parecía que la población tendría más poder de decisión sobre los recursos que se utilizarían en la comunidad pero, como de veré en el siguiente capítulo esto sólo quedó como una buena intención, pues entre la poca cantidad de proyectos que se ingresan, la sobre etiquetación de los recursos y la nula rendición de cuentas sobre este mecanismo, sólo se ha provocado que la población poco o nada participe en el tema y que el logro democrático de incluir a este tipo de presupuesto en la ley sólo quede como una buena intención pero que realmente no ayuda ni a la democracia ni a mejorar la vida de la población.

¹⁹² *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 2010 Artículos 83 y 84 p. 19-20*

Capítulo 3 La Colonia Roma, una radiografía.

3.1 Antecedentes históricos de la colonia Roma

La colonia Roma es uno de los puntos neurálgicos de la Ciudad de México desde su fundación en 1903¹⁹³ siendo de tal trascendencia que el presidente Porfirio Díaz hizo referencia al surgimiento de la nueva colonia en su informe presidencial de ese mismo año, al decir:

“La Ciudad de México continúa extendiéndose notablemente. En los últimos meses se han aprobado los contratos celebrados por el ayuntamiento con algunas empresas particulares para la formación de las colonias llamadas “Roma”, “Condesa” y la “Nueva del paseo”, cuyo terrenos están situados entre la capital y la ciudad de Tacubaya. Las condiciones estipuladas garantizan la completa urbanización de esas colonias, pues estarán dotadas de obras de saneamiento, alumbrado eléctrico, agua y pavimentación de primera clase.”¹⁹⁴

Aunque el anuncio se dio hasta 1903, desde 1902 el proyecto iba tomando vida cuando el empresario inglés Edward Walter Orrin, principal accionista de la fraccionadora “Terrenos de la Calzada Chapultepec S.A.” consiguió la aprobación de su proyecto por parte ayuntamiento de la capital.

“El 30 de noviembre de 1902 se aprobó el convenio celebrado para el establecimiento de la colonia Roma. Las calles de la colonia eran: de norte a suroeste Av. Chapultepec, Puebla, Durango, Colima y Tabasco; de noroeste a Suroeste Guaymas, Morelia, Córdoba, Orizaba, Jalapa y Tonalá.”¹⁹⁵

El convenio aprobado estipulaba la construcción de la nueva colonia en los antiguos potreros de la ex hacienda de la Romita.

“El área que actualmente ocupa [la colonia Roma] fue lo que se conoció hasta fines del siglo XIX como los potreros de la Romita, Ubicándose al poniente de lo

¹⁹³ Cfr. Manuel Perló, “Historia de la Roma, Microhistoria de la Ciudad de México”, Ed. INAH, México URL: http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_19_159-172.pdf p. 159

¹⁹⁴ Ibídem p. 159

¹⁹⁵ Alejandro García, “Hacia la rehabilitación de la colonia Roma, vivienda con comercios”, Tesis, UNAM, México, 2011 p.12

*que era la Hacienda de la Romita, localizada en aquél entonces a orillas de la Ciudad de México y teniendo su origen en un barrio de Tenochtitlan llamado Aztacalco*¹⁹⁶

La naciente colonia cierto tenía nombres de estados en su calles debido a que Orrin veía en ello una forma de rendir tributo a los lugares que conoció del país al recorrerlo como cirquero, se comenzó edificar con base en dos principios:

*“Buscaba ofrecer una síntesis de lo mejor de los conceptos de la tradición urbanística francesa, (con amplias avenidas arboladas, plazas con jardín, vialidades de trazo radial), con las últimas innovaciones en los sistemas de pavimentación y drenaje logrados en los Estados Unidos. En algunas mansiones la influencia anglo-americana se dejaba sentir...la Roma ofrecía un espacio urbano más amplio, abierto y relajado.”*¹⁹⁷

La nueva colonia era un símbolo de modernidad y cambio de siglo en la capital durante el porfiriato, significaba más que un cambio en la traza urbana un parte aguas en historia de la ciudad.

*“Esta colonia es, sin duda, un símbolo del porfiriato, época en la que se pretendió embellecer la capital...su innovador diseño incluía calles amplias, de 20 metros de ancho o más, bordeadas de grandes árboles al estilo de los bulevares parisinos, de ahí avenidas como Álvaro Obregón, Orizaba y Veracruz, entre otras.”*¹⁹⁸

La colonia Roma era ese símbolo de modernidad que traía nuevos aires a la ciudad, era para el cronista Guillermo Tovar y de Teresa. *“La colonia Roma fue un espacio de la ilusión. El reducto urbanístico de una edad que inició con el siglo, cuando se iniciaron guerras y vino la revolución”*¹⁹⁹

La primera zona en poblarse fue la sección norte, siendo un collage social que pues los primeros habitantes fueron las familias más acaudaladas del país, mismas que encargaron construir residencias en la Roma, pero al igual que

¹⁹⁶ Alejandro García, *Op. Cit.* p.12

¹⁹⁷ Manuel Perló, *Op. Cit.* p.160

¹⁹⁸ Pilar Sicilia *“La Colonia Roma”*, Revista Algarabía, México, Julio, 2013 URL: <http://algarabia.com/desde-la-redaccion/la-colonia-roma/>

¹⁹⁹ Guillermo Tovar y de Teresa citado por Pilar Sicilia, *Op. Cit.*

existía esta clase también estaban personas de menor estrato social, mismas que adquirieron créditos hipotecarios para comprar sus viviendas, generando con ella una población vecinal heterogénea.

Pero durante la construcción de la colonia Roma sucedió uno de los hechos históricos más importante del país, la Revolución Mexicana, significando este hecho una pausa momentánea en el desarrollo de la nueva comunidad. Justamente la revolución terminó por darle características demográficas a la colonia.

“La Roma no fue la colonia de los más ricos, esos vivían en Reforma, sino de una clase social, que estallada la Revolución, no pudo salir del país, y se quedó en el sueño de seguir viviendo en los tiempos de Don Porfirio.”²⁰⁰

Al terminar la guerra no sólo se continuó con los planes de desarrollo en la zona y este periodo implicó también la edificación de diversos inmuebles por parte de los gobiernos post revolucionarios de los años 20’s que cambiaron el panorama y vida de la Ciudad de México, estos fueron “El Estadio Nacional”, la escuela primaria pública “Benito Juárez” y el “Club deportivo Hacienda”.

“Este conjunto de construcciones públicas va a desempeñar una función simbólica...mostrar que el nuevo Estado tiene capacidad constructiva, que posee un proyecto social y cultura distinto al porfiriato.

La Roma va a traer nuevos cambios en las relaciones sociales y vecinales, así como en la vida cotidiana de la colonia. Ya no es únicamente el espacio urbano residencial privado, ahora tiene un espacio público, que le pertenece a todos los habitantes de la Ciudad de México, cientos de niños acuden diariamente de rumbos muy diversos para asistir a la “Benito Juárez”. El Estadio Nacional no sólo era sede de eventos deportivos, también se verificaba la posesión de los presidentes. Así la Roma...es la colonia de los ricos y al mismo tiempo una colonia abierta y accesible.”²⁰¹

²⁰⁰ Guillermo Tovar y de Teresa citado por Pilar Sicilia, Op. Cit.

²⁰¹ Manuel Perló, Op. Cit, p.162

Cabe mencionar que si bien la Roma era una colonia que atraía habitantes de distintos puntos de la ciudad, era poblada en su mayoría por clases media y altas de la capital, de hecho una muestra fue un mitin en contra del cierre de iglesias durante el gobierno de calles.

“Un mitin que distinguidas señoras realizaron afuera de la parroquia de la Sagrada familia –en la calles de Puebla y Orizaba- para oponerse al cierre de los templos católicos durante la prohibición decretada por Plutarco Elías Calles.”²⁰²

A pesar de estar poblado por clases medias altas y altas, en su mayoría, la vida de la Roma la volvió un centro neurálgico de la capital del país, gente de todos los puntos llegaban a diario para hacer uso de los inmuebles recién edificados, esto contribuyó a que llegaran cada vez más habitantes a la zona, así como incrementar poco a poco la población flotante de la colonia, impulsando un desarrollo comercial en la zona. Si bien entre semana la zona se poblaba de gente que llevaba a sus hijos a la escuela, los fine de semana los parques de la colina, el Estadio Nacional y la Iglesia de la sagrada familia eran punto de atracción para los pobladores de la ciudad.

Los años veinte terminaron por volver a la colonia Roma como una colonia multifacética y pluricultural que atrajeron a más pobladores que en los años treinta se encargaron de poblar los últimos espacios de la nueva colonia, extendiendo sus límites a la llamada Roma Sur que comprendía desde la avenida Baja California hasta el Río de la Piedad, (hoy Viaducto Miguel Alemán), siendo justamente esta zona la última en poblarse.

La zona sur, a diferencia de la norte que presentaba una enorme desigualdad, era más homogénea poblada por comerciantes, profesionistas y funcionarios de gobierno²⁰³, esta misma zona en los años 40 atrajo a familias que venían de la provincia del país, principalmente veracruzanos, oaxaqueños, chiapanecos y yucatecos, así como extranjeros que recién arribaban al país, entre los cuales

²⁰² Teresa Ramírez, “La Roma, una colonia que se niega a morir”, La Jornada, México, 24 de diciembre de 2002

²⁰³ Cfr. Manuel Perló, Op. Cit, p.162

destacan sirios, libaneses y judíos, los cuales además de poblar la Roma llegaron a la colonia Hipódromo.

La llegada de estos pobladores llevó a que las familias acaudaladas comenzaran a desocupar sus antiguas casas pues *“para los habitantes originales...la llegada de los migrantes...abaratava la colonia. La Roma estaba dejando de ser lo que había sido antes.”*²⁰⁴

El descontento de las clases altas se fue agudizando llegando el punto de inflexión con la construcción del multifamiliar Juárez, ocasionando que en la década de los 50's, poco a poco se fuera despoblando la colonia Roma, provocando un éxodo de estas familias a colonias como Las Lomas de Chapultepec, y las clases medias altas se trasladaron a la colonia Del Valle, Hipódromo y Nápoles.

La alta desocupación sumada al congelamiento de las rentas aprobado en 1942 por decisión presidencial y que nunca fue ajustado, llevó a que los edificios de la antigua colonia punta de lanza de ciudad como lo fue la Roma, se hicieron viejos y descuidados, pues sus propietarios dejaron de invertir en su mantenimiento, impulsando nuevamente que se continuase despoblando.

La Roma dejó de ser predominantemente habitacional y comenzó a tener una relevancia comercial y de servicios, al mismo tiempo que la migración de sus antiguos habitantes continuó, pasando de ser de clase media alta y alta a una clase media pujante.

“Uno de los cambios más dramáticos se dio a mediados de los años 40, cuando dejó de ser zona residencial, título que cedió a las colonias Polanco, Anzures y las Lomas de Chapultepec. Así en pleno auge económico, industrial y social del país, la colonia se fue poblando de una clase media proveniente en buena parte de la región sureste de México, dispuesta a trabajar en fábricas, oficinas y

²⁰⁴ Ibidem, p.163

*comercios, y de alojar estudiantes pensionados en las numerosas recámaras de las antiguas casonas de principios de siglo.*²⁰⁵

Los propietarios de los inmuebles dejaron de ser mayoría y fueron sustituidos por los inquilinos²⁰⁶ y la unidad entre sus habitantes de desmoronó, dejaron de ser la colonia Roma y comenzaron a ser “muchas Romas”, divididas por avenidas, cuadras y edificios, provocando no sólo una falta de integración de los pobladores, incluso rivalidades que llegaban a los golpes, ejemplo de ellos era la lucha de las pandillas los Fortachones, quienes vivían en la Roma norte y los Piedanos de la Roma sur.

La división entre vecinos de la Roma, y la desocupación que comenzaba a ser mayor se vio potencializado por el temor que cundió en la colonia a raíz del sismo de 1957, pues *“La madrugada del 28 de julio de 1957, el edificio de departamentos en la esquina de Frontera y Álvaro Obregón...cayó sepultando a 12 familias”*²⁰⁷

La composición poblacional volvió a variar a finales de los 50's y principio de los 60's la Roma se fue poblando de artistas, políticos y actores, además se hizo famosa por sus cantinas, salones de baile y burdeles. La Roma entre sus parques, comercios y vida nocturna tomó un papel central en la dinámica de la social de la capital, hecha que se vio amplificado en 1967 con la llegada del metro.

*“Los vecinos de las zonas aledañas [a las estaciones del metro]...vieron como de la noche a la mañana las calles eran invadidas con autobuses, trolebuses, peseros y taxis y las banquetas por puestos de fritangas, periódicos, jugos y hasta fayuca...”*²⁰⁸

Con las nuevas conexiones de transporte, la colonia Roma se tornó cada vez más comercial y menos habitacional, además el rubro de servicios también tomó impulso pues se encontraba relativamente cerca de colonias como Del valle,

²⁰⁵ Teresa Ramírez, Op. Cit.

²⁰⁶ Ibídem p.164

²⁰⁷ Arturo Páramo, “La ciudad después de los sismos de 1957 y 1985” Periódico Excelsior, México, 23 de marzo de 2012

²⁰⁸ Manuel Perló, Op. Cit. p.165

Polanco e Hipódromo, además de que se comenzaron a generar edificaciones de departamentos que sustituían a las viejas casonas y que eran adquiridas por familias que buscaban vivir cerca de sus trabajos.

Pero al mismo tiempo que se vivió un boom comercial en la zona, afectaron la vida en la zona:

“Los nuevos usos rebasaron la capacidad instalada de la colonia y saturaron el uso de la infraestructura y equipamiento urbano. Agua, drenaje, calles, banquetas, todo se puso en disputa. A falta de estacionamientos, se invadieron aceras, [se hicieron] segundas y terceras filas y áreas verdes.”²⁰⁹

La Roma era una colonia multifacética, siendo una zona comercial primordialmente, pero también habitacional, era una colonia de día y otra de noche, una entre semana y distinta los fines de semana, pero lo constante era la transcendencia que tenía en la vida de la capital.

“Para los años 60, la Roma se definía como una zona primordialmente comercial, escolar y de oficinas, con elevado flujo poblacional, ruido y aglomeraciones...”²¹⁰

Pero la llegada del metro no era el último cambio importante para la colonia. En 1978 con el nuevo plan vial para la Ciudad de México se diseñaron los llamados ejes viales, estos consistían en grandes avenidas que conectarían distintos puntos de la ciudad, estos mismos ejes cruzarían la colonia Roma, no se tocarían ningunas casas pero sí plazas y sitios emblemáticos como lo fue la palmera de Yucatán. Con este cambio en la arquitectura urbana se podría esperar que la gente protestara pero esto no sucedió.

“A diferencia de otras colonias donde la gente salió a defender sus casas y sus árboles, aquí la protesta fue mínima y, para su vergüenza los vecinos de la Roma permitieron el sacrificio de esos nobles gigantes...”²¹¹

²⁰⁹ Manuel Perló, Op. Cit, p.167

²¹⁰ Teresa Ramírez, Op. Cit.

²¹¹ Manuel Perló, Op. Cit. p.168

Una característica de la Roma que permitió dichos cambios tan impactantes en la colonia fue que la unión entre vecinos era poca, la protesta nula y el asumir las decisiones de gobierno de forma pasiva sin participar e intervenir en ellas, por lo cual la participación ciudadana en dicha colonia tenía características precarias, por lo que el nivel de influencia de los habitantes de la zona en las decisiones de gobierno era poca, quedando reservado esto para grupos más estructurados como las asociaciones de restauranteros.

“La Roma es una colonia donde las relaciones vecinales tienen poco contenido, no son prioritarias y su contenido es superficial. Uno no va a la Roma a buscar vecinos, a esperar solidaridad, ayuda y amistad. Lo que una encuentra es gente de los más diversos orígenes sociales, formaciones culturales y personalidades. Es ciertamente una colonia de fuertes personalidades, de habitantes autosuficientes y demandas de vida distintas.”²¹²

Los cambios en la estructura urbana a partir del trazado de los nuevos ejes viales que se construyeron durante el periodo que Hank González encabezó la regencia capitalina contribuyó a que se abandonara los inmuebles, pero otro hecho ayudó a que esa migración continuara, aunque también sirvió para que algunos grupos de vecinos se unieran más, esto fue el sismo del 19 de septiembre de 1985, cuando más de uno de sus edificios se derrumbó a raíz del movimiento telúrico, ejemplo de ello fue *“el multifamiliar Juárez, al sur de la Roma, y otros edificios se apartamentos se derrumbaron con sus habitantes dentro.”²¹³*

El terror posterior al terremoto debido a la enorme cantidad de muertos y desaparecidos, incitó que quienes podían migrar lo hicieran, iniciando una desocupación del centro de la ciudad que poco a poco terminó por llevar a un proceso de despoblamiento de la zona como habitacional e impulsando posteriormente su aprovechamiento comercial, además relevando que muchas de las antiguas casonas se habían convertido en vecindades, dejando ya muy lejos el glamour inicial de la colonia.

²¹² Ibídem p.168

²¹³ Arturo Páramo, Op. Cit.

“Los terremotos de septiembre de 1985 aceleraron el proceso de migración y pusieron al descubierto que gran número de inmuebles de la época porfiriana estaban habilitados como vecindades y familias enteras hacían de una sala habitación toda una casa.”²¹⁴

El terremoto de 1985 al mismo tiempo que impactó de forma negativa en la colonia Roma, pues trajo desocupación en ella, contribuyó a que se gestara una organización social importante, La Unión de Vecinos y Damnificados del 19 de septiembre, misma que luchó en una primera etapa por apoyo gubernamental para enfrentar los daños causados por el temblor, mismos que iban desde daños en menores y mayores en bienes inmuebles hasta afectaciones en su salud.

“Dentro de la colonia Roma, tuvo origen la llamada UVyD19, (Unión de Vecinos y Damnificados del 19 de septiembre), la cual, junto con otras organizaciones civiles, luchó y exigió al gobierno entre otras cosas, la expropiación de edificios y casas dañadas, el apoyo económico y de vivienda a las personas damnificadas y la reconstrucción de la colonia”²¹⁵

El UVyD19 no obtuvo éxito de forma inicial, muchas de sus peticiones fueron ignoradas por la autoridad, lo que catalizó que crearan formar de organización propia para subsanar sus necesidades, la cual terminó por abrir los canales gubernamentales para ser escuchados.

“Los primeros intentos de gestión inicial frente al gobierno no sólo se vieron rechazados...sino incluso luchó contra mecanismos de control político como cooptación y represión...Pese a ello, el amplio trabajo cultural...la creación de cooperativas de trabajo y apoyo social entre otras actividades que se difundieron entre el público atento y los medios de comunicación...rápidamente generaron un impacto en las “ventanas institucionales” donde su lucha se vio reflejada en la respuesta de organismos no gubernamentales y el propio gobierno dieron a

²¹⁴ Teresa Ramírez, Op. Cit.

²¹⁵ Alejandro García, Op. Cit. p.14

*través de los llamados programas emergentes y de apoyo financiero para la reconstrucción hacia 1987.*²¹⁶

La UVyD19 después de conseguir los apoyos parciales para la reconstrucción en 1987, se unió al Movimiento Urbano Popular, y a partir de ese momento se vincularon en distintas acciones políticas, como el apoyo la elección de 1988, pero su principal punto de lucha política fue durante la elección de 1994, cuando en conjunto con otras organizaciones sociales terminó por tener ya un peso partidista principalmente al aliarse coyunturalmente con Partido de la Revolución Democrática, (PRD), para apoyar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia del república, y posteriormente, en 1997, para ser uno de los grupos que lo impulsaron su elección como Jefe de gobierno.

Actualmente la UVyD19 sigue configurada y desde 1999 luchan por la conformación de la “Agrupación Política Local” como una forma de incidir de forma directa en el gobierno de la ciudad, *“con el propósito de pasar de lo social a lo políticamente organizado”*.²¹⁷

Pero la organización UVyD19 no se extendió a toda la colonia Roma, la organización social y lucha común fue escasa y con pocos ejemplo y con el paso de tiempo y el cambio en la configuración de sus habitantes la poca participación política y lucha por mejores condiciones de vida no continuo, incluso existen puntos donde aún se ven los estragos del sismo de 1985.

*“Actualmente todavía se pueden encontrar terrenos con escombros, banquetas rotas e inmuebles dañados y, por lo tanto, son abandonados, el terremoto es el mayor detonante del abandono de inmuebles en la colonia Roma.”*²¹⁸

²¹⁶ Miguel Rodrigo González, *“La Unión de Vecinos y Damnificados del 19 de septiembre y el Frente del Pueblo: Una historia sobre la lucha social y la participación política en la Ciudad de México, 1985-1999”*, UNAM; Tesis, México, 2001, p. 60

²¹⁷ Ibidem, p.224

²¹⁸ Alejandro García, Op. Cit. p.14

A partir del terremoto de 1985 y el abandono de inmuebles la configuración de la colonia cambió, muchos de los habitantes originarios abandonaron sus antiguas casas, llegando más inquilinos creando una composición pluricultural y conformada por personas de distintos estratos socioeconómicos, a ello se le suma la cantidad de comercios instalados en la zona lo que ha provocado un elemento de dispersión y falta de cohesión que ha sobrevivido hasta el momento, eso mismo lo relevan vecinos de la zona como Dolores Barajas, que en entrevista para *La Jornada* comenta:

“La mayoría de quienes poblaron la colonia han dejado sus casas, algunas cayeron en buenas manos, otras tristemente terminaron como vecindades.

La calle Valladolid fue una de las más bonitas, siempre fue un lugar de mucha algarabía y restaurantes famosos, uno de ellos fue El Retiro... hoy no se puede pasar de tantos negocios de quesadillas y tantos vehículos... será difícil levantar la colonia, muchas personas ya no quieren vivir aquí...”²¹⁹

Ese desapego a crear “comunidad” ha impactado de forma negativa en la participación de los vecinos en decisiones públicas, llegando a ser sólo los participantes grupos de intereses como restauranteros, comerciantes o segmentos específicos de inmigrantes que se coordinan para obtener algún tipo de beneficio para su conglomerado pero dejando de lado al resto de la comunidad, tal y como sucede con el grupo Otomí que vive actualmente en la calle de Guanajuato en un predio que le pertenecía a la secretaría de Gobernación y en el cual les fueron habilitadas viviendas, mejorando considerablemente sus condiciones de vida, pues desde 1996 han gestionado diversos apoyos institucionales que les han permitido obtener un techo y constituirse como un corredor cultural que mantiene viva su cultura²²⁰.

²¹⁹ Teresa Ramírez, Op. Cit.

²²⁰ Cfr. Diana Ruiz, “*Un grupo Otomí en la colonia Roma: Construcción de identidades e imaginarios*”, Ed. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, URL: <http://www.psicologia.umich.mx/downloads/UarichaWeb/Uaricha9/UnggrupoOtomienlacoloniaRoma.pdf>

Pero esa cohesión que ha conseguido tener el grupo de otomís no se refleja con otros sectores de los habitantes de la colonia, muchos de ellos desconocen la existencia de los indígenas dentro de la Roma pues no hay una convivencia cercana con ellos, aunque esta falta de unión no sólo se da con los habitantes indígenas, en términos generales la mayoría de los habitantes de la roma no conviven ni con otras personas con las que comparten la colonia, lo que en general dificulta que participen activamente en temas de interés general, sucediendo eso en tópicos sumamente específicos y en donde la motivación es más personal que común, lo que parece ser un reflejo de su historia, pues como se ha podido establecer desde la mitad del siglo XX la colonia se fragmentó para no unirse más.

3.2 Características socio-económicas de las Unidades Territoriales de la Roma

La colonia Roma para fines del trabajo de la Subsecretaría de Participación Ciudadana del Distrito Federal (SSPCDF) se dividió en tres unidades territoriales, mismas que sirvieron para ser la base de constitución de los comités ciudadanos de 2010, juntos con otros requisitos mencionados en el capítulo 2 del presente trabajo.

A partir de las unidades territoriales y sumadas a los módulos de seguridad pública de la demarcación la SSPCDF dispuso de su personal para coadyuvar en acciones que fomentasen la participación ciudadana en diversos asuntos públicos, entre ellos la aplicación del presupuesto participativo.

Las unidades territoriales tienen prioridad de atención del personal acorde a su nivel de marginalidad, entre mayor nivel de marginal tenga es más el tiempo y recursos que la SSPCDF invierte en la localidad, el caso de la colonia Roma, teniendo una división en dos unidades territoriales que son de muy baja marginalidad y una de muy baja marginalidad, lo cual parece ser determinante para que la población pocas veces participe en temas públicos, pues sus necesidades de servicios están prácticamente resueltas, y sólo se organizan en

temas sensibles a su nivel de marginalidad como lo es tener un sitio donde estacionarse, siendo esta una de las razones históricas que llevó al alto nivel de participación en la consulta ciudadana sobre parquímetros.

