

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

La participación ciudadana en el Distrito Federal.  
Análisis y perspectivas del Programa Integrado  
Territorial de Desarrollo Social 2001 – 2006.

Tesina que para obtener el título de Licenciado  
en Ciencias Políticas y Administración Pública  
(opción Administración Pública) presenta:

Mónica Luna Chua.

Director de Tesina: Mtro. Miguel Ángel Márquez Zarate

México, D.F. Noviembre de 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Agradecimientos:*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.