Esa misma satisfacción en sus necesidades básicas de servicios resueltas, sumado a los rubros de aplicación del presupuesto participativo hace que poca gente se interese en votar, a pesar de que gran parte de los habitantes son mayores de edad, y si a ello se le suma que muchos de los habitantes de la Roma son arrendatarios el desinterés en darle tiempo a atender las necesidades de las colonia es alto, lo cual se nota en la cantidad de proyectos y votantes que atrae este mecanismo de participación ciudadana.

Una serie de datos que permiten establecer las relaciones anteriores son las características que tienen las unidades territoriales, las cuales se enlistan a continuación:

Tabla 7. Roma norte oriente²²¹

Unidad Territorial	15-027-1 Roma norte oriente, para fines del presupuesto participativo es Roma norte II y II
Marginalidad	Baja
Número de manzanas	111
Número de habitantes	19,576 personas
Porcentaje de mujeres	53.58%
Porcentaje de hombres	46.37%
Número de pobladores mayores de 18 años	14,358 personas
Años promedio de educación escolar	11.4
Población económicamente activa	9,874 personas

²²¹ S/A, “Sistema de Información de Desarrollo Social”, Gobierno del Distrito Federal, México, URL: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=35>

Población económicamente inactiva	6,080 personas
Población ocupada	9,715 personas
Sector económico con mayor cantidad de población empleada	Terciario
Viviendas ocupadas	6,051
Porcentaje de viviendas propias	43.74%
Viviendas rentadas	46.32%
Viviendas de materiales pesados	5,912
Viviendas de materiales precarios	139
Viviendas con 2 a 5 cuartos	4,794
Porcentaje de familias con jefatura de familia masculina	63.37%
Porcentaje de familias con jefatura de familia femenina	36.63%

A esta Unidad Territorial la Secretaría de Desarrollo Social del D.F la considera de baja marginalidad porque la mayoría viviendas cuentan con todos los servicios y están hechas de materiales pesados, por lo que la calidad de vida de los pobladores no es tan precaria como en otros lados de la ciudad. Los años de escolaridad en la colonia al ser 11.4 superan el promedio del D.F con 10.5²²² y el nacional con 8.5²²³, lo cual puede ser una buena base para que la población comprenda el qué, el cómo y lo importante de su participación en torno a los asuntos públicos.

²²² Ricardo, Valdés, "Bajó el promedio de escolaridad en México y el número de jóvenes que acceden a la educación superior: cifras del INEGI", La Jornada de Aguascalientes, México, 24 de mayo de 2012. URL: <http://www.lja.mx/2012/05/bajo-el-promedio-de-escolaridad-en-mexico-y-el-numero-de-jovenes-que-acceden-a-la-educacion-superior-cifras-del-inegi->

²²³ Ibidem

La delimitación geográfica es la siguiente:

Mapa 1. Roma norte oriente²²⁴



²²⁴ S/A, “Sistema de Información de Desarrollo Social”, Gobierno del Distrito Federal, México, URL: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=35>

Tabla 8. Roma norte poniente²²⁵

Unidad Territorial	15-027-2²²⁶ Roma norte poniente, para fines del presupuesto participativo es Roma norte I
Marginalidad	Muy baja
Número de manzanas	51
Número de habitantes	6,090 personas
Porcentaje de mujeres	46.03%
Porcentaje de hombres	53.97%
Número de pobladores mayores de 18 años	4,530 personas
Años promedio de educación escolar	11.6
Población económicamente activa	3,138 personas
Población económicamente inactiva	1,839 personas
Población ocupada	9,715 personas
Sector económico con mayor cantidad de población empleada	Terciario
Viviendas ocupadas	2,072
Porcentaje de viviendas propias	37.84%
Porcentaje de viviendas rentadas	50.05%
Viviendas de materiales pesados	1,995
Viviendas de materiales precarios	63
Viviendas con 2 a 5 cuartos	1,592
Porcentaje de familias con jefatura de familia masculina	62.67%

²²⁵ S/A, “Sistema de Información de Desarrollo Social”, Gobierno del Distrito Federal, México, URL: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=35>

²²⁶ S/A, “Sistema de Información de Desarrollo Social”, Gobierno del Distrito Federal, México, URL: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=35>

Porcentaje de familias con jefatura de familia femenina	37.28%
---	--------

Es una la UT de la colonia Roma con menor población, lo que podría ayudar a que la población se conociera más fácilmente, pero un elemento en contra es que la mayoría de las viviendas son rentadas, lo que llega a resultar perjudicial para que los habitantes se interesen en conocer a sus vecinos y mucho menos en participar en asuntos públicos, sobre todo si se considera que tiene un nivel de marginalidad bajo, por lo cual son pocos las necesidades que satisfacer en la Unidad Territorial, incluso las viviendas en su mayoría son de . El nivel educativo es superior al promedio nacional lo que podrían resultar una característica favorable para que la población participe en la atención de problemas colectivos, pero como se dijo

La delimitación territorial es la siguiente:

Mapa 2. Roma norte poniente

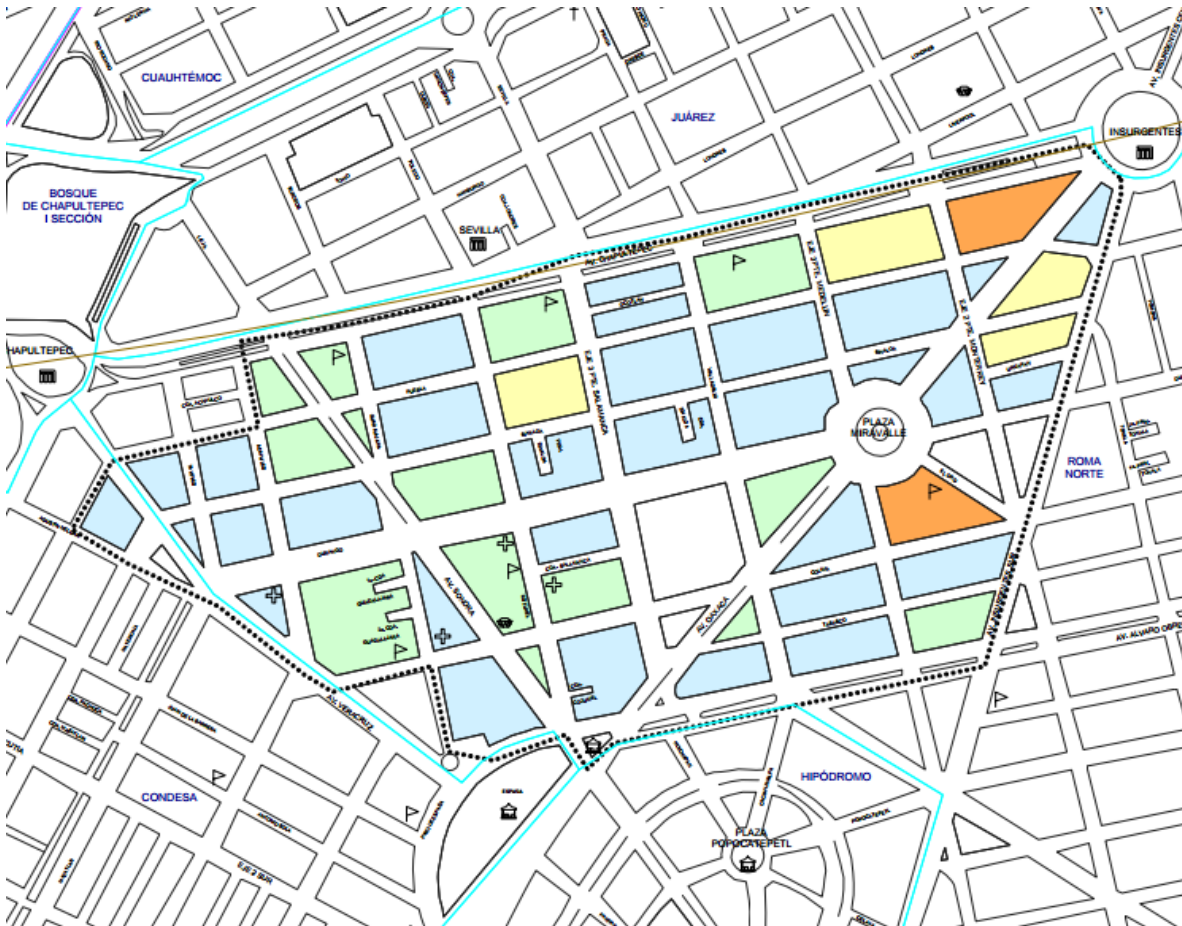


Tabla 9. Roma Sur²²⁷

Unidad Territorial	15-028-1 Roma sur, para fines del presupuesto participativo es Roma sur I y II
Marginalidad	Muy baja
Número de manzanas	123
Número de habitantes	17,349 personas
Porcentaje de mujeres	44.78%
Porcentaje de hombres	55.20%
Número de pobladores mayores de 18 años	13,145 personas
Años promedio de educación escolar	12
Población económicamente activa	8,674 personas
Población económicamente inactiva	5,804 personas
Población ocupada	8,555 personas
Sector económico con mayor cantidad de población empleada	Terciario
Viviendas ocupadas	5,717
Porcentaje de viviendas propias	48.98%
Porcentaje de viviendas rentadas	42.85%
Viviendas de materiales pesados	5,688
Viviendas de materiales precarios	143
Viviendas con 2 a 5 cuartos	5,669
Porcentaje de familias con jefatura de familia masculina	60.59%
Porcentaje de familias con jefatura	39.41%

²²⁷ S/A, "Sistema de Información de Desarrollo Social", Gobierno del Distrito Federal, México, URL: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=35>

Es la UT con mayor número de habitantes hombres de la Roma y en la que mayoría de ellos son jefes de familia, mismas que tienen un nivel de marginalidad muy bajo, por lo que sus necesidades son cubiertas, lo que puede influir en que no se interesen por participar en asuntos públicos pues sus problemas colectivos son limitados ya que la mayoría de sus servicios son cubiertos. Los años de escolaridad son superiores a las otras Unidades por .5 años, estando muy por arriba del promedio nacional y del D.F. lo que las hace una comunidad con alto potencial para involucrarse en la toma de decisiones públicas, pero al tener poca marginalidad no lo hacen. Otro hecho destacable es que la mitad de las viviendas son propias y la otra mitad rentadas lo que es un elemento que limita el nivel de involucramiento de amplios sectores de habitantes en asuntos colectivos que no le afecten de forma inmediata pues solo están de paso en la comunidad.

La delimitación territorial es la siguiente:

Mapa 3. Roma Sur



Capítulo 4. La Colonia Condesa, una radiografía.

4.1 Antecedentes históricos de la colonia Condesa

La colonia Condesa tiene una historia paralela a la de la colonia Roma, naciendo crecimiento en el número de habitantes de la ciudad provocó que esta tuviera que extender sus límites.

“A mediados del siglo XIX la Ciudad de México comenzó a ampliar sus fronteras. El casco urbano aumentó sus límites e integró a las poblaciones o municipios de sus alrededores como Tacubaya, La Villa de Guadalupe, Tacuba, Mixcoac, Coyoacán, etc. Las haciendas cercanas como La Condesa.”²²⁸

Este crecimiento llevó al reglamento de 1903. *“A principios del siglo XX se crearon algunas colonias como la Roma, Condesa, Paseo Juárez – Cuauhtémoc, entre otras que se hicieron bajo un reglamento de admisión de nuevas colonias expedido en 1903.”²²⁹*

Cabe mencionar que si bien es hasta 1903 que la Condesa empieza a cobrar vida, pues en 1859 se solicita al gobierno un permiso para expandir la Ciudad de México más allá de sus muros y establecer nuevos asentamientos en los terrenos de la hacienda “La Condesa”, sus terrenos y anexos. En ese momento el permiso no prosperó, pero en 1902 el proyecto comenzó a tomar nueva vida comenzando con el proyecto de construir un hipódromo.

En diciembre de 1902 la “Compañía “Fraccionadora Condesa S.A”, obtuvo las escrituras públicas de propiedad sobre los terrenos de la antigua Colonia Condesa.

“COLONIA DE LA CONDESA. El 30 de diciembre de 1902 el Ayuntamiento aprobó el convenio celebrado entre las comisiones de Hacienda y Obras Públicas y los señores Porfirio Díaz (hijo) y Ramón Alcazar por la “Compañía Colonia Condesa” S.A. para el establecimiento de dicha colonia en terrenos de la hacienda mencionada al S.O. de la Ciudad. El expediente está en giro

²²⁸ Ahuetzin Larios, “Rehabilitación del Mercado Michoacán y su entorno”, Tesis, Universidad de las Américas, Puebla, 2004 p.18

²²⁹ Ibídem p.18

*en la Dirección General de Obras Públicas.*²³⁰

Después de haber adquirido los terrenos de la antigua hacienda la fraccionadora planeó construir las nuevas colonias en la Ex hacienda “El Arenal” y es justamente del mote que en siglo XVIII recibía esta propiedad que tomó su nombre la colonia Condesa, pues de esta forma se le llamaba a la propiedad que en esa época pertenecía a Doña María Magdalena Dávalos de Bracamontes y Orozco, quien ostentaba el título de tercera condesa de Miravalle. Después de ser adquiridos los terrenos es hasta 1908 cuando la colonia Condesa tiene el diseño final de su proyecto.

Es pertinente mencionar que el proyecto de las nuevas colonias llevaba cocinándose desde los albores del siglo XX cuando el Banco Mutualista y de Ahorros había comprado a los sucesores de Vicente Escandón una considerable porción de la Hacienda del Arenal que originalmente había pertenecido a las Doña María Magdalena Dávalos de Bracamontes y Orozco, tercera condesa de Miravalle, y que pasaron a manos de la familia Escandón a la cual le fueron adquiridos por el Banco mencionado.

Dicha institución bancaria vendió estos terrenos a la compañía “Fraccionadora Condesa S.A.” encargada de construir la nueva colonia capitalina. Cabe decir que este proyecto fue fomentado por personas ligadas al poder gubernamental, pues entre los accionistas se encontraban José Yves Limantour, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Porfirio Díaz hijo, Enrique Creel, Fernando Pimentel y Fagoaga, Pablo Escandón, Guillermo Landa y Escandón,

Y cabe destacar que desde el año de la adquisición de parte de la ex hacienda la configuración de la zona comenzó a cambiar, pues de entrada la fraccionadora vendió parte de estos al jockey club de México:

*“En 1902 la fraccionadora de la colonia Condesa adquirió grandes terrenos en la antigua hacienda de “La Condesa” al mismo tiempo realizó un contrato de compra venta con el Jockey Club para establecer el nuevo hipódromo.”*²³¹

²³⁰ Jiménez citado por Salinas, “Transformaciones urbanas en el contexto neoliberal. la colonia condesa en la Ciudad de México: hacia un proceso de gentrificación”, Tesis, UNAM, México, 2013 p. 82

Esta venta fue sumamente reglamentada para el Jockey Club, con lo que se buscaba que el único fraccionador en ese momento fuera la “Compañía Colonia Condesa”, mientras que el club sólo podría explotar los terrenos como hipódromo en el corto plazo.

“...el Jockey Club de México que adquirió un lote de 300,000 m para la instalación de un hipódromo, acordando dentro de una cláusula del contrato que no se podía hacer otro uso del terreno -que no fuera el hipódromo- hasta después de 15 años y que si pasado ese tiempo lo quisiera fraccionar, puesto que se ubicaría dentro de una zona habitacional, tendría que donar 60,000 m para el establecimiento de un parque público.”²³²

El hipódromo no funcionó tal y como estaba contemplado, pues la asistencia fue poca, hecho por el que tuvo que cerrar sus puertas en 1910 y así se mantuvo por 15 años, cuando ya teniendo claro que el hipódromo no reabría sus puertas en 1925 se decidió usar parte de su terreno para la construcción del fraccionamiento Insurgentes- Hipódromo, que más tarde cambiaría su nombre a Hipódromo-Condesa.

“José G. de la Lama y Raúl Basurto hacia 1925 compraron a la sociedad del Jockey club, terrenos donde habían establecido el Hipódromo de la Condesa, cabe mencionar que la empresa “Colonia Condesa S.A.” ya había cedido todos los derechos a la compañía “Bancaria de obras y bienes raíces, S. A.”, que concretó la venta del Jockey club.

El 25 de diciembre de 1925 fueron los terrenos fueron adquiridos por de la Lama y Basurto quienes se comprometieron a ejecutar las obras de urbanización de las calles, saneamiento, instalación de agua, pavimentos de asfalto, baquetas, guarniciones, candelabros para la instalación eléctrica con cable subterráneo y la construcción de un parque...[el cual], lograron reducir de las 18 hectáreas

²³¹ Ahuetzin Larios, Op. Cit. p.19

²³² Ayala citado por Salinas, Op. Cit. p. 82

*establecidas a 8.7 con el argumento de que la superficie restante al ser vendida, sería para sufragar los gastos*²³³

Para la construcción de la nueva colonia se dispuso del lote original conformado por 300,000 m el 40% de ellos se reservaría para áreas verdes, plazas, camellones y parques, entre ellos el parque España y el parque México.

”El proyecto ganador fue el de José Luis Cuevas quien... ya había diseñado la traza del fraccionamiento de la Lomas de Chapultepec...la propuesta del arquitecto cuevas rompe por primera vez con los viejos elementos urbanos, introduciendo nuevos elementos... que modulan y embellecen el contexto...al incluir espacios adyacentes a través del uso de camellones.

*Se suman a estos espacios las avenidas en diagonal, como una primera idea de estructurar el espacio urbano, retomada de diseños europeos...[además se vuelve al] parque el [elemento] que crea la columna vertebral del espacio urbano.*²³⁴

El fraccionamiento se desarrolló con los siguientes límites:

*“...al norte con la Avenida Jalisco (Alvaro Obregón) y con la avenida Yucatán, al este con la avenida Veracruz (Insurgentes), al sur con la calle Aguascalientes y la avenida Nuevo León, que continúa al poniente y cierra con la avenida Jalisco (Alvaro Obregón).*²³⁵

La colonias Condesa e Hipódromo buscaban ser vanguardia no sólo en la calidad de las casas que se construían, sino también en los elementos urbanísticos de la zona, emulando las ciudades europeas primordialmente París, invitando a crear un espacio cómodo y novedosos para los habitantes de la zona en un inicio, pero que terminó por atraer a personas de toda la ciudad.

Con la construcción de estos espacios las colonias estaban listas para ser habitadas y así fueron.

²³³ Yessica García, *“Paisaje y Art Déco de la colonia Hipódromo”*, Tesis, UNAM, México, 2007 p.69

²³⁴ Ibidem p.69-71

²³⁵ Ibidem p. 71

“...Al principio fue poblada por familias acaudaladas atraídas por un excelente clima como zona de descanso, las inversiones hicieron de esta zona un lugar exclusivo en su tiempo, en donde se desarrollaron proyectos arquitectónicos importantes.”²³⁶

Estas familias fueron comprando primordialmente la zona norte de las colonias dejando al final la zona sur, lo que obligó a que los desarrolladores a bajar los costos de las casas provocando que en una segunda etapa llegaran a la zona familias de clase media y extranjeros.

“Los lotes vendidos con mayor facilidad se encontraban en las inmediaciones de la avenida Veracruz y la avenida Jalisco; no ocurrió lo mismo con la zona suroeste, cercana a la avenida Nuevo León. La empresa fraccionadora...decidió promover esta zona con la construcción de 80 casas económicas.

La colonia se pobló más rápido hacia el norte debido probablemente a la cercanía con las colonias aristocráticas de la época como Polanco y Chapultepec...así mismo se poblaron las arterias urbanas y las avenidas cercanas al Parque México”²³⁷

Las nuevas colonias se fueron poblando poco a poco y debido a la riqueza que tenían los primeros pobladores los edificios construidos fueron muy bellos, estos caracterizados por su estilo Art – Decó, y es que con la habilitación de la nueva zona habitacional sobre lo que fue el hipódromo surgen dos nuevas colonias indispensables para visitar en la ciudad, la Condesa y la Hipódromo, además de contar con uno de los más modernos alumbrados públicos de la capital, lo que impulsó la vida por la noche en la zona y la llegada de visitantes diurnos y nocturnos, lo cual será a lo largo del tiempo una de las características de las colonias.

²³⁶ Ahuetzin Larios, Op. Cit. p.42

²³⁷ Yessica García, Op. Cit. 71-72

“La inauguración del alumbrado públicos se realizó el 27 de agosto de 1927, es significativo este evento ya que ofreció a los nuevos habitantes la experiencia de convivir y prolongar su estancia en el espacio exterior.”²³⁸

La tradición comercial de las colonias Hipódromo y Condesa recibieron un nuevo impulso con la llegada de refugiados judíos procedentes de Rusia, Polonia, Lituania y el cercano oriente quienes al establecerse en la Ciudad de México pusieron diversos comercios en la zona como forma de subsistencia.

“A mediados de los años treinta un buen número de judíos se mudaron del centro a la colonia Hipódromo buscando mejorar su nivel de vida...Con la llegada de judíos llegaron también sinagogas, colegios y comercios que le dieron una identidad especial convirtiéndola casi en una isla israelita...incluso hoy en día, la colonia Hipódromo es conocida por su población de ascendencia judía.”²³⁹

El arribo de población judía a la colonia Hipódromo también se dio en la condesa y con ello la composición urbana se transformó, dando paso de una colonia meramente habitacional a comercial que se fue convirtiendo en un atractivo turístico en la ciudad, basado en los extranjeros.

“Tanto la colonia Condesa como la colonia Hipódromo, estuvieron habitadas por una fuerte presencia de migrantes extranjeros, en particular de judíos, quienes además de sus espacios en los cuales reproducían sus costumbres como son: escuelas y sinagogas, constituyeron una gran variedad de establecimientos comerciales, creando tiendas de ropa, pieles finas, talleres, farmacias, papelería, tienda de abarrotes, carnicerías, panadería, cafeterías y restaurantes.”²⁴⁰

Si bien la población de judíos fue importante en la población de Hipódromo y Condesa, otro grupo de extranjeros fuerte que llegó habitar las colonias fueron los españoles principalmente refugiados de la guerra civil española.

“En 1939 llegaron a México desde España muchos refugiados...A mediados de los cuarenta , llegan a la colonia Hipódromo, y si bien es cierto que la presencia

²³⁸ Yessica García, Op. Cit. p. 72

²³⁹ Víctor Ramírez, “El parque México, génesis y transcendencia. Valoración patrimonial de un espacio público”, Tesis, UNAM, México, 2005 p.52

²⁴⁰ Alberto Salinas, Op. Cit. 84

*española no fue tan significativa como la judía, la colonia en sí representó un espacio de encuentro con México.*²⁴¹

La población extranjera pujante con sus nuevos comercios sumado a la belleza de los espacios públicos que caracterizaban a las nuevas colonias como lugares en los que habitantes de toda la ciudad pasaban sus fines de semana, paseaban por sus parques, comían en sus restaurantes, existentes muchos de ellos desde los tiempos del hipódromo, siendo este tipo de negocios unas de las características propias de la zona.

*“...en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado [XX], cuando los comercios eran pequeños y sus propietarios atendían personalmente a sus clientes y los colonos conocían y se relacionaban con sus vecinos. Ello se debe a la fidelidad que cientos de familia tienen a su espacio y al orgullo con el que algunos comerciantes defienden la tradición de su negocio.”*²⁴²

Con el desarrollo comercial las nuevas colonias fueron cambiando su configuración, a esto se sumó una explosión inmobiliaria en los años 40 que trajo consigo la construcción de edificios más altos, con ello dando pie a una explosión demográfica en la colonia.

*“En 1944, provocado por la elevación de valor del suelo y el desarrollo de nuevas tecnologías, comenzó la aparición de edificios de mayor altura, la mayoría de departamentos, aumentando por consiguiente la población de la colonia.”*²⁴³

La condesa se fue convirtiendo en una zona donde convergían tanto habitantes y comercios, siendo una de las colonias más populares de la ciudad, siendo un punto de referencia para la vida diurna y nocturna de los capitalinos, pero ello habría de cambiar parcialmente a raíz del terremoto de 1955.

“El terremoto de 1955 propició la migración de los residentes hacia zonas con menor impacto sísmico, también constituyó la modificación de la geografía de la colonia Condesa, al afectar principalmente a los edificios de construcción

²⁴¹ Víctor Ramírez, Op. Cit. p. 52

²⁴² Ahuetzin Larios, Op. Cit. p.42

²⁴³ Víctor Ramírez, Op. Cit. p. 52

*reciente que permanecieron deshabitados o como terrenos baldíos por algunos años.*²⁴⁴

A pesar de la migración que provocó el sismo de 1955 de las colonias Hipódromo y Condesa, estas continuaron siendo un polo turístico sumamente atractivo en la capital del país, tanto que ellas se asentaron tiendas departamentales de prestigio en la capital que atraía a personas de toda la ciudad, con lo que desde mediados del siglo pasado la población flotante en la zona era sumamente considerable.

*“...en 1948 el toreo cerró sus puertas...en 1958 en estos mismos terrenos abrió sus puertas El Palacio de Hierro, el cual de manera conjuntas con el Sears...implicaron el aumento de la población flotante, lo que no agradó a los vecinos”*²⁴⁵

La molestia de los vecinos se debió a que el equipamiento urbano en las colonias no estaba preparado para recibir a más personas que llegaban a la zona para ir de compras o pasear, generando un descontento que llevó a partir de los años sesenta un proceso de migración que terminó por tener otro punto relevante a raíz del terremoto de 1985, en donde gran parte de las familias de habitantes originales de la colonia la abandonaron, dando paso a la estructura actual basada en comercios y restaurantes, mismos que han cambiado la forma de vida diaria en la colonia.

*“En 1985, posterior al sismo que sacudió la ciudad, algunos edificios de la colonia fueron desalojados temporalmente para ser reparados, sin embargo mucha gente ya no regresó, incluso habitantes de inmuebles que no sufrieron daños, también buscaron sitios más seguros para vivir”*²⁴⁶

Si bien el proceso de migración tuvo su punto de inflexión a partir del sismo de 1985, como ya se mencionaba desde los años sesenta el abandono de los antiguos habitantes de la colonia era una constante, primordialmente de la

²⁴⁴ Ahuetzin Larios, Op. Cit. p.42

²⁴⁵ Víctor Ramírez, Op. Cit. p. 52

²⁴⁶ Ibidem p. 60

comunidad judía, que al mejorar sus condiciones económicas buscaron zonas más exclusivas que habitar.

“Al mejorar su condición económica hacia los años setenta y ochenta, y derivado del sismo de 1985 que afectó zonas aledañas a la colonia Condesa como la colonia Roma e Hipódromo principalmente, muchas familias de la comunidad judía se mudaron a colonias como Polanco, Tecamachalco, Interlomas y Bosques de las Lomas, dejando sus propiedades en renta. Muchos de los negocios de tipo familiar fueron traspasados. Y hoy en día se han perdido, transformándose en los nuevos establecimientos comerciales, restaurantes y bares que caracterizan a la colonia. De igual manera, los sucesivos movimientos de población han contribuido a perder el sentido de barrio que caracterizó esta zona.”²⁴⁷bbh

Con el cambio en la composición de la zona que integra a la Condesa la actividad restaurantera, comercial en general y de oficinas se volvió lo primordial, siendo ya muy pocos los habitantes fijos en la zona, pues la mayoría de la gente que está en la zona es población flotante.

“Hoy se ha vuelto una zona cosmopolita, la población fluctuante es de treinta mil personas en días hábiles, entre oficinistas, empleados, prestadores de servicios y visitantes, cifras que duplican el número de habitantes...la población fluctuante ha propiciado la aparición de todo tipo de restaurantes, fondas y expendios de comida rápida con la consiguiente modificación de la vida diurna de la Hipódromo y Condesa...Actualmente la zona es de un nivel socio-económico medio alto que gusta a artistas e intelectuales, sin dejar de lado la convivencia significativa de jóvenes.”²⁴⁸

El cambio en las actividades de la zona, así como la enorme población fluctuante en la zona hizo que fuera una colonia en donde pocas personas participan en decisiones públicas, siendo el grupo más importante la Asociación civil, Amigos del Parque México y España, misma que es integrada mayoritariamente por personas cuyos antepasados vivieron en la zona o por lo menos tienen más de

²⁴⁷ Alberto Salinas, Op. Cit. 84

²⁴⁸ Ahuetzin Larios, Op. Cit. p.42 - 43

treinta años de residencia, pero en general los participantes en acciones públicas son pocos como se verá más adelante, eso puede atribuirse a la composición social de las colonias, primordialmente jóvenes y algunos grupos de extranjeros que poco intervienen en la vida de donde residen.

4.2 Características socio-económicas de las Unidades Territoriales de la Condesa

Al igual que en la colonia Roma, la colonia Condesa para fines de trabajo de la Subsecretaría de Participación Ciudadana del Distrito Federal (SSPCDF) se dividió en tres unidades territoriales, estas son de muy baja marginalidad, por lo cual el tiempo y recursos que la SSPCDF le dedica al trabajo con población y comités ciudadanos es escaso, pues los promotores vecinales de dicha Subsecretaría pasan más tiempo auxiliando a sus compañeros de las unidades territoriales de la Roma que en la propia, pues para el gobierno de la ciudad no es prioritario atender una zona con esos niveles de marginalidad.

A esa desatención gubernamental va de la mano con la falta de interés de los habitantes de la zona en involucrarse en asuntos públicos, pues de forma similar a la colonia Roma, en la Condesa la población tiene sus servicios básicos satisfechos y por ello pocas veces se involucra en participar en decisiones públicas, además de que al igual que en la Roma el número de viviendas rentadas en alto, lo cual incentiva esa baja participación.

Incluso a pesar de que la mayoría de la población es mayor de 18 años, el número de personas que participa en el presupuesto participativo es escaso. Algo destacable es que un tema altamente sensible para los habitantes es el tema de estacionamientos, pues sin importar si son propietarios de las viviendas o rentan las mismas, en ambos casos el tener donde estacionarse les afecta debido al gran número de pobladores flotantes en la colonia, lo cual es una característica histórica en la localidad pero que en años recientes se ha complejizado lo cual fue un factor importante en que a diferencia de la constante apatía en participar en temas públicos esto no sucediera en la consulta sobre parquímetros.

Las características de dichas unidades territoriales son:

Tabla 10. Condesa²⁴⁹

Unidad Territorial	15-013-1 Condesa para fines del presupuesto participativo recibe el mismo nombre
Marginalidad	Muy baja
Número de manzanas	56
Número de habitantes	9,574 personas
Porcentaje de mujeres	56.51%
Porcentaje de hombres	43.49%
Número de pobladores mayores de 18 años	7,558 personas
Años promedio de educación escolar	12
Población económicamente activa	5,306 personas
Población económicamente inactiva	2,884 personas
Población ocupada	5,234 personas
Sector económico con mayor cantidad de población empleada	Terciario
Viviendas ocupadas	3,288
Porcentaje de viviendas propias	58.35%
Porcentaje de viviendas rentadas	41.85%
Viviendas de materiales pesados	3,250
Viviendas de materiales precarios	38
Viviendas con 2 a 5 cuartos	2,428
Porcentaje de familias con jefatura de familia masculina	62.67%

²⁴⁹ S/A, "Sistema de Información de Desarrollo Social", Gobierno del Distrito Federal, México, URL: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=35>

Porcentaje de familias con jefatura de familia femenina	37.28%
---	--------

Es considerada de muy baja marginalidad por lo cual la calidad de las viviendas y los servicios son aceptables, lo cual puede propiciar una falta de interés en participar en temas públicos pues tienen pocas necesidades que satisfacer. Los años promedio de escolaridad son 12, lo que hacen que se un nivel superior al promedio nacional y del D.F. haciéndolo una comunidad altamente educada y podría ser susceptible de participar en asuntos públicos pero ello no sucede. La mayoría de las casas son propias, aunque un alto número son rentadas lo que afecta a que los habitantes se interesen en participar en asuntos públicos si no les afecta de forma inmediata pues solo están rentando sus casas y no vivirán ahí siempre.

La delimitación territorial es la siguiente:

Mapa 4. Condesa

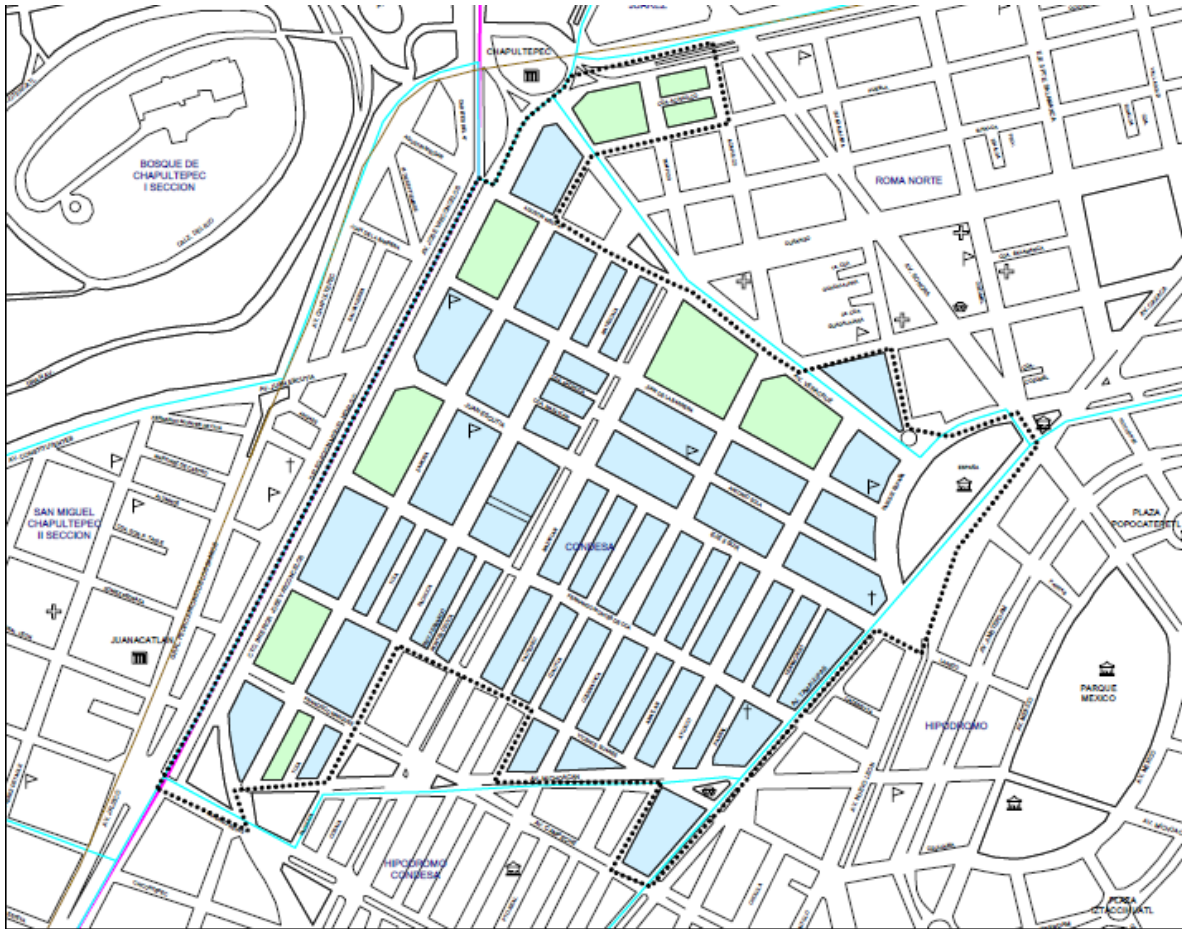


Tabla 11. Hipódromo

Unidad Territorial	15-019-1²⁵⁰ Hipódromo para fines del presupuesto participativo se dividió en Hipódromo I y II
Marginalidad	Muy baja
Número de manzanas	100
Número de habitantes	13,403 personas
Porcentaje de mujeres	55.51%
Porcentaje de hombres	44.48%
Número de pobladores mayores de 18 años	10,374 personas
Años promedio de educación escolar	12.5
Población económicamente activa	7,299 personas
Población económicamente inactiva	3,990 personas
Población ocupada	7,192 personas
Sector económico con mayor cantidad de población empleada	Terciario
Viviendas ocupadas	4,972
Porcentaje de viviendas propias	46%
Porcentaje de viviendas rentadas	44%
Viviendas de materiales pesados	4,722
Viviendas de materiales precarios	250
Viviendas con 2 a 5 cuartos	3,768
Porcentaje de familias con jefatura de familia masculina	67.66%
Porcentaje de familias con jefatura	38.49%

²⁵⁰ S/A, "Sistema de Información de Desarrollo Social", Gobierno del Distrito Federal, México, URL: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=35>

Es considera de muy baja marginalidad, por lo cual las casas son de materiales pesados y cuentan con todos los servicios públicos, es por ello que pocas son las necesidades que tienen que atender, lo que es un elemento perjudicial para que se involucren en asuntos públicos pues pocos problemas colectivos tienen. Es la segunda UT con mayor nivel educativo con 12.5 años, superior al nacional y al D.F. lo que permite que sean un comunidad con potencial de ser educada políticamente y se involucren de manera informada en asuntos públicos, pero al tener pocas necesidades a atender esto no lo hacen. Esto último puede tener relación con el alto número de arrendatarios en la zona, siendo casi el mismo número de viviendas propias como rentadas, lo que afecta el nivel de participación en la toma de decisiones públicas si los problemas y las soluciones no son inmediatas y a corto plazo pues no vivirán en la comunidad solamente están de paso.

La delimitación territorial es la siguiente:

Mapa 5. Hipódromo



Tabla 12. Hipódromo - Condesa

Unidad Territorial	15-020-1 Hipódromo- Condesa para fines del presupuesto participativo recibe el mismo nombre
Marginalidad	Muy baja
Número de manzanas	32
Número de habitantes	3,525 personas
Porcentaje de mujeres	55.21%
Porcentaje de hombres	44.65%
Número de pobladores mayores de 18 años	2,767 personas
Años promedio de educación escolar	12.6
Población económicamente activa	1,911 personas
Población económicamente inactiva	1,071 personas
Población ocupada	1,892 personas
Sector económico con mayor cantidad de población empleada	Terciario
Viviendas ocupadas	1,238
Porcentaje de viviendas propias	48%
Porcentaje de viviendas rentadas	42%
Viviendas de materiales pesados	1,229
Viviendas de materiales precarios	7
Viviendas con 2 a 5 cuartos	865
Porcentaje de familias con jefatura de familia masculina	58.98%
Porcentaje de familias con jefatura de familia femenina	41.02%

Es considerada de muy baja marginalidad pues la mayoría de las casas son de materiales pesados y cuentan con todos los servicios públicos, por lo cual son pocas las necesidades a atender, lo que logra influir en que se interesen poco en la toma de decisiones públicas pues son pocos los problemas colectivos que tienen. Otro dato relevantes es que es la menos poblada de todas las UT de la Condesa, lo que podría ser un incentivo para que los vecinos se conozcan entre sí y se organicen para tener una mejor calidad de vida pero eso no sucede, esto debido a que la mayoría son arrendatarios y poco se involucran con los otros habitantes de la comunidad. Es la Unidad con mayor años promedios de escolaridad con 12.6 años pero ello no impulsa un alto nivel de involucramiento de los ciudadanos en temas públicos pues como se verá en el siguiente capítulo la participación es escasa a pesar del nivel educativo.

La delimitación territorial es la siguiente:

Mapa 6. Hipódromo – Condesa



Capítulo 5 El presupuesto participativo y la consulta ciudadana en Roma y Condesa

5.1 El presupuesto participativo de 2011

El primero presupuesto a aplicarse fue el correspondiente al ejercicio fiscal 2011, ello en cumplimiento a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 2010. En la convocatoria se determinaba que sería el 3%²⁵¹ del presupuesto delegacional el que se sometería a una votación pública a celebrarse el 27 de marzo, esto como cumplimiento por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), del Decreto de Presupuesto de Egresos 2011 que dictaba la obligatoriedad de dicho instituto de celebrar en el primer trimestre del 2011 la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo.

La convocatoria contemplaba solamente cinco rubros sobre los cuales se podrían ingresar proyectos y por lo tanto votar, estos era:

1. Luminarias
2. Rehabilitación o mantenimiento de un espacio público incluyendo áreas comunes en unidades habitacionales
3. Sendero seguro (luminarias poste corto)
4. Vehículos de seguridad
5. Guarniciones y banquetas

Originalmente la se llevaría a cabo el 27 de febrero de 2011, pero no se pudo realizar, pese al que IEDF contaba con el material adecuado, la coordinación interinstitucional falló²⁵², obligando a realizar una reforma al Decreto del Presupuesto de Egresos del 2011, la cual determinaba que serían los Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos los encargados de difundir, con apoyo del GDF y el IEDF la convocatoria a presupuesto participativo, así como operar las 1,733²⁵³ mesas receptoras que se instalarían en cada una de las 1,815²⁵⁴ colonias

²⁵¹ S/A, “Informe Consulta Ciudadana sobre presupuesto participativo 2011”, Ed. IEDF, México, 2011 p.5

²⁵² Ibídem p.7

²⁵³ Ibídem p.8

de la ciudad, así mismo se determinó que la consulta se realizaría el último domingo del mes de marzo, es decir, el 27 de marzo de 2011.

La nueva convocatoria se publicó el 18 de marzo del 2011 y en ella se dispuso lo siguiente:

“En esta nueva Convocatoria se contemplaron dos etapas para la Consulta Ciudadana realizada el 27 de marzo:

- 1. Foros informativos: Los cuales se efectuaron de las 09:00 a las 11:00 horas, cuyo objetivo fue informar a los ciudadanos y a la comunidad en general sobre los proyectos propuestos por el Comité Ciudadano, los cuales habían sido ya elegidos con anterioridad por los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, en sesiones celebradas para tal efecto, de conformidad con los rubros genéricos o específicos, previstos en la Base Primera de la propia Convocatoria.*
- 2. Recepción de la opinión ciudadana: Se llevó a cabo de las 11:00 a las 15:00 horas, una vez realizado el foro informativo, en la cual se les consultó a los ciudadanos de las colonias o pueblos, lo siguiente ¿De los proyectos seleccionados por tu Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo, cuál consideras prioritario realizar en tu colonia o pueblo?*

Asimismo, se determinó que se llevaría a cabo la Consulta Ciudadana en las colonias o pueblos –de acuerdo con el Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios 2010–, en las cuales se hubiera elegido o integrado un Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo.

De las 1,815 colonias o pueblos definidos en el Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios para la Elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010, se previó la instalación de 1,733 MRO en razón de que en setenta y cinco colonias o pueblos no se eligieron los órganos de representación ciudadana; en siete casos aun cuando se eligió comité ciudadano o consejo del pueblo, este no se instaló.²⁵⁵

²⁵⁴ *Ibídem* p.8

²⁵⁵ S/A , “Informe Consulta Ciudadana sobre presupuesto participativo 2011”, Ed. IEDF, México, 2011 p. 7-8

A partir de la publicación de la convocatoria inició un proceso a marchas forzadas para realizar la consulta ciudadana, el 18 de marzo se entregó el material en las oficinas distritales del IEDF, el 19 se realizó la capacitación del personal de las mesas receptoras, el 23 se establecieron los compromisos de logística entre las autoridades del DF, las delegacionales y el IEDF, mismas que verificaron la ubicación de las mesas receptoras el 24 de marzo, del 22 y hasta el 26 se clasificó y distribuyó el material electoral a ser usado.

Entre el 19 y 21 de marzo se ejecutó la siguiente campaña de comunicación para dar a conocer el presupuesto:

- *“Ajustes al diseño de la imagen gráfica para la Consulta Ciudadana, e integración de un catálogo de aplicaciones que se distribuyeron oportunamente a todas las autoridades en materia de presupuesto participativo.*
- *Desarrollo del micro sitio oficial de la Consulta Ciudadana en la página de Internet del IEDF, www.iedf.org.mx, con el objeto de que el ciudadano interesado en participar en la Consulta, tuviera a su disposición por este medio la Convocatoria, el Listado de ubicación de las mesas receptoras de opinión, el Catálogo de Colonias y Pueblos, el spot de radio y los banners con conteo regresivo.*
- *Emisión de cuatro boletines de prensa y difusión, entre los medios de comunicación acreditados y en el micro sitio oficial de la Consulta –en la página de Internet del Instituto–, de la Convocatoria de la Consulta publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.*
- *Gestión y concertación de 13 entrevistas exclusivas para los Consejeros Electorales del IEDF, con medios impresos y electrónicos (Reforma, El Universal, La Jornada, TV Azteca, Canal 11, Milenio Televisión, Notimex, Radio Fórmula, Núcleo Radio Mil, Formato 21 y Radio 13), para difundir la consulta.*
- *Elaboración de tres propuestas de guion de radio de 30 segundos para su producción y pautado por parte de las autoridades en materia de presupuesto participativo.*

- *Elaboración del diseño y diversas gestiones de la publicación de banners en El Universal On-line y Yahoo!, así como de diversos cintillos para publicarse en los periódicos La Prensa, Rumbo de México, Récord, Reforma y La Jornada, los cuales fueron publicados los días previos a la Consulta Ciudadana.*
- *Producción y difusión por Internet de una cápsula informativa de video.*
- *Colocación de una grabación de audio en el sistema de telefonía IP Phone del IEDF, en la sección de bienvenida.*²⁵⁶

Al término de la breve campaña de comunicación se dio inicio al periodo de recepción del proyectos de 22 al 24 de marzo, este registro se haría ante los integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, así como ante las Direcciones Distritales del IEDF correspondiente.

Para que los proyectos respondieran a las necesidades de la comunidad y se integraran de forma correcta, las autoridades delegacionales proporcionarían asesoría y apoyo técnico en la elaboración de las propuestas.

Al final de ese proceso se ingresaron 6,330 proyectos²⁵⁷ en toda la ciudad. El día de la votación se instalaron 1,721²⁵⁸ mesas de las 1,733 previstas principalmente por ausencia de miembros de los comités vecinales. Las casillas cerraron a las 16:30 horas del 27 de marzo de 2011, en ese día se emitieron 142,482²⁵⁹ opiniones y para el 5 de abril se tenían los resultados de los proyectos ganadores en las colonias en las 1,721 colonias donde se hizo válida la votación.

Dando como resultado la siguiente frecuencia de rubro ganadores en la ciudad:

“ 1) luminarias en 334 colonias o pueblos (19.16%); 2) rehabilitación o mantenimiento de un espacio público incluyendo áreas comunes en unidades

²⁵⁶ S/A , “Informe Consulta Ciudadana sobre presupuesto participativo 2011”, Ed. IEDF, México, 2011 p.10

²⁵⁷ S/A , “Informe que presenta el Instituto Electoral del Distrito Federal con relación a la Consulta Ciudadana en Materia de Presupuesto Participativo que se celebró el 27 de marzo de 2011, con motivo del Punto de Acuerdo, Segundo, que emitió la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sesión celebrada el 29 de marzo del año en curso.”, Ed. IEDF, México, 2011 p.17

²⁵⁸ Ibídem p.12

²⁵⁹ Ibídem 17

habitacionales en 252 colonias (14.46%); 3) sendero seguro (luminarias poste corto) en 240 colonias (13.77%); 4) vehículos de seguridad en 199 colonias o pueblos (11.42%); y 5) guarniciones y banquetas en 177 (10.15%) colonias o pueblos”.

En el caso de las secciones electorales que integran las colonias Roma y Condesa los resultados fueron los siguientes:

Tabla 13. Votación por proyecto presupuesto participativo 2011²⁶⁰

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Nombre del proyecto	Votos	Votación total
CONDESA	15-008	1	SENDERO SEGURO (LUMINARIAS POSTE CORTO).	19	
CONDESA	15-008	2	LUMINARIAS.	4	
CONDESA	15-008	3	GUARNICIONES Y BANQUETAS	10	
CONDESA	15-008	4	REHABILITACIÓN O MANTENIMIENTO DE UN ESPACIO PÚBLICO, INCLUYENDO ÁREAS COMUNES EN UNIDADES HABITACIONALES.	5	
CONDESA	15-008	5	VEHÍCULOS DE SEGURIDAD.	2	
			PAPELETAS NULAS	1	41

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Nombre del proyecto	Votos	Votación total
HIPODROMO CONDESA	15-016	1	GUARNICIONES Y BANQUETAS	43	
HIPODROMO CONDESA	15-016	2	SENDERO SEGURO (LUMINARIAS POSTE CORTO).	5	
HIPODROMO CONDESA	15-016	3	REHABILITACIÓN DE ÁREAS VERDES O CAMELLONES.	4	
HIPODROMO CONDESA	15-016	4	CONSTRUCCIÓN DE MUROS O REJAS PERIMETRALES PARA DELIMITAR ESPACIOS PÚBLICOS	0	
HIPODROMO CONDESA	15-016	5	REHABILITACIÓN O MANTENIMIENTO DE UN ESPACIO	0	

²⁶⁰ S/A, “Votación emitida por proyectos registrados”, Ed. IEDF, México, 2011

			PÚBLICO, INCLUYENDO ÁREAS COMUNES EN UNIDADES HABITACIONALES.		
			PAPELETAS NULAS	0	52

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Nombre del proyecto	Votos	Votación total
HIPODROMO I	15-054	3	REHABILITACIÓN O MANTENIMIENTO DE UN ESPACIO PÚBLICO, INCLUYENDO ÁREAS COMUNES EN UNIDADES HABITACIONALES.	1	
HIPODROMO I	15-054	4	REHABILITACIÓN DE ÁREAS VERDES O CAMELLONES.	5	
HIPODROMO I	15-054	5	LUMINARIAS.	5	
			PAPELETAS NULAS	1	21
HIPODROMO I	15-054	3	REHABILITACIÓN O MANTENIMIENTO DE UN ESPACIO PÚBLICO, INCLUYENDO ÁREAS COMUNES EN UNIDADES HABITACIONALES.	1	
HIPODROMO I	15-054	4	REHABILITACIÓN DE ÁREAS VERDES O CAMELLONES.	5	
HIPODROMO I	15-054	5	LUMINARIAS.	5	
			PAPELETAS NULAS	1	21

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Nombre del proyecto	Votos	Votación total
HIPODROMO II	15-055	1	GUARNICIONES Y BANQUETAS	74	
HIPODROMO II	15-055	2	PAVIMENTACIÓN	0	

HIPODROMO II	15-055	3	REHABILITACIÓN DE ÁREAS VERDES O CAMELLONES.	12	
HIPODROMO II	15-055	4	LUMINARIAS.	6	
HIPODROMO II	15-055	5	SENDERO SEGURO (LUMINARIAS POSTE CORTO).	4	
			PAPELETAS NULAS	1	97

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Nombre del proyecto	Votos	Votación total
ROMA NORTE I	15-068	1	REHABILITACIÓN DE ÁREAS VERDES O CAMELLONES.	10	
ROMA NORTE I	15-068	2	GUARNICIONES Y BANQUETAS	12	
ROMA NORTE I	15-068	3	LUMINARIAS.	15	
ROMA NORTE I	15-068	4	REHABILITACIÓN O MANTENIMIENTO DE UN ESPACIO PÚBLICO, INCLUYENDO ÁREAS COMUNES EN UNIDADES HABITACIONALES.	6	
ROMA NORTE I	15-068	5	VEHÍCULOS DE SEGURIDAD.	4	
			PAPELETAS NULAS	2	49

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Nombre del proyecto	Votos	Votación total
ROMA NORTE II	15-069	1	SENDERO SEGURO (LUMINARIAS POSTE CORTO).	86	
ROMA NORTE II	15-069	2	GUARNICIONES Y BANQUETAS	14	
ROMA NORTE II	15-069	3	CONSTRUCCIÓN CANCHA DEPORTIVA MULTIFUNCIONAL	2	
ROMA NORTE II	15-069	4	REHABILITACIÓN DE ÁREAS VERDES O CAMELLONES.	18	
ROMA NORTE II	15-069	5	REHABILITACIÓN O MANTENIMIENTO DE UN ESPACIO	6	

			PÚBLICO, INCLUYENDO ÁREAS COMUNES EN UNIDADES HABITACIONALES.		
			PAPELETAS NULAS	0	126

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Nombre del proyecto	Votos	Votación total
ROMA NORTE III	15-070	1	PAVIMENTACIÓN	1	
ROMA NORTE III	15-070	2	SENDERO SEGURO (LUMINARIAS POSTE CORTO).	10	
ROMA NORTE III	15-070	3	GUARNICIONES Y BANQUETAS	8	
ROMA NORTE III	15-070	4	LUMINARIAS.	16	
ROMA NORTE III	15-070	5	REHABILITACIÓN DE ÁREAS VERDES O CAMELLONES.	2	
			PAPELETAS NULAS	2	39

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Nombre del proyecto	Votos	Votación total
ROMA SUR I	15-071	1	GUARNICIONES Y BANQUETAS	11	
ROMA SUR I	15-071	2	VEHÍCULOS DE SEGURIDAD.	3	
ROMA SUR I	15-071	3	REHABILITACIÓN DE ÁREAS VERDES O CAMELLONES.	18	
ROMA SUR I	15-071	4	LUMINARIAS.	18	
ROMA SUR I	15-071	5	REHABILITACIÓN O MANTENIMIENTO DE UN ESPACIO PÚBLICO, INCLUYENDO ÁREAS COMUNES EN UNIDADES HABITACIONALES.	4	
			PAPELETAS NULAS	2	56

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Nombre del proyecto	Votos	Votación total
ROMA SUR II	15-072	1	REHABILITACIÓN O MANTENIMIENTO DE UN ESPACIO PÚBLICO, INCLUYENDO ÁREAS COMUNES EN UNIDADES HABITACIONALES.	81	
ROMA SUR II	15-072	2	VEHÍCULOS DE SEGURIDAD.	4	
ROMA SUR II	15-072	3	PAQUETE JUEGOS INFANTILES	0	
ROMA SUR II	15-072	4	MÓDULO DE SEGURIDAD PÚBLICA TIPO.	2	
ROMA SUR II	15-072	5	CONSTRUCCIÓN DE MUROS O REJAS PERIMETRALES PARA DELIMITAR ESPACIOS PÚBLICOS	0	
			PAPELETAS NULAS	5	92

Durante el proceso de presupuesto participativo 2011 se registraron en las 9 zonas que componen las 6 unidades territoriales de Roma y Condesa un total de 42 proyectos, (cabe mencionar que los proyectos donde hubo cero votos es que no se presentó proyecto en torno a ese rubro), sobre las cuales emitieron su voto 573²⁶¹ votantes que representaba un .8% del total de personas registradas en la lista nominal de las personas que habitan la Roma y Condesa y tenían derecho a votar.

Para entender las causas de tan poca votación, así como los pocos proyectos ingresados es necesario conocer qué sucedió en torno al presupuesto participativo 2011, para lo cual es factible recurrir a lo dicho por Miguel “N”, promotor vecinal encargado desde el año 2000 colabora en el Gobierno del Distrito Federal, primero en la extinta Dirección de Participación Ciudadana, continuando su labor en la Subsecretaría de Participación Ciudadana.

²⁶¹ S/A, “Votación emitida por proyectos registrados”, Ed. IEDF, México, 2011

Miguel sobre el proceso recuerda:

“Se acababan de elegir nuevos comités ciudadanos en 2010, como casi siempre ocurre solamente los coordinadores de los comités son los que saben ciertas cosas de cómo se trabaja en ellos, además que muchos están vinculados con la delegación, algunos son ex trabajadores o tienen alguna relación con gente de algún partido político, y estos casi siempre son los que mueven en el comité.

Bueno hubo casos en donde al buscar a los miembros de los comités ciudadanos para lo del presupuesto participativo de 2011, ni sabían que eran parte del comité, y es que nos dimos cuenta que en muchos casos los coordinadores del comité vecinal cuando formaban las fórmulas iban y les pedían algunos vecinos copias de su IFE y les hacían firmar el formato de registro, la aceptación del cargo e igualmente hacían con las convocatorias a Asambleas ciudadanas y pues con la juntas de información para lo del presupuesto y el registro de proyectos, es por eso que hubo pocos proyectos y casi todos los que ganaron fueron ingresados por gente cercana al comité ciudadano de la colonia.

Además nunca se les capacitó realmente en sus actividades legales, el IEDF no lo hizo, ni nosotros, pues ya no nos correspondía por atribuciones de la dependencia, entonces pues era claro que la gente de los comités no sabían cómo hacer su trabajo, y muchos menos podrían hacer que sus vecinos participaran, esto se vio con lo del presupuesto participativo, pues sólo los coordinadores de comités sabían más o menos cómo se ejecutaría el proyecto y eso porque nosotros les dimos la información inicial, pero la difusión en la comunidad les correspondía a ellos y muy pocos lo hicieron.

Entonces que terminó pasando, que hubo pocos proyectos y pocos votos, la mayoría de la gente nunca se enteró del presupuesto ni siquiera del día de la consulta.”

El relato de Miguel nos permite establecer que en relación al presupuesto participativo de 2011 en la Roma y Condesa se generó un tipo de participación ciudadana clientelar, en donde los que se interesaban en ingresar proyecto para

ser ejercido en la comunidad eran coordinadores de comités ciudadanos, muchos de ellos vinculados con la autoridad delegacional, por lo que un esquema de participación en donde la gente autónomamente se organizara para participar no sucedía, participaban pocos y con un interés clientelar.

Otro hecho que resalta es la poca capacitación que se le dio a los miembros de los comités por parte del IEDF quién debía realizar esa labor en materia del presupuesto participativo, además de que al retirar a los promotores vecinales de la SSPCDF de la difusión en la comunidad esto refleja un claro desinterés en que realmente se generara una participación ciudadana en la capital del país, hecho que daña uno de los llamados pre requisitos de la participación, el cual consiste en la voluntad política para que esto suceda, pues si eso no pasa es muy difícil que la ciudadanía realmente influya en las decisiones públicas.

Al a par de lo relatado por Miguel, el proceso de emisión de la convocatoria a presupuesto participativo 2011 es una muestra de esa poca voluntad política del Gobierno del Distrito Federal, las delegaciones e incluso el IEDF para realizar la consulta, pues de inicio se tuvo que retrasar un mes ya que no existió la coordinación interinstitucional adecuada, cuando se logró sacar la nueva convocatoria la definición de sólo 5 rubros para ingresar proyectos y la poca capacitación debido a la premura de la realización de la consulta, con tan sólo 14 días de difusión e ingreso de proyectos, son muestra clara de que los distintos niveles de gobierno no buscaban impulsar una participación ni institucionalizada y muchos menos autónoma fuerte, sino cumplir con la ley pero o cooptando a los coordinadores de comités o poniendo condicionantes en la participación de la ciudadanía, pues esta no podría opinar libremente sobre los problemas que le aquejan y las soluciones.

Lo anterior es contrario a otros ejemplos de participación como lo son el presupuesto participativo de Porto Alegre o el programa de Mejoramiento de Barrio, los cuales sí incentivan una participación ciudadana autónoma y enfocada a que la población se inmiscuya en decisiones de fondo sobre cómo mejorar su vida y entorno, algo muy lejano con el esquema de presupuesto participativo del D.F.

Otro hecho sumamente relevante que salta a la vista a partir de lo dicho por Miguel y también por el cómo se implementó el presupuesto participativo en la ciudad, es que hubo poca difusión del mismo, escasos 14 días para todo el proceso y solamente tres de la ejecución de la campaña comunicación con lo es difícil que la gente conozca, se apropie, y difunda el mensaje, por lo cual se atenta con otros de los pre requisitos para que se dé la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, misma que debe existir desde el momento en que se difunde ampliamente entre la población una política pública o un programa gubernamental.

En este caso no sucedió, la difusión fue escasa, cuasi segmentada a los comités ciudadanos pero sin llegar a la ciudadanía en general, ocasionando que muy pocas personas se enteraran en qué consistía el presupuesto participativo, cómo les podía beneficiar en su comunidad, (considerando que sólo aplicaba a los 5 rubros que el gobierno había determinado) y las formas de participar.

La falta de información ocasionó que poca gente participara, pues la mayoría no sabía nada del proceso y por lo tanto la respuesta reflejó ese desconocimiento, y como era de esperarse sólo grupos cercanos a las autoridades y con mayor información participaron, con lo cual se atenta contra el surgimiento de una participación ciudadana autónoma, fomentando sólo un esquema clientelar y mostrando nuevamente la poca voluntad política real de que la gente se involucre en las decisiones de gobierno.

Esa idea de que la mayoría de la gente no participara en el ámbito de gobierno es apoyada por Rosalinda Librado, coordinadora zonal de la subsecretaría de participación ciudadana en Roma y Condesa desde 2009, y quien comenta como sus actividades cambiaron desde 2010 y poco a poco se les fue quitando de las manos el trabajo con los ciudadanos, dejando a estos sólo, y que ello tuvo un claro impacto en la implementación del presupuesto participativo del 2011.

Rosalinda menciona :

“Pues cuando eligieron los nuevos comités ciudadanos por allá en 2010, de un momento a otro nos sacaron de campo, además de que quitaron las Asambleas

vecinales y las comisiones, por lo que el poco o mucho trabajo que habíamos hecho desapareció, nos metieron en los módulos y comenzamos a realizar actividades de difusión de los programas sociales pero ya nada de trabajo con la gente o enfocada a la participación.

Muchas de las actividades que realizábamos pasaron a los comités ciudadanos y pues ni siquiera nos dejaron capacitarlos, entonces cuando se vino lo del presupuesto pues la gente no se enteró, a nosotros a lo mucho nos dieron unos 200 volantes y unos 20 carteles, y pues eso no fue suficiente, total que el presupuesto fue un fracaso.”

El cortar las labores de campo hechas por el personal de la Subsecretaría de Participación Ciudadana es una muestra más de la poca voluntad del GDF por generar una participación ciudadana institucionalizada ni autónoma, sino más bien continuar con la tendencia histórica de tener grupos cooptados y poco capacitados para influir en las decisiones de gobierno, si bien la Ley de Participación Ciudadana del DF parece impulsar la participación, terminó por ser letra muerta ya que la gente no sabía cómo participar y en caso del presupuesto participativo no fue la excepción, poca gente se enteró de él, los más informados eran miembros del comité quienes o no sabían o no les interesaba difundirlo en su colonia, el resultado poco proyectos y una pobre votación.

Los puntos de vista mencionados son del lado servidores públicos, pero en el caso de la ciudadanía la percepción fue la misma, Carmen Gómez, vecina de la Roma Sur II y en su momento miembro del comité ciudadano del 2010 comenta que no se les capacitó nunca para trabajar en su comunidad, al emitirse la convocatoria para la implementación del presupuesto participativo 2011.

“Pues me acuerdo que después de la elección donde nos eligieron hasta como meses después nos citaron para decimos del presupuesto, pero sólo se nos citaron como dos veces, se nos dijo que iba a ser una votación que por unos proyectos para mejorar la colonia y que los difundiéramos, en esa misma reunión otra persona del comité, pero no recuerdo quién, dijo que él hacia el proyecto, entonces nosotros más bien ayudamos a difundir lo de la votación entre la gente, pero nos dieron bien pocos volantes, como 30, el resto lo hicimos con carteles

que hacíamos a mano y así, pues lo que pasó es que nadie salió casi a votar y eso que el mero día invitábamos a más gente pero nada.

Creo que en esa ocasión todo se planeó mal, tuvimos poco tiempo para informa a los vecinos y pues estos no se interesaron.”

Lo que menciona la exintegrante del comité vecinal es una muestra de la poca transparencia en la difusión del presupuesto participativo, pues entre la nula capacitación para explicarles en qué consistía el presupuesto y la débil difusión que se hizo, terminaron por afectar de forma determinante la votación y el éxito de este presupuesto como un mecanismo para fomentar la participación ciudadana, lo que en años posteriores no se mejoró, el involucramiento de la ciudadanía en el tema del presupuesto siguió siendo escaso, incluso existieron zonas en donde la votación se redujo debido en buena medida al involucramiento del gobierno delegacional en la definición de los proyectos y las votaciones.

5.2 El presupuesto participativo de 2012

En el mismo 2011 se llevó a cabo otra consulta sobre el presupuesto participativo correspondiente al 2012, esto para dar cumplimiento a una reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal emitida el 26 de agosto de 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en la cual se determinaba que la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo se llevaría a cabo anualmente el segundo domingo del mes de noviembre, para dar cumplimiento a tal disposición el IEDF publicó la convocatoria para la consulta a realizarse el 13 de noviembre de 2011.

El documento emitido, similar al de marzo condicionaba cuáles serían los rubros en los que los ciudadanos podrían opinar, sólo que pasaron de ser 5 a 4, y estos eran:

- Obras y servicios
- Equipamiento
- Infraestructura urbana

- Prevención del delito

A partir de ese momento el IEDF comenzó a desarrollar las acciones correspondientes para el desarrollo de la jornada electoral. Entre el 16 y 19 de agosto el GDF hizo entrega al IEDF del material a utilizarse en la consulta, entre ello parte de la papelería, el 3 de octubre comenzó el proceso de verificación de las mesas receptoras de opinión, mismas que fueron validadas el 28 de octubre, al mismo tiempo, el 18 de octubre quedaron seleccionados los responsables de operar dichas mesas, del 31 de octubre y hasta el 12 de noviembre se realizaron reuniones interinstitucionales entre autoridades del GDF, delegacionales y el IEDF para disponer de la logística adecuada que sería requerida en la consulta.

Además de lo relativo a la logística, el IEDF implementó las siguientes acciones en lo que a comunicación se refiere se realizó lo siguiente:

- *“El IEDF elaboró el diseño de la imagen oficial.*
- *Carteles de difusión en blanco y negro.- 100,000 y 35,000 con etiquetas*
- *Volantes en blanco y negro.- 1,000,000 y 600,000 con etiquetas*
- *Lonas a color.- 500*
- *Volantes en blanco y negro.- 100,000*
- *246 dovelas para su difusión en los vagones del Sistema de Transporte Colectivo Metro, Línea 2, del 31 de octubre al 13 de noviembre*
- *Se elaboró como parte del material de difusión, la denominada “Gaceta informativa de Presupuesto Participativo”, la cual fue producida con un tiraje de doscientos mil ejemplares*
- *Esa misma gaceta fue colocada en la página electrónica del IED*
- *se colocaron banners con ligas al micro sitio de la Consulta Ciudadana en las siguientes páginas: ALDF, GDF y las siguientes Delegaciones: Álvaro Obregón, Tlalpan, Benito Juárez, Tláhuac, Iztacalco, Azcapotzalco, Venustiano Carranza, Xochimilco, Coyoacán y Magdalena Contreras.*
- *Otro canal de comunicación del IEDF fue el uso de las cuentas en Facebook y twitter, donde a través de mensajes se invitó a la ciudadanía a participar en la referida Consulta Ciudadana.*
- *Por otra parte, el IEDF realizó la producción de 2 cápsulas de video.*

Dichos materiales se difundieron en las redes sociales y en el canal de You Tube, y se solicitó su colocación en los espacios que las instituciones participantes pudieran compartir.

- *Se elaboraron diversos boletines de prensa y notas informativas que se difundieron en los medios de comunicación, en la página institucional y en las redes sociales.*
- *Desde la segunda quincena de septiembre, se incorporó la grabación de un mensaje promocional de la Consulta Ciudadana, de 30 segundos de duración, en el menú de bienvenida del sistema telefónico del IEDF.*
- *Para reforzar el plan de difusión se contrataron espacios en sitios de internet y diarios de circulación en el Distrito Federal, para la inserción de cintillos informativos.*
- *Se gestionaron además entrevistas de los Consejeros Electorales en distintos medios, para la difusión y promoción de la Consulta Ciudadana.*²⁶²

Las acciones de difusión se realizaron hasta una semana antes de la consulta y el día de la votación se instalaron 1,718²⁶³ mesas receptoras de opinión en igual número de colonias, de las 1,720²⁶⁴ que estaban dispuestas originalmente, la causas por las cuales no se instalaron las otras dos casillas fueron diferencias entre vecinos y el comité vecinal en un caso y en el otro discusiones entre los miembros del mismo comité vecinal.

La jornada electoral terminó a las 18:30 horas, dando como resultado la emisión de 144,277²⁶⁵ opiniones, es decir 1,795²⁶⁶ más que el proceso anterior, algo de esperarse si se considera que se tuvieron casi tres meses de difusión, es decir de los meses de septiembre a noviembre. Como resultado del conteo de dicha opiniones estas favorecieron el rubro de obras y servicios en 13²⁶⁷ delegaciones,

²⁶² S/A, “Informe ejecutivo sobre el desarrollo de la Consulta Ciudadana del 13 de noviembre de 2011 convocada para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo 2012”, Ed. IEDF, México, 2011 p.4-11

²⁶³ *Ibidem* p. 12

²⁶⁴ *Ibidem* p.12

²⁶⁵ *Ibidem* p.13

²⁶⁶ *Ibidem* p.13

²⁶⁷ *Ibidem* p.14

en 2²⁶⁸ fue prevención del delito y en 1²⁶⁹ equipamiento.

En el caso de las zonas que integran Roma y Condesa los resultados fueron los siguientes

Tabla 14. Votación por proyecto presupuesto participativo 2012²⁷⁰:

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación total
CONDESA	15-008	1	Obras y servicios	GUARNICIONES Y BANQUETAS	20
CONDESA	15-008	2	Equipamiento	REHABILITACIÓN DEL CAMELLÓN DE VERACRUZ	2
CONDESA	15-008	3	Equipamiento	REHABILITACIÓN DE UN ESPACIO PÚBLICO	2
Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación total
HIPODROMO CONDESA	15-016	1	Obras y servicios	CONTINUACIÓN REPARACIÓN BANQUETAS CRÍTICAS	44
HIPODROMO CONDESA	15-016	2	Prevención del delito	LUMINARIAS	6
HIPODROMO CONDESA	15-016	3	Equipamiento	REHABILITACIÓN PARQUE MORELOS	3
HIPODROMO CONDESA	15-016	4	Obras y servicios	HERRERÍA EN AV. CAMPECHE	0
HIPODROMO CONDESA	15-016	5	Equipamiento	REHABILITACIÓN CANCHA DE MAZATLÁN	1

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación total
HIPODROMO I	15-054	1	Equipamiento	BIODIGESTOR	13
HIPODROMO I	15-054	2	Prevención del delito	GRÚA	2
HIPODROMO I	15-054	3	Prevención del delito	PATRULLAS	1

²⁶⁸ Ibídem p.14

²⁶⁹ Ibídem p.14

²⁷⁰ S/A "Votos totales por colonia consulta ciudadana 13 de noviembre de 2011", Ed. IEDF, México, 2011

HIPODROMO I	15-054	4	Obras y servicios	GUARNICIONES Y BANQUETAS	3
HIPODROMO I	15-054	5	Infraestructura urbana	JUEGOS INFANTILES	0

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación total
HIPODROMO II	15-055	1	Prevención del delito	LUMINARIAS	85
HIPODROMO II	15-055	2	Obras y servicios	BACHEO	9
HIPODROMO II	15-055	3	Obras y servicios	GUARNICIONES Y BANQUETAS	11
HIPODROMO II	15-055	4	Prevención del delito	LUMINARIAS	4

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación total
ROMA NORTE I	15-068	1	Obras y servicios	GUARNICIONES Y BANQUETAS	40
ROMA NORTE I	15-068	2	Equipamiento	REHABILITACIÓN DE CAMELLONES	3

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación total
ROMA NORTE II	15-069	1	Obras y servicios	COMPRA DE CAMIÓN NUEVO DE BASURA	10
ROMA NORTE II	15-069	2	Equipamiento	ADQUISICIÓN, REHABILITACIÓN O EXPROPIACIÓN DE INMUEBLES PARA FINES PÚBLICOS (CASA DE CULTURA)	6
ROMA NORTE II	15-069	3	Equipamiento	REHABILITACIÓN, MANTENIMIENTO	5

				DE UN ESPACIO PÚBLICO PARA LA INSTALACIÓN DE PAQUETE DE JUEGOS INFANTILES	
ROMA NORTE II	15-069	4	Prevención del delito	INSTALACIÓN, SUSTITUCIÓN Y MANTENIMIENTO DE ALUMBRADO PÚBLICO	14
ROMA NORTE II	15-069	5	Obras y servicios	GUARNICIONES Y BANQUETAS	62

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación total
ROMA NORTE III	15-070	1	Obras y servicios	GUARNICIONES Y BANQUETAS	61
ROMA NORTE III	15-070	2	Equipamiento	MANTENIMIENTO O DELIMITACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS, ÁREAS VERDES Y CAMELLONES	32

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación total
ROMA SUR I	15-071	1	Obras y servicios	GUARNICIONES Y BANQUETAS	72
ROMA SUR I	15-071	2	Obras y servicios	CONSTRUCCIÓN Y REPARACIÓN DE ESPACIOS DEPORTIVOS	18
ROMA SUR I	15-071	3	Obras y servicios	PAVIMENTACIÓN	9
ROMA SUR I	15-071	4	Prevención del delito	VEHÍCULO DE SEGURIDAD	17
ROMA SUR I	15-071	5	Prevención del delito	INFRAESTRUCTURA, SUSTITUCIÓN Y MANTENIMIENTO DE ALUMBRADO PÚBLICO	14
ROMA SUR I	15-071	5	Prevención del delito	INFRAESTRUCTURA, SUSTITUCIÓN Y MANTENIMIENTO DE ALUMBRADO PÚBLICO	14
Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación total
ROMA SUR II	15-072	1	Equipamiento	PAQUETE DE JUEGOS INFANTILES	53
ROMA SUR II	15-072	2	Prevención del delito	MÓDULO DE SEGURIDAD PÚBLICA	20

La votación obtenida en la consulta realizada el 13 de noviembre de 2011 y que correspondía al presupuesto participativo 2012 dejó como resultado un incremento en la cantidad de votos emitidos, pasando de los 573 del mes de marzo a 642²⁷¹, pero el número de proyectos se redujo, pasando de 42 a 33²⁷²,

²⁷¹ S/A "Votos totales por colonia consulta ciudadana 13 de noviembre de 2011", Ed. IEDF, México, 2011

esto se puede entender retomando otro dicho de la entrevista realizada a Miguel “N”.

“La baja en la presentación de proyectos es atribuible a varios factores, el primero es que desde el primer presupuesto participativo la gente no sabía cómo armar un proyecto, y es que sí nos dieron unos cuantos volantitos muy generales, ósea, decían presupuesto participativo tal, participa y así, pero no a quien debían acudir para pedir asesoría de cómo hacer el proyecto, o en qué consistiría y ni la delegación, ni el IEDF brindaron ese apoyo a la gente y pues nosotros no pudimos hacerlo, nuestra labor era sólo informa del presupuesto y ya, pero no podemos intervenir más allá de eso.

Lo que terminó pasando fue que sólo los coordinadores de comité ingresaron proyectos, y es que casi siempre ellos son los que saben hacerlo y sólo piden la firma de vecinos u otros integrantes de comité para registro y ya.

Porque algo que es importante es que de los 65 comités que están en la delegación (Cuauhtémoc) casi siempre quien controla son los proyectos y los comités son los coordinadores, hay casos hasta que se dividen (los comités) y muchos dejan de participar, pero los coordinadores casi nunca, y es que como te decía, tienen tal peso porque pues muchas veces son gente vinculada a la delegación, y es que como se tiene que instalar al Consejo Delegacional, y este se forma de los coordinadores de comités, pues lo que hace la delegación es que sean de su gente y pues ya de esa forma trabajan en conjunto con ellos pero no con todo el comité.”

Lo afirmado por Miguel permite establecer nuevamente que el proceso del presupuesto participativo en Roma y Condesa la mayoría de la población no se enteraba de la implementación del mismo y mucho menos sabía cómo participar, y si les interesaba hacerlo el diseño del proyecto les resultaba sumamente complejo para poder realizarlo sin ningún tipo de ayuda, lo cual en lugar de incentivar la participación de la ciudadanía en el uso de recursos como lo dispone este mecanismo de participación terminaba por ser un proceso sumamente burocrático y lejano de la mayoría de la población y sólo un pequeño grupo de

²⁷² Ibídem

personas alienadas a las autoridades delegaciones en su mayoría eran quienes presentaban proyectos, dejando en manos de pocos las decisiones de muchos

Pues es que a pesar de que el número de votantes se incrementó en relación a la consulta de marzo del 2011, este incremento fue mínimo, y más allá de eso es imposible pensar que se el presupuesto participativo que se implementa en la Ciudad de México cataliza una sociedad más participativa y autónoma cuando quien deciden en qué rubros puede la gente opinar es el gobierno de la ciudad, quien sabe cómo presentar proyectos son líderes clientes de grupos políticos y gobierno y cuando la mayoría de la gente que vive en una colonia no entiende el qué, cómo y de qué sirve el presupuesto participativo.

Otro elemento relevante sobre esa vinculación entre las autoridades delegacionales, los coordinadores de algunos comités ciudadanos y la falta de rendición de cuentas del proceso lo releva el mismo Miguel quien menciona:

“Bueno y no solamente es malo es que participen presentando proyectos casi exclusivamente los miembros del comité, también ya cuando se ejerce el presupuesto los mismo vecinos no saben qué cosas se adquirieron con el presupuesto.

Por ejemplo pasando (la calle de) Baja california, allá por (la calle de) Chilpancingo se adquirieron unas luminarias con el presupuesto participativo, pues bien si tú le preguntas a cualquiera de los vecinos quién puso esa luminarias, por qué se pusieron o con qué recursos, ninguno te podrá decir que se adquirieron con el presupuesto participativo y que hubo una votación y la gente eligió poner esas luminarias, no eso no sucede, los vecinos en general piensan que fue la delegación, así que cuando viene el nuevo presupuesto participativo ni votan porque no saben en qué los beneficia.”

La falta de claridad por parte de la ciudadanía de que un mecanismo de participación ciudadana como el presupuesto participativo impide primero que se dé uno de los prerrequisitos de la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas, la gente no sabe no sólo cómo participar, sino algo más

grave, no tiene claro para qué hacerlo pues no tienen ningún beneficio real en su vida al involucrarse en asuntos públicos.

Ese hecho por un lado permite seguir cimentando una participación clientelar, en donde una parte de la población asume que todo bien que obtenga se lo debe a un líder político y por otro que exista otra cantidad de personas que no participe pues no ve de qué forma involucrarse en decisiones públicas le mejora la vida, pero sí tienen claro que puede hacerle perder su tiempo, por lo que inhibe la participación ciudadana autónoma y mucho menos reticular.

Sobre el tipo de participación generada con el presupuesto participativo, el relato de Miguel permite establecer que este mecanismo vuelve actor central a la delegación, ya sea por cooptar a los coordinadores en sus propuestas o por establecerse la percepción de que ella es quién decide las obras a realizar en una comunidad, dejando sin importancia a la ciudadanía, misma que termina por no interesarse en participar pues quien decide es la autoridad y no ellos.

Pero los problemas en lo relativo al presupuesto participativo 2012 no terminan con las escasas de proyectos, hubo casos en que la obra no fue concluida totalmente o incluso, argumentando razones técnicas, este fue cambiando, tal es el caso de la Roma norte II.

Sobre este caso nos habla una vecina de la colonia, pero también trabajadora del DF, a quién se le denominará Ofelia “N”, pues a expresa solicitud y al no contar con basificación en el gobierno de la ciudad pidió mantener anonimato pero de quien se tiene la entrevista en video.

Ofelia “N” menciona:

“El caso del presupuesto participativo es un desastre, en el caso de la Roma norte II, primero cuando se hizo la votación ganaron guarniciones, pero la delegación argumentando que no era técnicamente viable llegó a un acuerdo con el comité y se realizó el segundo proyecto más votado, que en ese momento eran luminarias, total que es la fecha en que no todas las luminarias están instaladas, las que se instalaron no sirven todas.”

Pues hasta el momento la delegación no ha cumplido con la instalación de todas las luminarias, obviamente la gente del comité no ha firmado de que la obra está concluida, por más que ellos los presionan, incluso hay quienes han escuchado que más bien esas luminarias no se adquirieron con el presupuesto participativo, sino que ya se tenían, y por eso argumentaron no poder realizar la otra obra, para jalar ese dinero a otra cosa y justificarlo con las luminarias, pero pues algo pasó y no han terminado con eso y ya hasta se votó otro presupuesto y el nuevo comité se elige este año (2013), entonces quién sabe cómo le harán para entregar la obra.

Y es que está mal que el presupuesto pase por la delegación, deberían gastarlo los vecinos y no la delegación, porque ahí es donde todo se atora.”

Lo descrito por Ofelia “N” revela otra de las grandes fallas del diseño del presupuesto participativo, la ciudadanía realmente no tiene acceso a los recursos, es la delegación quien lo hace, dando pie a situaciones como esta, en donde se termina realizando lo que la autoridad dice, lo que daña la capacidad de la ciudadanía para influir en la vida pública de su localidad, esto termina por fomentar un desencanto en la población, mismo que hace que no participen, pues al no sentir que su opinión sea vinculante con las acciones reales deja de tener sentido y por lo tanto dejan de participar, tal y como se relata en el capítulo uno del presente escrito al recordar la baja en la participación en el presupuesto de Porto Alegre cuando la población con el cambio de gobierno pensó que sus preferencias ya no tendrían validez para el nuevo gobierno.

Una posible solución si se desea que más gente participe en el presupuesto participativo, es dejar de transferir los recursos al gobierno delegacional y darlos a la ciudadanía, tal y como sucede con el programa de mejoramiento barrial, mismo que ha demostrado tener un gran éxito, pues la población se involucra en el proyecto, ven cómo su participación mejora su vida y siguen participando para ir consiguiendo más logros, ya no sólo en convocatorias gubernamentales sino de forma autónoma.

Otro problema relacionado con el presupuesto participativo 2012 se dio con la aplicación del recurso en la Roma Sur II, en donde la población votó por destinar el recurso en la compra de juegos infantiles para instalarse en la llamada glorieta de Chilpancingo a escasos metros del metro del mismo nombre, en donde se han invertido el presupuesto participativo de 2011 y de 2012, para su rehabilitación en 2011 y ahora con el equipamiento.

El caso de dicha demarcación es relevante ya que el paso de los recursos por manos de la delegación y la falta de rendición de cuenta sobre los mismos ha provocado que los vecinos no crean que el recurso que se dispuso para la compra de equipamiento sea la cantidad que la delegación presenta, siendo a cotización de ellos mucho menor que lo que las autoridades dicen.

Sobre ello comenta Miguel lo siguiente:

“Hay otro caso de cómo la delegación hace una cosa, reporta otra y se pierde dinero, fue con los juegos infantiles de la glorieta de Chilpancingo. Pues bien se mete un proyecto, ahí de entrada se descalificó el de otro vecino que proponía una ciclo estación y el proyecto estaba bien, pero pues se dijo (la delegación Cuauhtémoc) que era técnicamente inviable y la gente del comité presentó lo de los juegos infantiles, total que esos ganan y se instalan, pero la delegación los reporta por casi un millón de pesos, y cuando la gente de la comunidad se pone a investigar esos jueguitos no llegan ni a los 50 mil pesos, además de que al parecer sólo son la mitad pues la otra mitad se instaló en Tlatelolco, y es que como te los venden en un paquete hay cosas que faltan como una torrecita para los niños y otra resbaladilla, y en ¿dónde quedó el resto del presupuesto?.

Ya los vecinos no han dado la firma (de que la obra se ha concluido, tal y como lo estipula la LPCDF y la convocatoria del presupuesto participativo) y se inconformaron en el IEDF pero pues no han sabido nada, total que el presupuesto volvió a fallar y pues ahora menos la gente quiere participar en nada.”

El caso de la Roma Sur II es muy revelador de la falta de transparencia que tienen los recursos del presupuesto participativo en el momento que son transferidos al

gobierno delegacional y no a la ciudadanía, pues da pie a que las autoridades lo gasten con los proveedores que ellos consideran o de la forma que desean y no como lo ingresaron los vecinos en el proyecto, provocando de entrada una desconfianza entre ciudadanos y gobiernos, mismos que se enfrentan entre sí y terminan por no trabajar de manera conjunta por el beneficio de la comunidad, y al mismo tiempo demostrando que no existe una real disposición de las autoridades por fomentar la participación ciudadana, pues ellos son los que saben y deciden cómo gobernar.

Además se fomenta la percepción de corrupción, misma que sería más difícil de generarse si la ciudadanía tuviera más poder de influir en la toma de decisiones públicas y sancionar de forma real a la autoridad, cosa que en el caso del presupuesto participativo no sucede, abriendo la puerta al subejercicio de recursos, lo que hace que la gente no crea en este mecanismo y por lo tanto no participe.

Sobre ese punto la ex legisladora de la V legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el Partido de la Revolución Democrática, Lizbeth Rosas Montero, atribuye la poca participación a la desviación de recursos, pues comenta que el “subejercicio de estos recursos por parte de las delegaciones...cuando no les llega ese recursos, la gente se siente desmotivada, creen que es un engaño”²⁷³

Esa decepción a partir del subejercicio de los recursos del presupuesto al llegar a la delegación, sumada al control delegacional o de los coordinadores sobre qué proyectos de presupuesto participativo se presentan, vio su máxima expresión en el presupuesto participativo de 2013, donde a pesar de sumarse la votación por internet la participación en la Roma y Condesa fue muy escasa, además de que en el caso de la Condesa el IEDF tuvo que repetir la consulta porque esta fue impugnada entre miembros del mismo comité.

²⁷³ Jessica Castillejos, “Registra poca participación consulta del presupuesto participativo”, Excélsior, México, 9 de septiembre de 2012, URL: <http://www.excelsior.com.mx/2012/09/09/comunidad/858156>

5.3 El presupuesto participativo de 2013

El presupuesto participativo 2013 resulta paradigmático, pues fue el primero en el que implementó la votación por internet de los proyectos, así como, en el caso de la Condesa, el IEDF dispuso que se repitiera la votación sobre el presupuesto participativo.

El IEDF en cumplimiento con la normatividad vigente emitió el 19 de septiembre de 2012 la convocatoria para la realización de la Consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo 2013, misma que se realizaría el 11 de noviembre de 2012. En dicha convocatoria quedaron establecidos los siguientes rubros como marco para presentar proyectos:

- Obras y servicios
- Equipamiento
- Infraestructura urbana
- Prevención del delito

Al término de la convocatoria se registraron un total de 4, 685²⁷⁴ proyectos en toda la ciudad, siendo Obras y servicio el rubro donde más se presentaron proyectos, seguido de Prevención del delito, Equipamiento e Infraestructura urbana respectivamente. Del total de proyectos que se presentaron, estos cubrían 1,751²⁷⁵ colonias o pueblos de la ciudad, quedando sólo sin presentarse proyectos en 64²⁷⁶ para cubrir toda la capital.

El 17 de agosto el IEDF aprobaba la campaña de comunicación para la difusión de la consulta, misma que incluiría:

²⁷⁴ S/A, *“Informe ejecutivo Consulta ciudadana 2012 para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del Presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal 2013 en las colonias o pueblos originarios en los que se divide el territorio del Distrito Federal”*, Ed. IEDF, México 2012 p.3

²⁷⁵ *Ibíd*em, p.4

²⁷⁶ *Ibíd*em, p.4

- Publicidad Above The Line con la transmisión de spots en mass media como radio y televisión y self media como internet y redes sociales, mismas que fueron transmitidos del 6 de septiembre al 11 de noviembre de 2012²⁷⁷.
- Publicidad Below The Line consistente en mantas, carteles, perifoneo por colonia, volantes, trípticos y calcomanías, mismas que fueron entregadas en las Direcciones distritales del IEDF el 12 de octubre de 2012²⁷⁸, dando nuevo material de difusión del 17 al 19 de octubre para dar a conocer la consulta de noviembre de 2012 sobre el presupuesto participativo²⁷⁹.
- A partir del 23 de agosto y hasta el 11 de noviembre de 2012 se dispuso de una línea telefónica para atender las dudas relativas al proceso del presupuesto participativo 2013.

Con estas acciones de comunicación el IEDF buscaba incrementar la participación de la población, tanto en la presentación de proyectos como en los votos que se emitían, pero las anteriores no fueron la única innovación, a estas se le sumo la votación vía internet.

Después de emitir la convocatoria en septiembre y después realizar diversas pruebas, el 4 de octubre de 2012, el Consejo General del IEDF dispuso la implementación de papeletas electrónicas, las cuales fueron probadas en un simulacro el 29 y 30 de octubre, fallando sólo con 143²⁸⁰ opiniones de las 992²⁸¹ originalmente dispuestas por lista nominal para el simulacro porque en las colonias donde residían no había proyecto registrado, pero en términos generales el ejercicio fue un éxito ya que participaron 540²⁸² personas y emitieron opinión

²⁷⁷ *Ibidem*, p.11

²⁷⁸ *Ibidem*, P.12

²⁷⁹ *Ibidem*, p,12

²⁸⁰ S/A, *“Informe ejecutivo Consulta ciudadana 2012 para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del Presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal 2013 en las colonias o pueblos originarios en los que se divide el territorio del Distrito Federal”*, Ed. IEDF, México 2012p.9

²⁸¹ *Ibidem*, p.9

²⁸² *Ibidem*, p.9

397²⁸³, las primeras no opinaron por no conocer el proyecto pero sí lograron usar la plataforma, las segundas sí conocían los proyectos y opinaron.

Con quedando todo dispuesto para realizar la consulta vía internet en el periodo del 4 al 8 de noviembre de 2012, cargando el 2 de noviembre de ese año todos los proyectos en el Sistema de Validación de la Consulta Ciudadana, para que fueran votados dos días después.

Para el día de la consulta se habían registrado 4685²⁸⁴ proyectos, mismos que fueron votados el domingo 11 de noviembre de 2012 en un horario de entre 10:00 y 17:00 horas, para ello se instalaron 1,751²⁸⁵ mesas receptoras de opinión en igual número de colonias y pueblos originarios, cubriendo el 100% de los sitios que originalmente se dispusieron para ello.

Al cierre de las mesas se habían emitido 147,737²⁸⁶ opiniones, de las cuales 129,382²⁸⁷ fueron emitidas de forma presencial y 15,513²⁸⁸ de manera virtual quedando sólo en tres colonias de la ciudad casos donde nadie votó por los proyectos presentados. El rubro más votado fue el de Obras y servicios²⁸⁹, seguido de Prevención del delito²⁹⁰, Equipamiento²⁹¹ y el menos votado Infraestructura urbana²⁹².

El comportamiento de la votación en las colonias Roma y Condesa en sus respectivas divisiones fue el siguiente

²⁸³ *Ibíd*em, p.9

²⁸⁴ *Ibíd*em, 23

²⁸⁵ *Ibíd*em, p.15

²⁸⁶ *Ibíd*em, p.16

²⁸⁷ S/A, “*Votos totales por proyecto participante, consulta ciudadana noviembre 2012*”

²⁸⁸ S/A, “*Votos totales por proyecto participante, consulta ciudadana noviembre 2012*”

²⁸⁹ *Ibíd*em, p.16

²⁹⁰ *Ibíd*em, P. 23

²⁹¹ *Ibíd*em, p.23

²⁹² *Ibíd*em, p.16

Tabla 15. Votación por proyecto presupuesto participativo 2013²⁹³:

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación Mesa	Votación internet	Votación Total
HIPODROMO CONDESA	15-016	1	Prevención del delito	SENDERO SEGURO LUMINARIAS DE POSTE CORTO	28	2	30

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación Mesa	Votación internet	Votación total
CONDESA	15-008	1	Obras y servicios	GUARNICIONES Y BANQUETAS	12	16	28
CONDESA	15-008	2	Obras y servicios	PODAS	1	2	3
HIPODROMO CONDESA	15-016	2	Infraestructura urbana	REHABILITACIÓN DE ÁREAS VERDES PARQUE MORELOS	11	4	15
HIPODROMO CONDESA	15-016	3	Infraestructura urbana	REHABILITACIÓN DE LA CANCHA EN AV. MAZATLÁN	1	2	3

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación Mesa	Votación internet	Votación total
HIPODROMO I	15-054	1	Equipamiento	DISPOSITIVO HAND HELD (INSTRUMENTO PARA INFRACIONAR AUTOMÓVILES)	7	5	12
HIPODROMO I	15-054	2	Obras y servicios	PLANTA TRATADORA DE AGUA (BIODIGESTION)	10	15	25

²⁹³ S/A, "Votos totales por proyecto participante, consulta ciudadana noviembre 2012"

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación Mesa	Votación internet	Votación total
HIPODROMO II	15-055	1	Obras y servicios	REENCARPETADO EN CALLES	10	12	22

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación Mesa	Votación internet	Votación total
ROMA NORTE II	15-069	1	Infraestructura urbana	REHABILITACION DE AREAS VERDES CON APARATOS PARA EJERCICIOS Y JUEGOS INFANTILES	15	12	27
ROMA NORTE II	15-069	2	Obras y servicios	GUARNICIONES Y BANQUETAS	12	17	29

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación Mesa	Votación internet	Votación total
ROMA NORTE III	15-070	1	Obras y servicios	REHABILITACION DE LA PLAZA LUIS CABRERA	28	14	42
ROMA NORTE III	15-070	2	Obras y servicios	BANQUETAS Y GURANICIONES	13	14	27
ROMA NORTE III	15-070	3	Obras y servicios	REHABILITACION DEL CAMELLON ORIZABA	2	4	6

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación Mesa	Votación internet	Votación total
ROMA SUR I	15-071	1	Obras y servicios	REHABILITACIÓN Y ARREGLO DE ANDADORES EN EL PARQUE LÓPEZ VELARDE	5	8	13
ROMA	15-071	2	Obras y	BANQUETAS Y	6	17	23

SUR I			servicios	GUARNICIONES			
--------------	--	--	-----------	--------------	--	--	--

Colonia o pueblo	Clave del comité ciudadano	Número de proyecto	Rubro	Nombre del proyecto	Votación Mesa	Votación internet	Votación total
ROMA SUR II	15-072	1	Prevención del delito	MOTOPATRULLAS	7	0	7
ROMA SUR II	15-072	2	Obras y servicios	ARREGLO DE BANQUETAS CALLE BAJÍO	81	17	98
ROMA SUR II	15-072	3	Obras y servicios	CAPTACIÓN DE AGUA PLUVIAL E INYECTADO AL SUBSUELO	8	9	17
ROMA SUR II	15-072	4	Obras y servicios	BANQUETAS Y GUARNICIONES DE CONCRETO, DELIMITACIÓN DE ÁREAS VERDES	13	8	21

La consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo 2013 en las colonias Roma y Condesa significó un fracaso en términos numéricos, los constantes actos de falta de rendición de cuentas sobre el presupuesto participativo 2012, las obras inconclusas, el subejercicio de recursos y la supremacía de los coordinadores de los comités vecinales como quienes presentaban proyectos terminaron por afectar la participación, por ejemplo sólo de los más de 40 proyectos presentados en ediciones anteriores del presupuesto, en esta ocasión sólo fueron 19²⁹⁴ proyectos y de los de 642 votos que se emitieron en la consulta ciudadana en la consulta ciudadana sobre el presupuesto 2012 bajó para la edición 2013 a 469²⁹⁵ votos, la de por sí baja participación cayó aún más.

Pero con la baja participación no sólo era uno de los sucesos cuestionables en la consulta sobre el presupuesto participativo 2013, en el caso de la Condesa cuyo comité vecinal es 15-008 miembros del comité ciudadano impugnaron la elección ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal al no ser convocados 5 de sus nueve

²⁹⁴ S/A, "Votos totales por proyecto participante, consulta ciudadana noviembre 2012"

²⁹⁵ Ibidem

miembros a la sesión de preselección de los proyectos a ser votados, bajo ese argumento el Tribunal en su resolución TEDF-JEL215/2012 ordenó que se realizara una elección extraordinaria tomando convocando a todos los miembros del comité y sumando los proyectos descartado, pasando de los 2 proyectos votados en noviembre a 5 proyectos.

Es respuesta al resolutivo del Tribunal el IEDF emitió una convocatoria a elección extraordinaria el 15 de febrero de 2013 para realizar una nueva consulta en Condesa el 3 de marzo de 2013, eliminando la votación por internet y poniendo dos mesas de receptoras de opinión.

La nueva consulta fue difundida con volantes, carteles y notas en medios de comunicación impreso, obteniendo los siguientes números el día de su realización

Tabla. 16 Resultados votación de presupuesto participativo elección extraordinaria²⁹⁶

Colonia	Clave del Comité Ciudadano	Número de proyecto	Rubro General	Nombre del proyecto específico	Votación mesa 1	Votación mesa 2	Total de votación obtenida
Condesa	15-008	1	Obras y servicios	Banquetas y guarniciones	20	63	83
Condesa	15-008	2	Obras y servicios	Reparación de alumbrado público	24	19	43
Condesa	15-008	3	Obras y servicios	Podas	1	6	7
Condesa	15-008	4	Prevención del delito	Cámaras de seguridad	6	15	21
				Opiniones nulas	2	3	5
				Total de opiniones en Mesas	59	110	169

²⁹⁶ S/A "Elección extraordinaria, votos totales colonia Condesa"

Con la votación extraordinaria del 3 de marzo el total de opiniones emitidas en las zonas que integran Roma y Condesa pasó 469 a 607, siendo, aunque por poco, menor a la consulta de sobre presupuesto participativo 2012.

Esta baja participación y la elección extraordinaria no fueron los únicos problemas en dicha consulta, sobre esto comenta Rosalía Librado:

“La consulta sobre presupuesto participativo fue un desastre, de entrada como de costumbre nos dieron bien pocos volantes para difundir, si a lo caso unos 200, imagínate para todo lo que es Roma y Condesa, pues con eso difundimos, en ese proceso nos dimos cuenta que algunos comités vecinales simulaban las asambleas ciudadanas para informar del presupuesto participativo, en lugar de hacerlas iban a las casas a recolectar las firmas de personas para hacer como si se hubieran realizado las asambleas, el caso más conocido fue el de Condesa, donde el coordinador de comité simuló la reunión de preselección de proyectos, pero así como ese hay varios, por ejemplo en Roma Norte II, el coordinador nunca hizo la asamblea para informar a la población sobre el presupuesto participativo, pero como ese señor tiene demandado a medio mundo pues nadie del mismo comité se le opone y qué es lo que pasa que hay pocos proyectos, y los que se ingresaron son de su gente.

Además en el mismo caso de Roma Norte II hay muchos vecinos molestos porque las obras de las luminarias del presupuesto de un año antes aún no se concluyen y pues la mayoría de la gente ni se interesó por el presupuesto, a lo mucho votarían 50 gentes.”

Los problemas de falta de rendición de cuentas sobre el presupuesto participativo del 2012 causaron una población un decepción, pues se dieron cuenta que sus decisiones realmente no eran tomadas en cuenta por el gobierno delegacional, con lo que se afectan dos prerrequisitos de la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas sobre este tipo de espacios y mecanismos, pero sobre todo la voluntad gubernamental de que la ciudadanía se involucre en asuntos públicos, con lo que la población dejará de participar.

Pero ese no fue el único problema que se presentó en la consulta sobre el presupuesto participativo 2013, ello lo relata Miguel “N”:

“Ese presupuesto tuvo muchas fallas, se tuvo que repetir la consulta porque miembros del comité de Condesa están peleados entre sí, entonces un grupo presenta proyecto o sus conocidos y esos mismos son los que se votan y pues los otros se inconforman, impugnan y total que se hace la consulta de nuevo.

Pero eso no es todo lo malo de esa zona de Condesa, en Hipódromo II nadie presentó proyecto, y lo que terminó pasando es que el IEDF hizo el proyecto y buscó a algunos miembros del comité vecinal para que se lo avalaran y ese se votara, por eso sólo hay un proyecto, y pues presentaron lo más fácil, reencarpetado, pero en realidad la gente ni fue tomada en cuenta para el presupuesto de ese año.”

Lo mencionado por Miguel pone de manifiesto que el presupuesto participativo tiene entre sus fallas estructurales el no reflejar realmente las necesidades de la población, primero al delimitar el margen de influencia ciudadana a 5 rubros, pero llevándose al extremo de presentar proyectos creados por la autoridad y no por la población, lo que no permite la re estructura del mecanismo y además atenta contra una de las funciones esenciales de la participación ciudadana, involucrar a la población en la toma de decisiones públicas, para que de forma articulada con el gobierno puedan establecer acciones encaminadas a mejorar la vida de la ciudadanía, siendo lo anterior uno de los grandes beneficios de la participación ciudadana, lo cual no se consigue bajo el esquema en que se implementa el presupuesto participativo en la Ciudad de México.

Otro problema que se enfrentó durante la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo 2013 es relatado por Carmen Gómez en relación al caso de Roma Sur II:

“En Roma Sur II la mayoría estamos muy molestos con lo de los juegos infantiles entonces parte del comité ciudadano y vecinos decidimos no participar pero gente de la delegación junto con el coordinador del comité ciudadano fueron quienes buscaron gente para meter los proyectos y no sólo eso el día de la

elección ellos también tenían carros para llevar gente a votar, por eso hubo votos, porque con lo de los juegos infantiles nadie quería participar ya.”

Con el relato de Carmen lo que deja claro es que la participación que se genera con el modo de implementación del presupuesto participativo de la Ciudad de México es en algunos casos, como en partes de Roma y Condesa, una participación clientelar, muy lejana de ser autónoma y encaminada a una verdadera participación de la población en las decisiones de gobierno, y es que el hecho de que el gobierno delegacional sea quien maneja los recursos de este presupuesto facilita el subejercicio y con ello se cataliza la falta de transparencia y rendición de cuentas, además de mostrar que a las autoridades no les interesa que la población participe realmente en la toma de decisiones públicas y contribuya a mejorar su vida, esto tiene ocasiona que la ciudadanía no desee hacer uso de los espacios y mecanismos de participación que existen en la Ciudad de México, pues al final serán los gobernantes quienes decidan.

Sobre éste último punto, el hecho de limitar el campo de acción de la ciudadanía para presentar proyectos ocasiona que la gente no se interese en participar pues entre el mecanismo complicado de elaborar proyecto, que sean preseleccionados y que los campos de acción no siempre reflejan los problemas que enfrenta la comunidad hace que sean pocos quienes se involucren, pues a la gran mayoría no les refleja este presupuesto una forma de solucionar algo que les afecta.

En comparación con lo poco que sienten los ciudadanos que el presupuesto participativo puede solucionar los problemas que enfrentan y que se refleja en la escasa participación, existió otro ejercicio en enero de 2013 que tuvo mayor convocatoria porque este sí plasmaba un problema sensible a los habitantes de Roma y Condesa, este fue la consulta ciudadana sobre parquímetros.

5.4 Consulta ciudadana sobre parquímetros en las colonias Roma y Condesa

En las zonas que comprenden la Roma y Condesa, según datos de la Autoridad del Espacio Público de la Ciudad de México a través del programa ecoParq

habitan 70,000²⁹⁷ personas distribuidas en 26,000²⁹⁸ viviendas, a esa cantidad de población se le suman cerca de 17,000²⁹⁹ visitantes diarios, pero en la zona solamente existen 16,000³⁰⁰ cajones de estacionamiento en la vía pública, por lo que hay 0.57³⁰¹ cajones de estacionamiento por vivienda, es decir el problema de la falta de lugares para estacionarse era un problema nodal en la vida comunitaria en la Roma y Condesa, esto en buena medida por la característica comercial que a lo largo del tiempo la Roma y Condesa han tenido, tal y como se relata en los primeros dos apartados del presente capítulo.

Los problemas de movilidad y falta de lugares de estacionamiento trajeron diversos problemas a la zona como conflictos entre valet parkings, franeleros y vecinos y pues estos últimos acusaban de ser invadidos sus lugares de estacionamientos por los primeros, además de problemas con los visitantes ocasionales a la zona quienes debían pagar por estacionarse en la vía pública.

A partir de dicha problemática el delegado en Cuautémoc, Alejandro Fernández propuso instalar parquímetros en la colonia Roma como una solución a la falta de lugares de estacionamientos y los problemas entre vecinos, franeleros y valet parking.

El proyecto del delegado era el siguiente:

“El proyecto de la colocación de los parquímetros está contemplado realizarse en cinco etapas, las cuales también incluyen su instalación en las colonias Hipódromo Condesa y Condesa... los vecinos de dichas zonas habitacionales, a quienes les prometió que el 30 por ciento de los recursos que se recauden serán destinados de manera íntegra para la realización de diversas acciones en beneficio de los habitantes. Dijo que habrá una autoridad vecinal quien se

²⁹⁷ S/A, “Proyecto Roma-Condesa”, México, GDF, URL: <http://www.ecoparq.com.mx/proyecto-roma-condesa>

²⁹⁸ Ibidem

²⁹⁹ Ibidem

³⁰⁰ Ibidem

³⁰¹ Ibidem

*encargara de la administración del dinero de los parquímetro, así como realizar una consulta para decidir en qué ocuparlos.*³⁰²

Para la instalación de los parquímetro la delegación se auxiliaría de la Autoridad del Espacio Público a través de su proyecto ecoParq quedando el proyecto de la siguiente manera:

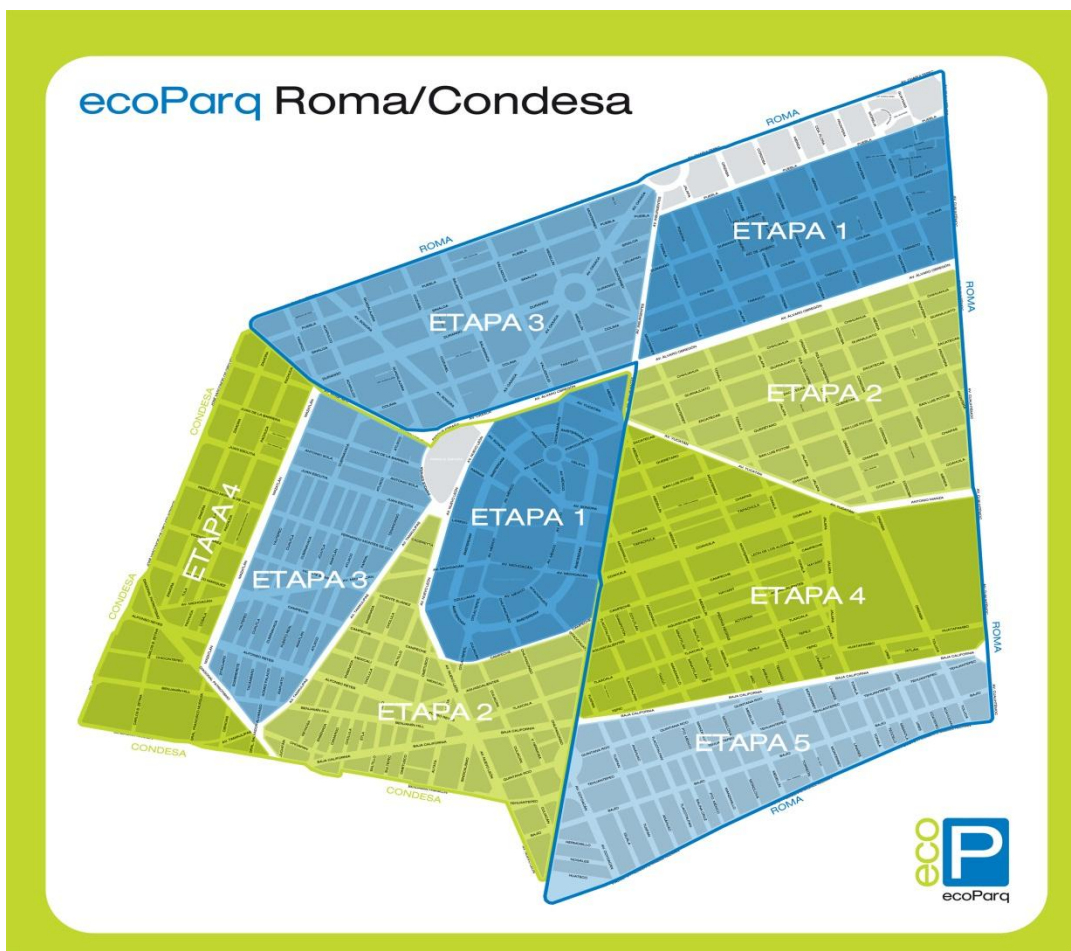
*“- 3 de cada 10 pesos ingresados al parquímetro se destinan a mejorar el espacio público de tu colonia.
- Además, se genera aproximadamente un 25% de ingresos adicionales que se invierten directamente en incrementar la seguridad pública de tu colonia.
- Tú decides qué mejoras se harán en tu colonia con los recursos, como calles, banquetas, alumbrado, etc.
- Los gastos de operación y mantenimiento se cubren con el porcentaje restante a través de un manejo transparente de los recursos con informes trimestrales y públicos para que siempre estés enterado.
- Con ecoParq das menos vueltas al buscar lugar de estacionamiento ya que aumenta la disponibilidad de espacios y, como consecuencia, disminuye el tráfico y la contaminación.”*³⁰³

Sobre las zonas y las etapas de implementación de los parquímetro estas fueron las siguientes

³⁰² Redacción, “Propone delegado instalar parquímetro en Roma Norte y Sur”, El Zócalo, México, 11 de noviembre de 2012, URL: <http://www.elzocalodf.com.mx/proponen-delegado-instalar-parquimetros-las-colonias-roma-sur-y-norte>

³⁰³ S/A, “Proyecto Roma-Condesa”, México, GDF, URL: <http://www.ecoparq.com.mx/proyecto-roma-condesa>

Mapa 7. Proyecto de instalación de parquímetros por etapas de implementación³⁰⁴.



Por lo que desde noviembre de 2012 se planeó una consulta ciudadana para conocer la opinión de la población en torno a este tema, pero esta fue retrasada hasta enero, ello con el propósito de dar a conocer en reuniones informativas con los vecinos las características del proyecto, dichas reuniones se realizaron en distintos puntos de Roma y Condesa a las 19:00 horas los días 24 de noviembre, y 3, 4, 5, 6, 10, 11 y 12 de diciembre³⁰⁵, esto con miras a realizar una consulta

³⁰⁴ S/A, “Proyecto Roma-Condesa”, México, GDF, URL: <http://www.ecoparq.com.mx/proyecto-roma-condesa>

³⁰⁵ Sharenni Guzmán, “Posponen Consulta por parquímetros en Roma y Condesa”, El Universal, México, 17 de noviembre de 2012 URL: <http://www.eluniversaldf.mx/cuauhtemoc/nota53017.html>

sobre la instalación parquímetros el 20 de enero de 2013 en las colonias Roma y Condesa.

A partir de noviembre de 2012 se inició una división entre vecinos de las distintas zonas ambas colonias, entre los que estaban a favor y los que estaban en contra, así como aclaraciones constantes por parte del gobierno delegacional, además de intensas campañas de comunicación Below The Line con la distribución de volantes y carteles para dar a conocer el proyecto.

El 22 de diciembre un grupo de vecinos se manifestó en contra de los parquímetros argumentando lo siguiente:

“...la posible colocación de parquímetros no solucionará los problemas de movilidad en la zona, pues para ello “primero deben ordenar el uso de suelo en la zona donde siguen abriendo antros y bares sin estacionamiento.

Los colonos manifestaron que el proyecto no garantiza espacio de estacionamiento para los autos de todos los colonos, porque sólo darán permiso de gratuidad por predio, por lo que los demás colonos, en el caso de edificios departamentales antiguos sin espacio de estacionamiento tendrán que pagar por colocar su auto en la calle”³⁰⁶

Como respuesta el Director Territorial de Roma-Condesa, Iván Pérez Samayoa declaró lo siguiente:

“...estas manifestaciones se deben al desconocimiento del proyecto / desconocimiento del proyecto. La delegación informó en un comunicado que a los habitantes de las colonias Roma, Condesa, Hipódromo e Hipódromo-Condesa no se les cobrará por estacionarse en las calles donde se colocarán los parquímetros en caso de que sus viviendas no cuenten con lugres para los vehículos, lo cual ha sido una de las quejas vecinales. Para la gratuidad tendrán

³⁰⁶ Gerardo Suárez, “Protestan contra parquímetros en Roma y Condesa”, El Universal, México, 22 de diciembre de 2012, URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/891690.html>

*que tramitar un gafete renovable cada seis meses.*³⁰⁷

Las opiniones en pro y en contra de la instalación de parquímetros movilizó a los vecinos, quienes implementaron campañas de ras de tierra por medio de carteles, volantes y mantas en donde mostraban su sentir en torno a la instalación de dichos aparatos.

Como respuesta a esto la delegación intensificó las acciones de comunicación para convencer a la población de votar por el sí en la consulta del 20 de enero de 2013.

“Pérez Samayoa consideró que "hay buena aceptación" para la instalación de parquímetros, esto luego de que se han celebrado 13 audiencias con vecinos, se han repartido 20 mil volantes y discos compactos con detalles del proyecto.

Aunque las autoridades expresaron que las 13 audiencias fueron encabezadas por el jefe delegacional, Alejandro Fernández, representantes de comités vecinales mencionaron en días pasados que sólo asistió a cinco.

Sobre el aprovechamiento de los recursos, Pérez Samayoa detalló que 30% del total de los ingresos se destinará a obra pública definida por los mismos vecinos.

*Otro 20% se destinará a seguridad pública para las colonias y calles participantes, un 30% más será para los gastos de operación y mantenimiento de los parquímetros, 9% para el financiamiento bancario por la implementación del programa y sólo 11% será para la empresa Operadora de Estacionamientos Bicentenario S.A. de C.V.”*³⁰⁸

Entre los vecinos la división fue escalando, vecinos días antes de la consulta consideraron ampararse y acusaron al jefe delegacional Alejandro Fernández de manipular la encuesta para obtener un resultado a favor de la instalación de los parquímetros.

³⁰⁷ Gerardo Suárez, “Prevén que colonos acepten parquímetros en Roma-Condesa”, El Universal, México, 25 de noviembre de 2012 URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/892099.html>

³⁰⁸ ³⁰⁸ Gerardo Suárez, “Prevén que colonos acepten parquímetros en Roma-Condesa”, El Universal, México, 25 de noviembre de 2012 URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/892099.html>

“...el grupo de vecinos que no los aceptan amenazaron con ampararse contra el resultado del sondeo.

En conferencia, los vecinos opositores al proyecto destacaron que el jefe delegacional en Cuauhtémoc, Alejandro Fernández, modificó las preguntas que fueron planteadas en las reglas de operación de la consulta, lo que pone en entredicho la legalidad del proceso.

“El argumento del amparo es porque la delegación engañó a los vecinos, porque las preguntas no están redactadas como fueron planteadas en las reglas de operación.

“Están tratando de inducir la votación”, destacó Édgar Avilés, vecino de la colonia Roma, a nombre de colonos, durante la conferencia.

Los vecinos que no aceptan el proyecto de parquímetros anunciaron que realizarán manifestaciones este viernes y sábado, que incluyen el cierre de calles y marchas al interior de las colonias.

Insistieron en que la instalación de los equipos para el control de estacionamiento en la vía pública no ha solucionado los problemas de seguridad y de movilidad en colonias vecinas, como la Cuauhtémoc y la Juárez.

Reiteraron su exigencia de que antes de instalar los parquímetros, se debe revisar el Plan de Desarrollo Urbano de la demarcación y discutir los usos de suelo de la zona, además de declarar una veda de nuevos permisos de funcionamiento de establecimientos mercantiles.

Los vecinos de ambas colonias propusieron que la consulta se retrase un mes para que la población sea informada sobre el proyecto, y criticaron que los parquímetros, que pertenecen a una empresa privada, sean promovidos por la delegación con recursos públicos.”³⁰⁹

Como respuesta a las declaraciones de los vecinos opositores el delegado Alejandro Fernández comentó:

³⁰⁹ Kenia Ramírez y Arturo Páramo, “Parquímetros, la manzana de la discordia”, Atracción 360, México, 17 de enero de 2013, URL: www.atraccion360.com/parquímetros-la-manzana-de-discordia-en-la-roma-y-condesa

“Fernández, jefe delegacional en Cuauhtémoc, por su parte, rechazó que se trate de un negocio en el que él obtenga algún beneficio personal.

Adelantó que los resultados se darán a conocer el mismo domingo por la noche, que entre lunes y martes de la próxima semana analizará los resultados, y el miércoles dará a conocer su decisión sobre si se instalan o no los parquímetros en el polígono de la Roma-Condesa.

Posteriormente se realizaría un análisis de los sitios donde deberían instalarse los dispositivos, y su colocación iniciaría en unas dos semanas.”³¹⁰

Las quejas de los vecinos sobre la instalación de parquímetros seguían en aumento, dando como principal razón de su inconformidad la falta de lugares de estacionamiento para los habitantes que no contaran con un cajón propio en su edificio, así como que sólo daría un tarjetón de para estacionar el vehículo en vía pública por predio y no por vivienda

Como respuesta a ello el Gobierno del Distrito Federal anunció un decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento para el Control de Estacionamiento en la Vías Públicas del Distrito Federal, dicho documento se contempla lo siguiente:

"El documento detalla que los propietarios o poseedores de los inmuebles destinados a vivienda que se ubiquen en el área específica de la Zona de Parquímetros, podrán estacionar sus vehículos en dicha área, sin estar obligados al pago por dicho concepto, siempre que cuenten con el permiso renovable para residentes"

"tarjetón se entregará por vivienda no por predio, es decir que en el caso de edificios o terrenos con varias casas o departamentos, cada propietario podrá contar con un permiso renovable, siempre y cuando en el interior del sitio donde se ubica la misma, no se cuente con cochera".

Tramite

³¹⁰ Kenia Ramírez y Arturo Páramo, “Parquímetros, la manzana de la discordia”, Atracción 360, México, 17 de enero de 2013, URL: www.atraccion360.com/parquímetros-la-manzana-de-discordia-en-la-roma-y-condesa

El trámite para dicho tarjetón, cuya vigencia pasará de seis meses a un año, se podrá realizar presentando únicamente: identificación oficial vigente, tarjeta de circulación del vehículo vigente, comprobante de domicilio con fecha de expedición no mayor a 60 días, que contenga el mismo domicilio que el de la vivienda que se habita y carta bajo protesta de decir verdad de acuerdo al formato establecido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

Asimismo, la SEDUVI informó que los permisos temporales especiales para residentes con vigencia semestral que se hayan otorgado antes de la entrada en vigor del presente decreto, conservarán su validez hasta el final de su vigencia; y una vez concluida ésta, los interesados podrán pedir un nuevo permiso renovable para residentes con vigencia de un año.”³¹¹

Dos días antes de la consulta, es decir, el 18 de enero de 2013, comerciantes y vecinos a favor de la instalación de parquímetros dieron a conocer los resultados de una encuesta telefónica realizada por las empresas De las Heras-Demotécnia entre el 12 y 13 de enero tomando como muestra 1,200 personas mayores de 18 años que viven en la zona, 600 de Hipódromo Condesa y los otros 600 en Roma Norte y Sur, obteniendo los siguientes resultados:

“El 39 por ciento opinó que los parquímetros mejorarán el problema de tráfico; 52 que disminuirá el conflicto por el apartado de lugares y la presencia de franeleros; 52 por ciento que impedirán el bloqueo de entradas particulares; 37 que mejorará la seguridad; y que impactarán de forma positiva, 55 por ciento en la imagen urbana y 46 por ciento en la demanda de estacionamiento.”³¹²

Los vecinos y comerciantes que presentaron la encuesta defendieron el ejercicio y consideraron que más que influir en la consulta, el dar a conocer los resultados buscaba incentivar el diálogo pero sobretodo la participación en la consulta del domingo.

Ahtziri González, vecina de la Condesa y de la asociación ContraPESO, aclaró

³¹¹ Rafael Montes, “Darán tarjetón por vivienda en Roma-Condesa”, El Universal, México, 19 de enero de 2013, URL: www.eluniversal.com.mx/notas/896894.html

³¹² Kenia Ramírez y Arturo Páramo, “Parquímetros, la manzana de la discordia”, Atracción 360, México, 17 de enero de 2013, URL: www.atraccion360.com/parquímetros-la-manzana-de-discordia-en-la-roma-y-condesa

que esta encuesta no busca incidir en el resultado de la consulta del próximo domingo.

“Se consideró a gente que trabaja en la zona y para la votación sólo van a poder participar aquellos que viven ahí y que tienen su IFE actualizada. Se tomó un grupo base mixto, por lo cual se esperan resultados similares, pero definitivamente no se puede tomar como un resultado preliminar”, dijo González.

Francisco Ayala, residente de la Roma y representante de la organización Parquímetros YA, señaló que hay una población importante de extranjeros y del interior de la República que no tienen credencial de elector, y a pesar de que residen o trabajan desde hace años en la zona no podrán participar en la consulta.

Hizo un llamado a los opositores a los parquímetros para generar diálogo, y dijo que el ejercicio ciudadano del 20 de enero será un hito en el DF.

“Queremos hacer un llamado al respeto, al diálogo, sabemos que hay gente en contra, muchos de ellos con argumentos que puedo entender, mucha gente mayor que vivió en una Condesa y en una Roma que ya no existen, y que sólo que se sienten un poco transgredidos”³¹³

Además de la opinión de los vecinos había especialistas que desde hace más de una año apoyaban la instalación de parquímetros, uno de ellos fue Andrés Sañudo, Consultor de Estacionamiento del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP por sus siglas en inglés), quien comentó:

“Roma-Condesa es un candidato ideal, porque además es un donde ya hay Ecobici, tienes el Metrobús y estaciones del Metro, entonces es una zona donde nosotros como organización, sin duda recomendamos que se haga a la brevedad.

Recordó que en Polanco, por ejemplo, se ha logrado que no se sobresature la ocupación de lugares para estacionar, gracias a la colocación de los 440 aparatos.

Sobre las inconformidades que han manifestado algunos vecinos que incluso

³¹³ Kenia Ramírez y Arturo Páramo, “Parquímetros, la manzana de la discordia”, Atracción 360, México, 17 de enero de 2013, URL: www.atraccion360.com/parquimetros-la-manzana-de-discordia-en-la-roma-y-condesa

*han colocado mantas para rechazar la colocación de parquímetros, Xavier Treviño, director de ITDP, detalló que hay un consenso de que son más los beneficios.*³¹⁴

Bajo ese contexto llegó el día de la consulta, marcando una participación mucho mayor a lo que se había dado en con otros mecanismos de participación ciudadana como el presupuesto participativo. A las 9:00 horas del 20 de enero de 2014 abrieron las casillas instaladas en distintos puntos de la Roma y la Condesa como son: la calle Mazatlán, la fuente de La Cibeles y los parques México y España, parque México, Río de Janeiro y la plaza Luis Cabrera y en la calle Aguascalientes, en cada casilla había un promedio de 300 boletas³¹⁵ que contenían las siguientes preguntas:

Tabla 17. Consulta parquímetros Roma y Condesa

*“¿Estás de acuerdo con **la instalación de parquímetros** en tu colonia?*

Sí:

No:

*¿Estás de acuerdo en que se ordene a favor de la comunidad el **estacionamiento de vehículos en la vía pública** de tu colonia?*

Sí:

No:

*¿Consideras que los **parquímetros son un instrumento que puede ayudar al ordenamiento del espacio público**?*

Sí:

³¹⁴ Karla Mora, “Dan visto bueno a parquímetros en Roma y Condesa”, El Universal, México, 25 de abril de 2012, URL: www.eluniversaldf.mx/cuauhtemoc/nota45056.html

³¹⁵ Laura Gómez, “Votan 58% de los vecinos en la consulta sobre parquímetros”, Jornada, México, 21 de enero de 2013, URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/21/capital/037n1cap>

No:

*¿Estás de acuerdo que al menos el **50% del recurso económico que generen los parquímetros** sea empleado para mejorar el espacio público y la seguridad de tu colonia?*

Sí:

No:

*La última pregunta (la única de respuesta abierta) era sobre **otras acciones que podían implementarse** para ordenar el uso de la vía pública.³¹⁶*

Las casillas cerraron a las 19:00 y en ellas se emitieron 10 mil 357³¹⁷ votos de los 66 mil 228³¹⁸ que tenían derecho a votar, el delegado en Cuauhtémoc, Alejandro Fernández comentó que los participantes fueron el 58%³¹⁹ de los empadronados, pero realmente los votantes sólo fueron el 15% del padrón.

De los votos que se emitieron la aceptación no fue unánime, hubo colonias en las cuales se opusieron a la instalación de parquímetros, los resultados de la votación fueron los siguientes:

³¹⁶ Redacción, “Así votaron los vecinos de Roma y Condesa en la consulta sobre la instalación de parquímetros”, Aristegui Noticias, México, 25 de enero de 2013, URL: <http://aristeguinoticias.com/2501/mexico/asi-votaron-los-vecinos-de-roma-condesa-en-la-consulta-sobre-parquimetros/>

³¹⁷ Redacción, “Votan 10,357 personas en consulta sobre parquímetros”, Notimex, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 20 de enero de 2013, URL: <http://www.iedf.org.mx/ut/ucs/INFORMA/enero13m/INFOM190113/A1-30.pdf>

³¹⁸ Laura Gómez, “Desmienten asambleístas cifras de consulta sobre parquímetros”, La Jornada, 22 de enero de 2013, URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/22/capital/037n1cap>

³¹⁹ Redacción, “10,357 votaron en la consulta de #parquímetros Roma-Condesa”, Aristegui Noticias, México, 20 de enero de 2013, URL: <http://aristeguinoticias.com/2001/mexico/10357-votaron-en-la-consulta-de-parquimetros-roma-condesa/>

Tabla 18 Resultados Consulta ciudadana sobre parquímetros en Roma y Condesa³²⁰

Ámbito Territorial	Opinión Si	Opinión No
Roma Norte I	452	432
Roma Norte II	517	504
Roma Norte III	699	796
Roma Sur I	393	970
Roma Sur II	430	853
Hipódromo I	796	289
Hipódromo II	596	454
Condesa	583	845
Hipódromo Condesa	290	378

Es decir las colonias que votaron por el “sí” fueron: Roma Norte I y II, Hipódromo I y II y por el “no” votaron: Roma Norte III, Roma Sur I y II, Condesa e Hipódromo-Condesa.

Las razones de esta participación en palabras de Miguel “N” fueron las siguientes:

“Pues la gente participó en parquímetros primero porque es mucho más sencillo que el presupuesto, acá no había que realizar ningún proyecto ni nada, sólo tenían que votar y ya, eso hizo que la participación fuera más sencilla de entrada.

Ahora otra cosa, con el presupuesto participativo por ejemplo siempre falta información, la gente no sabe muy bien cuáles son los proyectos para su colonia, o de dónde salieron ni para qué votar, en el caso de la consulta sobre parquímetros esto no sucedió, hubo mucha información, la delegación dio muchos volantes, había lonas, posters pegados en las paredes, bocineos en las calles, además de todo lo que salió en periódicos y televisión, es decir la gente sabía de la consulta.

Además en esa misma información la gente tenía claro sobre qué era la consulta, sólo tenían dos opciones, sí a parquímetros o no a parquímetros, digo

³²⁰ Redacción, “Parquímetros en Roma Norte I y II confirma recuento”, El Universal, México, 25 de enero de 2013 URL: <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota56398.html>

había otras preguntas y así, pero la relevante era eso, cosa que no sucede con el presupuesto participativo, en ese otro sí hay más opciones sobre los proyectos y la gente cuando va a votar muchas veces ni sabe en qué consiste, o como te decía, ni se entera de que son de su colonia y pues como no ven que les toca pues ahí viven ni participan.”

La primera diferencia relevante entre la consulta de parquímetros y el presupuesto participativo tiene relación directa con la naturaleza de los mecanismos de participación ciudadana.

La primera es mucho más sencilla pues el tema a discutir de forma pública es definido por la autoridad en su totalidad, llegando hasta determinar tono, contenido y medio para llevar a cabo la toma de decisiones conjunta, para lo cual la población solamente tiene que conocer a grandes rasgos el tópico y el día de la consulta y no más, pues todo el diseño, implementación e incluso evaluación de la política pública queda en manos de la autoridad y no de la ciudadanía, hecho que si bien limita la capacidad de intervención de la población también facilita su participación, además de que no sobre dimensiona el nivel de involucramiento de los ciudadanos, dicho nivel es bajo y se limita sólo a la consulta pero no más.

En cambio la el presupuesto participativo parte de un nivel mayor de participación, el de asesor, en donde la ciudadanía diseña, implementa y evalúa un proyecto a presentar para mejorar su comunidad, lo que requiere una capacitación mayor y más tiempo de involucramiento del ciudadano en asuntos públicos, pero la más de las veces la gente no es capacitada para generar dichos proyectos o darle seguimiento, quedando en pocas manos la capacidad de realizar tales tareas, con lo cual muchos de los miembros de la comunidad de autoexcluyen, pues no saben cómo participar o no tiene tiempo de hacerlo.

La siguiente diferencia del presupuesto respecto a la consulta es el nivel de intervención real, pues si bien idealmente este mecanismo busca generar una participación institucionalizada misma que derive en una participación autónoma, en el caso del presupuesto participativo que se aplica en la Ciudad de México de entrada se limita los rubros de intervención de los ciudadanos para presentar

proyectos con lo cual se rompe uno de los pilares de los presupuesto participativo, la ciudadanía libremente debe decidir en qué gastar el recurso y el gobierno es un asesor más para la viabilidad del proyecto pero no el limitante del mismo.

Esa característica de la forma en que se implementa el presupuesto en la ciudad provoca que la gente no participe pues muchas veces los rubros que pone el G.D.F. no reflejan las necesidades de la ciudadanía catalizando una falta de interés en participar, pues la gente no entiende cómo le afecta o beneficia el presupuesto participativo en su comunidad, cosa que sí sucede con la consulta de parquímetros, pues si bien el mecanismo es más sencillo y el tópico estaba también delimitado la gente entendía las repercusiones de la consulta, lo que nunca ha sucedido con el presupuesto participativo.

El punto anterior lleva a retomar otra gran diferencia entre ambos mecanismos que lleva a que la participación sea tan distinta, esto es la transparencia en torno a la información de cada uno de los temas y mecanismos de participación.

En el caso de la consulta ciudadana sobre parquímetros existió mucha información disponible para la ciudadanía en torno al tema, desde en medios de comunicación masiva, como por medio de medios Below The Line, como lo eran carteles, volantes, lonas y reuniones informativas, esto provocó que la población sabía cómo le afectaría o beneficiaría la instalación de parquímetros en su calle, cuándo sería la consulta y cómo participar, cosa que no sucede con el presupuesto participativo.

En el caso del presupuesto la información que se obtiene es por medio de medios de comunicación masiva, y los medios usados Below The Line no están diseñados para que la gente conozca cómo se aplicará el presupuesto participativo en su comunidad, por lo cual retomando principios básicos de comunicación, si un receptor no siente que un tema le interesa rechaza el mensaje, cosa que pasa con el presupuesto participativo, si la información proporcionada no es diseñada para que sea relevante a la gente ésta simplemente no participa.

Una forma de subsanar la falta de particularidades de los medios usados para información son las reuniones sobre el presupuesto participativo que debieran hacer los miembros del comité vecinal y que no se realizan o se simulan, haciendo que un tipo de comunicación que podrían involucrar a la ciudadanía en un mecanismo como el presupuesto, que es la comunicación cara a cara, no se dé y por lo tanto la gente simplemente no sepa nada acerca del presupuesto participativo ocasionando que en su mayoría no participe.

Esta diferencia en torno a la información de ambos mecanismos lleva a determinar que en el caso de la consulta ciudadana la difusión masiva del tema se da porque la autoridad sí tiene la disposición real de abrir el tema a discusión, aunque sea para conseguir legitimidad de la decisión, ello retomando el Continuum de la participación de Brager y Specht, pero en el caso del presupuesto las autoridades no desean involucrar a la ciudadanía, articulándose con grupos de apoyo que simularán esa participación, pero sin llevar la información realmente a los ciudadanos, provocando que estos no se enteren, no participen todos, sólo los clientes políticos y la decisión quede en manos de la autoridad exclusivamente.

A partir de los párrafos anteriores se puede decir unas de las razones de las grandes diferencias de la cantidad de participantes son: La naturaleza de ambos mecanismo, siendo la consulta más sencilla que el presupuesto, la transparencia en torno al qué, cómo y por qué de ambos mecanismos y la disposición de la autoridad para que la gente tome decisiones públicas.

Otro de los actores que permite dilucidar las causas de las diferencias entre ambos participantes es Rosalía Librado, quien comenta:

“De entrada las diferencias entre que más gente votara en la consulta y no en el presupuesto tiene que ver con cómo la gente sentía que le afectara, pues es que si bien con el presupuesto la gente puede mejorar donde vive esto lo saben pocos, pero no es lo mismo cuando te dicen te vamos a poner un parquímetro afuera de tu casa y ahora te costará estacionarte, no ahí sí la gente salta ya que ve cómo le afecta en el bolsillo y pues participan.”

Ya ves, por eso hubo muchos grupos a favor y en contra de los parquímetro ya que muchos sabían que ya no tendrían problemas para estacionarse pero muchos otros ya no sabían dónde iban a dejar sus carros, entonces la gente sí se moviliza, cosa que con el presupuesto no pasa, entre que no se enteran o que no entienden bien a bien qué onda con eso pues obvio no votan.

Además hay otra cosa, en Condesa y Roma hay mucha gente que renta y que para cosas como el presupuesto le da flojera movilizarse y así, pues total sólo viven acá un rato, pero pues cuando te van a poner un parquímetro, aunque nomás vivas un rato acá no es lo mismo, de entrada porque te van a cobrar por estacionarte y pues ahí sí te afecta.

Otra cosa en el presupuesto casi nadie se mete, a lo mucho los coordinadores de comité y gente de la delegación, en los parquímetro se meten vecinos, restauranteros, oficinistas, delegación, casi todos, pues unos se benefician y otros se afectan, entonces por eso participaron tanto.”

Lo relatado por Rosalía Librado permite retomar algo afirmado en torno a la transparencia y acceso a la información de ambos mecanismo, en el caso del presupuesto participativo la población en lo general no entienden cómo este mecanismo les beneficia en su vida diaria, esto debido a cómo está diseñado el mecanismo con escasas reuniones con la población, medios con información muy general pero que no permite que la gente se identifique con el tema y una limitante con los rubros de participación, esto hace que a la gran mayoría de la gente no le importe o no sepa del presupuesto.

Ahora en el caso de la población que renta, este fenómeno se agudiza pues no sólo no existe poca información, sino no hay una identificación del poblador con el territorio lo que ocasiona que no se involucre en las decisiones, una posible forma de solución de dicho fenómeno consiste en que la información en torno a los beneficios que trae el presupuesto participativo llegue a la población a partir de un tono de cercanía, un ejemplo sería: ¿Cuántas veces has caído en los baches de la avenida “x”?, re encarpetar la avenida “x” permitirá que tu auto no sufra daños.

El tono abordado involucra a todos los vecinos de la zona, renten o sean propietarios y si dicha información es difundida por carteles y reuniones es altamente factible que la población se involucre pues tendrá claro los beneficios que para sí tiene la participación.

En el caso de los parquímetros la información era mucha, y con un tema que le era sensible a la población, todos sabían cómo les afectaría o beneficiarían los parquímetros, por lo que se involucraron todos los habitantes de la zona, ya que de alguna manera sabían que la temática les interesaba, es por ello que muchos grupos organizados también intervinieron, ya que tenían claro cómo su participación impactaría una decisión sobre un tema que les tocaba su vida diaria, con lo que se catalizó un mayor participación en la consulta respecto al presupuesto participativo.

Un relato más sobre dicha participación lo da la Ofelia “N”:

“Los parquímetros los quería poner la delegación a fuerzas y entonces pues mucha de la información que ellos difundían eran sobre lo bueno de los parquímetros, que si menos carros, que si estacionamientos, que dinero para las colonias y así, pero nunca sobre los cobros para los que no tendrían tarjetón, o cómo definirían cuáles serían los cajones.

Además de la delegación estaban los restauranteros que unos estaban en contra y otros a favor y ellos también ponían dinero para que se difundieran, pues los de en contra cosas en contra y pues los otros a favor, entonces también ellos se metieron.

Y los vecinos que ya desde el 2010 sabían del tema y hubo manifestaciones en contra y a favor, una recuerdo fue en la Cibeles, pusieron parquímetros de cartón en toda la orilla para protestar con algo de así quedaría tu colonia o algo, después hubo un reunión de vecinos en el módulo de un diputado local, ahorita no recuerdo de cuál, total que se hicieron de palabras y casi hasta de golpes los vecinos y hasta la delegación fueron a dar y que se denuncian. Entonces el tema no era nuevo ya era viejo, también por eso provocó tal expectación y votos.”

El relato de la Ofelia permite entender que el tema de parquímetros era sensible para los diversos habitantes de la Roma y la Condesa desde hacía muchos años, y es que si se recuerda históricamente desde los años 60's y 70's dichas colonias han tenido problemas con las vialidades debido a su naturaleza históricamente comercial, es por ello que cualquier consulta en torno a dicha temática resultaría sumamente sensible para los ciudadanos quienes se interesarían por participar.

Además el interés de la delegación por legitimar una decisión sobre los parquímetros vía la consulta, siguiendo el contium de la participación, permitió que voces disidentes se aglutinara en una participación autónoma pues percibían que serían afectados por la decisión, esto llevó a que la participación se incrementara pues buscaban a oponerse por medio de canales institucionalizados a una acción de gobierno.

Al mismo tiempo quienes se verían beneficiados por los parquímetros también se organizaron de forma autónoma para participar e influir en la toma de decisión sobre la instalación de parquímetros, ocasionando que tres grupos de actores intervinieran y se interesaran por hacer uso de un mecanismo de participación como es la consulta para decidir en torno a un tema que históricamente les es sensible.

Esto no sucede con el presupuesto participativo, es éste los actores que intervienen normalmente son autoridades y líderes políticos quienes llegan a acuerdos en torno al gasto de este recurso y los proyectos presentados, los cuales las más de las veces terminan por hacer que la gente no sienta que participar con por medio de este mecanismo es algo que le influye catalizando una participación más baja que con una consulta sobre un tema que lleva años siendo una agenda pendiente.

Pero no sólo los días previos a la consulta afectó la participación, también sufrió una afectación en los días posteriores, como se verá a continuación, ocasionando que a más de un año sigan grupos de vecinos que participan de forma autónoma para que los parquímetros sean retirados de sus colonias.

Los problemas comenzaron a escasos 8 días después de la consulta y es que a pesar de que en muchas zonas la gente voto por el no, el 28 de enero de 2013, Eduardo Aguilar Valdez, Titular de la Autoridad del Espacio Público declaró:

“La consulta fue un ejercicio de la delegación; los parquímetros son un programa del gobierno de la ciudad y gradualmente continuará su colocación, incluida la Condesa, donde dijeron que NO, porque no se puede una cuadra sí y otra no”, explicó el funcionario de la dependencia que se encarga de “atender la gestión integral del espacio público de la ciudad de México”.

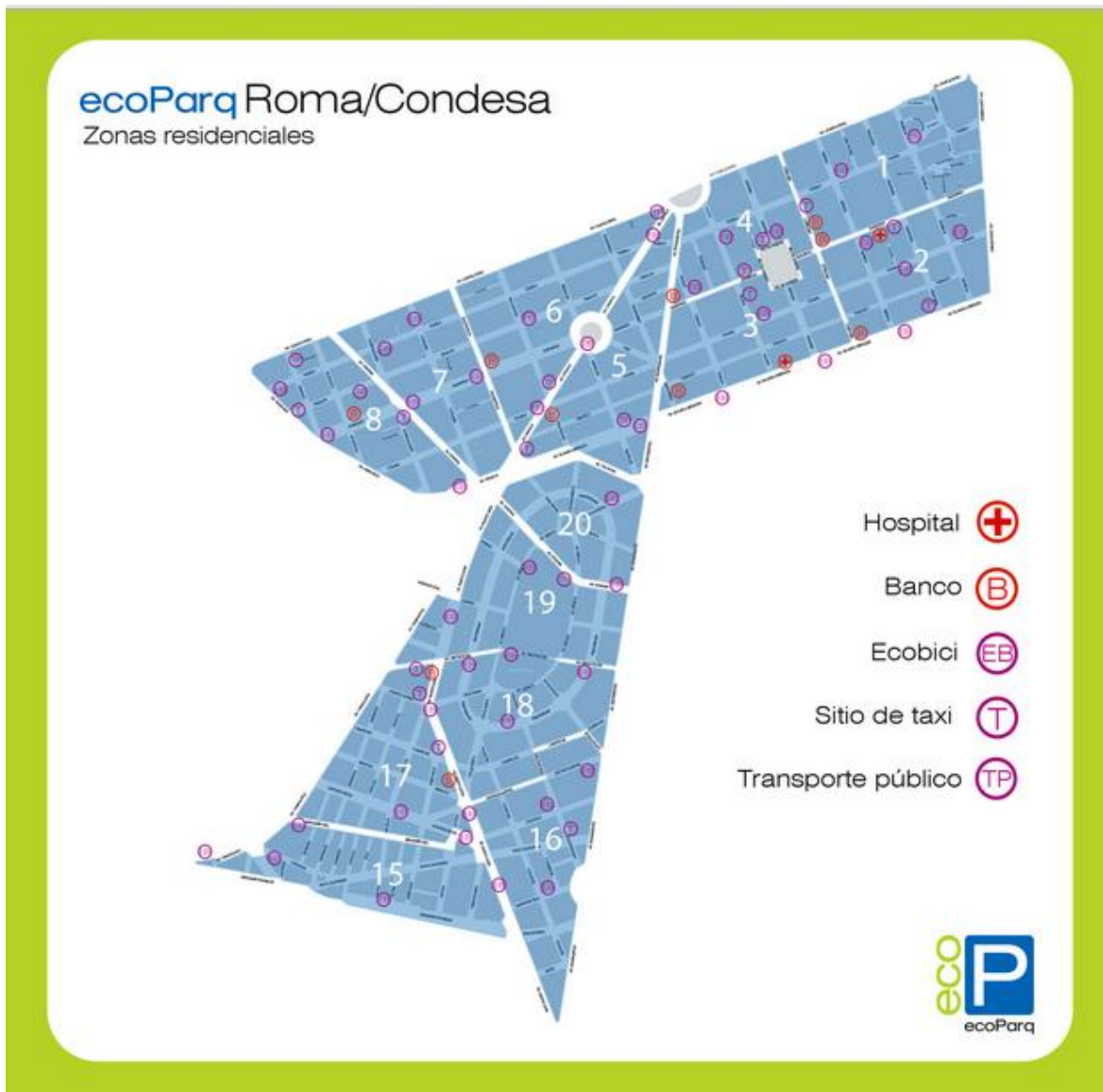
Aguilar dijo que “en la medida que el llamado efecto cucaracha lleve a los autos a las demás zonas y los vecinos tengan mejor información sobre los beneficios del programa, los ingresos destinados a seguridad y obras, incluido el derecho que tienen, en forma gratuita y ahora más flexible, a obtener un tarjetón, si no tienen cochera, permitirá instalarlos”.³²¹

Con esta declaración, la Autoridad del Espacio Público demostraba lo poco que le importaba la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, pues a fin de cuentas la autoridad desecharía la postura de la ciudadanía y terminaría por acatar lo que a ella le parece más conveniente, atetando contra uno de los prerrequisitos de para que se dé la participación ciudadana, la voluntad real de las autoridades de incluir a los ciudadanos en asuntos públicos.

Un día después de la declaración de Aguilar, María Elena Cárdenas Rodríguez, directora ejecutiva de información y sistemas, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, (Seduvi), comentó que los parquímetros sólo se instalarían en los 4 puntos donde fueron aprobados quedando de la siguiente forma:

³²¹ Redacción, “Seduvi aclara: parquímetros van en 4 polígonos de Roma y Condesa”, Animal político, México, 29 de enero de 2013 URL: <http://www.animalpolitico.com/2013/01/pondran-parquimetros-en-la-condesa-aunque-vecinos-decidieron-que-no/>

Mapa 9. Polígonos de parquímetros en corredor Roma y Condesa³²²



Los parquímetros iniciaron operaciones el 25 de marzo de 2013³²³, con un total de 369³²⁴ aparatos que definían 5,535³²⁵ cajones de estacionamiento disponibles en

³²² S/A, “Proyecto Roma-Condesa”, México, GDF, URL: <http://www.ecoparq.com.mx/proyecto-roma-condesa>

³²³ S/A, “Polígono Roma-Condesa”, México, GDF, URL: <http://www.ecoparq.df.gob.mx/index.php/zonas/parquímetros-roma-condesa>

un perímetro delimitado por las Avenidas: Chapultepec, Cuauhtémoc, Alvaro Obregón, Insurgentes, Nuevo León, Benjamín Franklin, Tamaulipas y Veracruz, esto en un horario de 8:00 a 20:00³²⁶ horas, operando sólo de lunes a viernes y costando dos pesos por cada 15 minutos que el vehículo esté estacionado.

A partir de ese momento hubo grupo de vecinos que no estaban conformes con la instalación de los parquímetros y con la falta de transparencia en el uso de recursos, por ejemplo un año de la consulta ciudadana sobre la instalación de los parquímetros se realizó una marcha por parte de vecinos de las colonias Roma y Condesa para pedir la salida de ecoParq de sus colonias.

Los habitantes comentan lo siguiente:

“Los habitantes...manifestaron su rechazo a la instalación de los aparatos mediante una consulta convocada por el Gobierno del Distrito Federal y la jefatura delegacional, lo que “no les importó y aun así” los colocaron.

Los vecinos declararon que “los parquímetros, como instrumentos de ordenamiento del espacio público y de organización y participación ciudadana, son un auténtico fracaso. No han resuelto el problema de movilidad en la zona”, pues por las tardes “las colonias están saturadas, no hay lugar para estacionarse”.

Detallaron que desde agosto de 2013, ecoParq no ha actualizado la cifra “de los ingresos” obtenidos por estos aparatos, que hasta esa fecha ascendía a 20 millones 558 mil pesos.

Además, los recursos “quién sabe cuándo los apliquen. Ellos (las autoridades) prometieron que iba a haber obra” con 30 por ciento de dichos ingresos, pero no ha sido así, destacó Édgar Avilés Gómez, vocero de la Asociación en Defensa de Roma-Condesa-Hipódromo.”³²⁷

El descontento de los vecinos se debe en buena medida a que se sienten excluidos de una decisión en las que originalmente se les incluyó, ello es relatado por Miguel “N” quien menciona:

³²⁴ Ibidem

³²⁵ Ibidem

³²⁶ Ibidem

³²⁷ Tania Sánchez, “Habitantes de Hipódromo, Roma y Condesa se manifiestan contra parquímetros”, La Jornada, México, 20 de enero de 2014, URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/01/20/habitantes-de-hipodromo-condesa-y-roma-se-manifiestan-contra-parquimetros-3344.html>

“Pues la gente está muy enojada porque en ciertas calles donde se votó por el “no” les instalaron parquímetro, entonces dicen para qué votamos si a fin de cuentas hacen lo que quieren, además de otra cosa según ya no iba a ver franeleros pero los sigue habiendo sólo que ahora apartan los cajones de los parquímetro y le dicen a la gente tiene que regresar a ponerle cada cierto tiempo dinero, dos horas creo, que mejor les den a ellos y ellos les ponen, y a mí me ha tocado ver que sólo les ponen cuando pasa el carrito de las “arañas” y tienen hasta radios para saber por dónde andan, así se “clavan” lo que se les da por cuidarlo ya con el dinero del parquímetro, entonces todo es una burla, ahora hay gente a la que aún no le dan su tarjetón y tiene que andar demostrando que ahí vive a los de carrito para que no le pongan o le quiten la “araña” entonces la gente dice para qué participé si hacen lo que quieren.”

Similar postura a la de Miguel es la de Carmen Gómez, vecina de la Roma Sur II y ex integrante del comité ciudadano 2010 y que está a pesar de no tener parquímetro en su polígono está en descontento con estos, pues para muchas de sus actividades se tiene que trasladar a la Roma Norte donde sí hay parquímetro.

Carmen menciona:

“Pues sí hicieron la consulta y todo pero a fin de cuentas instalaron parquímetro, bueno en mi calle no pero en la Roma Norte sí y yo he preguntado a vecinos y ellos votaron en su calle por el “no” y a fin de cuentas se los instalaron, entonces uno dice para qué participo si a fin de cuentas terminan poniendo lo que quieren, yo sí estoy descontenta, tanto que hicimos y pues pegamos carteles y todo para que no se pusieran los parquímetro y a fin de cuentas hacen lo que quieren eso no es justo.”

Lo relatado por Miguel y Carmen permite percibir que es altamente probable que la gente participe cada vez menos en mecanismos de participación institucionalizada, pues sentirán que intervención no genera diferencia en la toma de decisiones públicas, las cuales quedan exclusivamente en manos de la autoridad, quedando sólo la participación autónoma como un mecanismo para,

por lo menos, mostrar la inconformidad en torno a una decisión de gobierno y es lo que ha ocurrido en Roma y Condesa.

Aunque cabe decir que mucha de esta decepción ha sido por falta de información posterior a la consulta, por ejemplo, la decisión de en dónde “sí” y en dónde “no” a los parquímetros no sería por calle sino por polígono y la gente puede estacionarse no por dos horas sino hasta por seis renovables sin mover el auto.³²⁸

Esta falta de información y que no ha sido aclarada por una campaña de comunicación de la misma dimensión que la de la consulta ha permitido que se siga generando un descontento por parte de la ciudadanía sobre la participación institucionalizada, así como una decepción que más adelante puede afectar que la gente crea en el uso de mecanismos gubernamentales para participar si no se les hace caso en lo que opinan, dañando dos prerrequisitos para la participación, la transparencia en torno a la información y la voluntad de que la gente participe, pues a la autoridades parece que ya después de instalar los parquímetros poco les importa que la gente siga participando, con lo que si se vuelve a convocar a otra consulta o mecanismo de participación es probable que la gente no se vuelque como lo hizo en la consulta sobre parquímetros de 2013.

Aunque sí es destacable un hecho, a pesar de las fallas en la información posterior en torno a la consulta y la operación de parquímetros, la etapa previa a la consulta permite definir grandes puntos del porqué de su éxito a comparación del presupuesto participativo que se implementa en la Ciudad de México, mismos que serán enunciados en las conclusiones del presente trabajo, esto con el objetivo de proponer una mejora al presupuesto participativo del Distrito Federal con la intención de que influya de forma relevante en mejorar la vida de los habitantes de la ciudad.

³²⁸ Notimex, “Comienzan operaciones los parquímetros de Roma y Condesa”, Animal Político, México, 25 de marzo de 2013, URL: <http://www.animalpolitico.com/2013/03/comienzan-operaciones-los-parquimetros-en-la-roma-condesa>

Conclusiones

Como resultado de la presente investigación se lograron importantes diferencias entre ambos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, más allá de la sola diferencia entre la cantidad de votantes que emitieron su sufragio tanto en la consulta sobre parquímetros como en el presupuesto participativo que se implementa en la Ciudad de México. Los resultados son:

- Presupuesto participativo

En el marco ideal el tipo de participación que genera este mecanismo de participación colectiva debía ser institucionalizada, con un nivel de participación de acuerdo a Bodernave de Cogestión, es decir gobierno y ciudadanía se articulan para generar mejoras en las comunidades. En el esquema de Arnstein es un nivel de poder ciudadano caracterizado por la co – participación ciudadanos y autoridades o en términos de Brager y Specht con su Continuum de la participación es una participación de nivel elevado tendiente a la planificación conjunta entre gobernante y gobernado.

Pero en términos de realidad la participación institucionalizada no se generó, esa participación solamente quedó en el papel, ya que de forma real la más de las veces la participación era de tipo clientelar, ya que quienes presentaban proyectos y votaban eran los coordinadores de los comités ciudadanos que estaban articulados con líderes políticos o servidores públicos.

El nivel de participación usando las mismas escalas arriba mencionadas para el presupuesto participativo es el mínimo, para Bodernave, es información / reacción, en donde un pequeño grupo planea las acciones a ejecutar en el ámbito público y la gente se entera y a veces vota pero no es tomada realmente en cuenta para la toma de decisiones conjuntas.

En términos de Arnstein, está en un nivel de no participación caracterizada por un esquema de terapia en donde se genera un marco institucional para la participación pero en la ejecución de las normas existen lagunas de aplicación que

impiden la participación, como en este caso es la falta de información a la población en general por parte de los comités ciudadanos quienes no tienen la supervisión de ninguna autoridad para incentivar la participación en la comunidad.

Y en el Continuum de la participación dicha participación es nula, a lo mucho la gente se entera de los procesos participativos en lo general, pero no introyecta cómo participar, para qué hacerlo y los beneficios a largo plazo de ello lo que ocasiona que no participen la generalidad de la población sino solamente pequeños grupos organizados y adheridos a un líder político o autoridad delegacional.

El tipo de participación clientelar y el bajo nivel de participación que se da en el presupuesto participativo de la Ciudad de México se caracteriza por que no se cumplen los siguientes prerrequisitos de la participación ciudadana:

- La autoridad no está interesada en que la población realmente participe en decisiones públicas pues eso les da margen de acción para hacer un subejercicio de los recursos del presupuesto, proponiendo, vía los coordinadores afines, proyectos que ellos ya tienen contemplado realizar en otro rubro del presupuesto permitiendo que los recursos se desvíen, cosa que no podría ocurrir a mayor participación.
- La población no conoce las capacidades de decisión y relevancia para su vida que podría tener la aplicación del presupuesto participativo y mucho menos tiene claro cómo hacer uso de este mecanismo de participación, pues la información sobre el mismo es escasa, ya que el IEDF y los comités ciudadanos no la hacen llegar, el primero se limita a campañas mass media y los segundos no realizan asambleas informativas ni pegan carteles.
- El ejercicio del gobierno en donde involucra la participación no es transparente, ya que pocos habitantes se enteran de los proyectos ejercidos o que se van a ejercer en su comunidad, los únicos que saben, en el mejor de los casos, son los miembros del comité vecinal.

Además de los prerequisites de la participación que no se cumplen en el presupuesto participativo de la Ciudad de México, éste mecanismo enfrenta los siguientes obstáculos:

- Existe una cooptación gubernamental del mecanismo de participación y de los habitantes de la zona, participando sólo aquellos afines a la autoridad delegacional, esto catalizado por el subejercicio que se puede hacer de los recursos del presupuesto participativo al pasar por la delegación el gasto del mismo.
- La delegación sólo apela a organizarse con grupos formales de la sociedad civil de la zona o con miembros del comité vecinal, pues de esa forma es más fácil llegar acuerdos que convengan a ambos actores, dejando de lado a los vecinos que no participan de forma formal o institucional.

Las fallas anteriores en el presupuesto participativo han provocado que un mecanismo de participación que debiera generar mejoras en la vida de la comunidad a corto plazo y sentar las bases para originar una participación autónoma no suceda, pues pocos son los que participan tanto en la presentación de proyectos como en la votación de los mismos, siendo estos en su mayoría clientelas políticas y no ciudadanos autónomos, pues estos últimos no conocen el qué, el cómo ni el para qué sirve el presupuesto participativo y su participación.

Por lo anterior es altamente recomendable que se reformule la forma en que se implementa el presupuesto participativo en la Ciudad de México, dejando la difusión de los proyectos en manos de la Subsecretaría de Participación Ciudadana del D.F., institución que debiera promover entre la población el presupuesto participativo, mismo que en torno a difusión debiera cambiar a un periodo de asambleas ciudadanas en donde se recolecten las necesidades de la población y se le vinculen con lo que detectan las autoridades. Dichas asambleas deber ser realizadas por dicha dependencia para la realización de proyectos, seguidos por reuniones informativas de los proyectos registrados, al concluir este periodo informativo se dará paso a una votación.

Posteriormente se debe generación en dicha junta de un comité administrativo y otro de vigilancia comunitarios mismas que recibirán los recursos para ser ejercidos, dejando fuera de ese esquema a la delegación, convirtiendo a esta en un autoridad auxiliar para implementar los proyectos, evitando así el subejercicio de recursos y con ello incentivando a la población a seguir participando.

- Consulta ciudadana sobre parquímetros

La consulta ciudadana sobre parquímetros a pesar de tener grandes números de votantes en comparación del presupuesto participativo no tuvo de fondo enormes diferencias con el tipo de participación ni el nivel que se genera con el otro mecanismo.

El tipo de participación es institucionalizado porque existe un marco legal que regula esta participación, con normas muy sencillas ya que la gente se limita a votar entre opciones dadas por la autoridad pero no a proponer alternativas de solución a una problemática lo que permite afirmar que el nivel de participación para es bajo ya que el nivel de influencia es realmente poco, desde que el tema y las soluciones son determinadas por la autoridad.

Para Bodernave el nivel de participación es de Consulta facultativa, siendo para dicho autor el más bajo, sólo por encima de la no participación. En este nivel es la autoridad de forma discrecional la que invita a la gente a participar si así lo desea pero ni la invitación ni la decisión es necesariamente vinculante, es decir la autoridad puede o no llamar a la gente a participar o hacerle caso si así lo desea.

Siguiendo la escala de Arnstein la participación sería simbólica pero no de poder ciudadano, ya que el participar o no de la población sobre un tema público queda en manos exclusivamente de la autoridad, así como hacerle caso a lo que la ciudadanía.

En el Continuum de la participación el nivel de participación es bajo pues sólo es una consulta para legitimar una decisión de gobierno normalmente ya tomada,

pero en donde de forma real la ciudadanía no interviene sólo aprueba o rechaza lo que la autoridad le propone sin que se tenga la capacidad de dar alternativas.

Los altos números de la participación en la consulta se entienden por lo siguiente:

- Una autoridad interesada en que la gente participara, aunque sea sólo para legitimar su decisión y evitar protestas posteriores bajo el argumento de que la decisión se tomó en conjunto.
Sobre dicho punto la prueba fehaciente de que la autoridad quería que la gente participase fue la enorme cantidad de información disponible sobre la temática de la consulta y la forma de operar del mecanismo, no quedaba duda de que los vecinos tenían claro el qué, cómo y para qué de la consulta.
- La población aunque no conocía en su totalidad la reglamentación de las consultas ciudadanas en el D.F. sí sabían cómo operaría en este caso, además el tema les resultaba altamente sensible, pues algunos en pro y otros en contra todos tenían alguna tipo de beneficio o afectación de la instalación de parquímetros, por lo que veían en su participación una forma de hacer presión en la autoridad para sus fines.

Las razones argumentadas en los párrafos anteriores tomando relevancia en el ser un tema de interés influyeron en la alta participación de la ciudadanía en la consulta sin embargo después de la misma sucedieron cosas que ponen pueden afectar la participación de los habitantes de Roma y Condesa en otros espacios y mecanismo de participación en un futuro.

Siendo la principal falla:

- Se afectó el prerrequisito de transparencia en el ejercicio de gobierno pues a pesar de dar a conocer los resultados de la consulta, ya no se implementó ninguna campaña de comunicación en lo local que sirviera para que los vecinos no tuvieran duda de por qué en ciertos lugares se instalaron parquímetros y en otros no, además de publicitar las acciones para impedir que existan franeleros e involucrar a la ciudadanía en dicho proceso,

creando un esquema de co – gestión para la mejora de la vida en la comunidad.

Este hecho puede catalizar una baja en la participación, es por ello que la autoridad si desea genera consulta ciudadanas exitosas debe proporcionar a la ciudadanía toda la información del problema que lleva a la consulta y la solución propuesta, generar reuniones para integrar otras alternativas que vengan de la ciudadanía antes de la consulta, esto con la finalidad de que exista una real participación ciudadana, es decir, que la gente realmente sea incluida en la toma de decisiones públicas.

Una vez concluido el periodo de reuniones y se integren las opiniones de los ciudadanos a la consulta, se debe realizar la misma dando a conocer los resultados, y las acciones que se desprendan de ellos calle por calle, para eso el gobierno de la ciudad puede hacer uso de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y el delegacional de sus oficinas de comunicación social. Si se realiza de forma eficiente ese periodo de información es factible que el descontento sea menor y la gente no sienta que fue utilizada para legitimar una decisión ya tomada y con ello desee seguir participando.

Bibliografía

Almond, Gabriel y Verba, Sidney, *“La cultura cívica: Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones”*, Madrid, Ed. Fundación FOESSA, 1970, 625pp.

Bailón, Jaime, Et. Al. *“El siglo de la revolución mexicana Tomo II”*, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 2000, 463pp.

Bazaco, Eduardo y Sepulveda, Sebastián, *“Barrio Trabajando”*, Ed. Ministerio de Asuntor Exteriores y Cooperación de España, México 2010, 181pp.

Castells, Manuel, *“La era de la información Vol. III Economía, sociedad y cultura”*, Barcelona, Ed. Siglo XXI, 2006, 488PP.

Castillo, Jaime, Elsa Patiño, compiladores, *“Ciudadanía, poder político y gobierno”*, Ed. Red Nacional de Investigación Urbana, México, 2000, 238pp.

Elster, John, *“La democracia deliberativa”*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2001, 352pp.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 1994

García, Alejandro, *“Hacia la rehabilitación de la colonia Roma, vivienda con comercios”*, Tesis, UNAM, México, 2011, 93pp.

García, Yessica *“Paisaje y Art Déco de la colonia Hipódromo”*, Tesis, UNAM, México, 2007, 90pp.

Girardo, Cristina Et. Al. *El desarrollo local en México: Aportes teóricos para el debate*. Mérida, México, Ed. UNAM, Universidad Autónoma de Yucatán y Plan Estratégico de Mérida, 2008. 486pp.

González, Miguel, *“La Unión de Vecinos y Damnificados del 19 de septiembre y el Frente del Pueblo: Una historia sobre la lucha social y la participación política en la Ciudad de México, 1985-1999”*, UNAM; Tesis, México, 2001, 309pp.

Guadalupe Ramírez, *Elecciones vecinales 4 de julio de 1999*, tesina Universidad Autónoma Metropolitana 2000, 64pp.

Guerrero, Omar, "*Elementos de la Ciencia Administrativa*", Ed. Escuela Superior de Administración Pública, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1994, 416pp.

Habermas, Jürgen, "*Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*". Barcelona, Ed. Gustavo Gili 2009, 352pp.

Habermas, Jürgen, "*Ay, Europa*", Ed. Trotta, Madrid, 2009, 187pp.

Hernández, Rosalía, "*Participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia presupuestaria en la elaboración y ejecución del presupuesto: El caso del Presupuesto participativo de Tlalpan 2000-2003*" Tesis, UNAM, 2006, 219pp.

Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto, Coordinadores, "*Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*", Ed. Miguel Porrúa, 2006, 646pp.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 1998

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 2004

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 2010

Mellado, Roberto, "*Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*", Ed. Plaza y Valdés, México, 2001, 174pp.

Peralta, Ma. Inés, *Las estrategias de clientelismo social*, Buenos Aires, Ed. Espacio, 2006, 181pp.

Provencio Enrique y Yunes, Pablo, "*La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006: Una valoración general*", Ed. Secretaría de Desarrollo Social del DF, México, 2006, 231pp.

Ramírez, Víctor *“El parque México, génesis y transcendencia. Valoración patrimonial de un espacio público”*, Tesis, UNAM, México, 2005,147pp.

S/A , *“Informe Consulta Ciudadana sobre presupuesto participativo 2011”*, Ed. IEDF, México, 2011

S/A , *“Informe que presenta el Instituto Electoral del Distrito Federal con relación a la Consulta Ciudadana en Materia de Presupuesto Participativo que se celebró el 27 de marzo de 2011, con motivo del Punto de Acuerdo, Segundo, que emitió la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sesión celebrada el 29 de marzo del año en curso.”*, Ed. IEDF, México, 2011

S/A *“Votos totales por colonia consulta ciudadana 13 de noviembre de 201”* Ed. IEDF, México, 2011

S/A, *“Informe ejecutivo sobre el desarrollo de la Consulta Ciudadana del 13 de noviembre de 2011 convocada para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo 2012”*, Ed. IEDF, México, 2011

S/A, *“Votación emitida por proyectos registrados”*, Ed. IEDF, México, 2011

S/A, *Informe La participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, 2000-2006*, Ed. Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal , México, 2006

Salinas, Alberto, *“Transformaciones urbanas en el contexto neoliberal. la colonia condesa en la Ciudad de México: hacia un proceso de gentrificación”*, Tesis, UNAM, México, 2013, 159pp.

Sosa, José, compilador, *“Transparencia y rendición de cuentas”*, México, 2011, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI, 174pp.

Trotta, Miguel, *La metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional*, Argentina, Ed. Espacio, 2003, 208pp.

Ziccardi, Alicia, *“Participación ciudadana y políticas públicas en el ámbito local”*, UNAM, México 2004, 441pp.

Ziccardi, Alicia, coordinadora, *“Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social”*. Ed. UNAM, México, 2013, 1109pp.

Ziccardi, Alicia, *“La participación en los procesos de planificación y gestión del territorio en Javier Delgadillo, Política territorial en México basado en un modelo de territorio”*, Ed. Plaza y Valdéz, 681pp.

Ziccardi, Alicia, coordinadora, *“Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local”*, Ed. UNAM, México, 2004, 462pp.

Hemerografía

Páramo, Arturo *“La ciudad después de los sismos de 1957 y 1985”* Periódico Excélsior, México, 23 de marzo de 2012

Ramírez, Teresa *“La Roma, una colonia que se niega a morir”*, La Jornada, México, 24 de diciembre de 2002

Cibergrafía

Ahuetzin Larios, *“Rehabilitación del Mercado Michoacán y su entorno”*, Tesis, Universidad de las Américas, Puebla, 2004, URL: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lar/ahuactzin_l_g/indice.html

Araguen, Luis, *“La participación ciudadana: posibilidades y retos”*, Revista Aposta revista de ciencias sociales, Núm. 22 noviembre 2005 URL: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/aranguren.pdf>

Bolos, Silvia, *“Espacios e instrumentos de la participación ciudadana, alcances y limitaciones”*, URL: <http://amoxcalli.leon.uia.mx/entretextos/numeros/05/entretextos05-art02.pdf>

Castillejos, Jessica, *“Registra poca participación consulta del presupuesto participativo”*, Excélsior, México, 9 de septiembre de 2012, URL: <http://www.excelsior.com.mx/2012/09/09/comunidad/858156>

Díaz, Salomón *“Breve historia constitucional del Distrito Federal”*, IIJ, UNAM, México URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/956/11.pdf>

Gómez, Laura, *“Desmienten assembleístas cifras de consulta sobre parquímetros”*, La Jornada, 22 de enero de 2013, URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/22/capital/037n1cap>

Guillen, A., Castillo, J., Et. Al. *“Origen, espacios y niveles de la participación ciudadana”*. Daena: International Journal of Good Conscience Núm. 4. Marzo 2009, URL: [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

Guzmán, Sharenni *“Posponen Consulta por parquímetros en Roma y Condesa”*, El Universal, México, 17 de noviembre de 2012 URL: <http://www.eluniversaldf.mx/cuauhtemoc/nota53017.html>

Larrosa, Manuel, *“El Distrito Federal en 1995: las elecciones de Consejeros Ciudadanos del 12 de noviembre”*, IIJ, UNAM, México, URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1762/11.pdf>

Llancar, Carlos, *“Sociedad civil y participación ciudadana, cómo los actores se hacen presentes en las decisiones”*, Universidad de los Lagos, Chile, 2007, URL: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v9n2/a07v9n2.pdf>

Montes, Rafael, *“Darán tarjetón por vivienda en Roma-Condesa”*, El Universal, México, 19 de enero de 2013, URL: www.eluniversal.com.mx/notas/896894.html

Montes, Rafael, *“Despertó poco interés la elección de Comités Ciudadanos en el DF”*, periódico *El Universal*, Jueves 30 de diciembre de 2010

Mora, Karla *“Dan visto bueno a parquímetros en Roma y Condesa”*, El Universal, México, 25 de abril de 2012, URL: www.eluniversaldf.mx/cuauhtemoc/nota45056.html

Notimex, *“Comienzan operaciones los parquímetros de Roma y Condesa”*, Animal Político, México, 25 de marzo de 2013, URL:

<http://www.animalpolitico.com/2013/03/comienzan-operaciones-los-parquímetros-en-la-roma-condesa>

Olvera, Alberto, *“Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura”*, SEGOB, México, 2009 URL: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf

Perló, Manuel, *“Historia de la Roma, Microhistoria de la Ciudad de México”*, Ed. INAH, México URL: http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_19_159-172.pdf

Pilar Sicilia *“La Colonia Roma”*, Revista Algarabía, México, Julio, 2013 URL: <http://algarabia.com/desde-la-redaccion/la-colonia-roma/>

Ramírez, Kenia y Páramo, Arturo, *“Parquímetros, la manzana de la discordia”*, Atracción 360, México, 17 de enero de 2013, URL: www.atraccion360.com/parquímetros-la-manzana-de-discordia-en-la-roma-y-condesa

Redacción, *“10,357 votaron en la consulta de #parquímetros Roma-Condesa”*, Aristegui Noticias, México, 20 de enero de 2013, URL: <http://aristeguinoticias.com/2001/mexico/10357-votaron-en-la-consulta-de-parquímetros-roma-condesa/>

Redacción, *“Así votaron los vecinos de Roma y Condese en la consulta sobre la instalación de parquímetros”*, Aristegui Noticias, México, 25 de enero de 2013, URL: <http://aristeguinoticias.com/2501/mexico/asi-votaron-los-vecinos-de-roma-condesa-en-la-consulta-sobre-parquímetros/>

Redacción, *“Parquímetros en Roma Norte I y II confirma recuento”*, El Universal, México, 25 de enero de 2013 URL: <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota56398.html>

Redacción, *“Propone delegado instalar parquímetros en Roma Norte y Sur”*, El Zócalo, México, 11 de noviembre de 2012, URL: <http://www.elzocalodf.com.mx/proponen-delegado-instalar-parquimetros-las-colonias-roma-sur-y-norte>

Redacción, *“Seduvi aclara: parquímetros van en 4 polígonos de Roma y Condesa”*, Animal político, México, 29 de enero de 2013 URL: <http://www.animalpolitico.com/2013/01/pondran-parquimetros-en-la-condesa-aunque-vecinos-decidieron-que-no/>

Redacción, *“Votan 10,357 personas en consulta sobre parquímetros”*, Notimex, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 20 de enero de 2013, URL: <http://www.iedf.org.mx/ut/ucs/INFORMA/enero13m/INFOM190113/A1-30.pdf>

Redón, Armando, *“Elecciones de comités vecinales de julio de 1999. La ley de Participación Ciudadana no pasó la prueba”*, Revista El cotidiano Núm. 106 Vol. 17, México, Universidad Autónoma Metropolitana, marzo – abril 2001, URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32510603>

Ruiz, Diana, *“Un grupo Otomí en la colonia Roma: Construcción de identidades e imaginarios”*, Ed. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, URL: <http://www.psicologia.umich.mx/downloads/UarichaWeb/Uaricha9/UnggrupoOtomienlacoloniaRoma.pdf>

S/A, *“Informe ejecutivo Consulta ciudadana 2012 para definir los proyectos específicos en los que se aplicarán los recursos del Presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal 2013 en las colonias o pueblos originarios en los que se divide el territorio del Distrito Federal”*, Ed. IEDF, México 2012

S/A, *“Sistema de Información de Desarrollo Social”*, Gobierno del Distrito Federal, México, URL: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=35>

S/A, “Elecciones locales de 1999”, IEDF URL: <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es06.php?cadena=content/es/0601.php>

S/A, “Índice de Participación ciudadana en América latina”, Red Interamericana para la democracia, 2005, URL: <http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/lineamientos.pdf.pdf>

S/A, “Manual de organización, Subsecretaría de Participación Ciudadana, Dictamen 9/2007”, Ed. Gobierno del Distrito Federal, México 2007, URL: http://www.sds.df.gob.mx/art14/manuales/sspc/Organizacion_DIC_9_2007_SPC.p df

S/A, “Polígono Roma-Condessa”, México, GDF, URL: <http://www.ecoparq.df.gob.mx/index.php/zonas/parquímetros-roma-condesa>

S/A, “Proyecto Roma-Condessa”, México, GDF, URL: <http://www.ecoparq.com.mx/proyecto-roma-condesa>

S/A, “Votan 10,357 personas en consulta sobre parquímetros”, Notimex, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 20 de enero de 2013, URL: <http://www.iedf.org.mx/ut/ucs/INFORMA/enero13m/INFOM190113/A1-30.pdf>

S/A, “Votos totales por proyecto participante, consulta ciudadana noviembre 2012”

S/A, *II Censo de Población y Vivienda 2005*, INEGI, México, 2005, Dirección URL: <http://cuentame.inegi.gob.mx/poblacion/habitantes.aspx>

S/A “Elección extraordinaria, votos totales colonia Condessa”

Sánchez, Miguel, *La Participación ciudadana en la esfera de los público*, Espacios públicos, vol. 12, Núm. 25, ed. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2009, URL: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67611350006.pdf>

Serra, L. Héctor, “ *Revista Encuentro*, Universidad Centroamericana”, Núm. 64,
Año XXXV, 2003, URL:
<http://www.uca.edu.ni/encuentro/images/stories/2012/pdf/64e/64e.pdf>

Suárez, Gerardo “*Protestan contra parquímetros en Roma y Condesa*”, El
Universal, México, 22 de diciembre de 2012, URL:
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/891690.html>

Ziccardi, Alicia “*Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa
Comunitario de Mejoramiento Barrial*”, Revista Gestión y política, Vol. XXI, núm, 1,
Ed. CIDE, 2012, URL:
[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.I_vol-tematico/06_Alicia_Ziccardi\(187-226\).pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.I_vol-tematico/06_Alicia_Ziccardi(187-226).pdf)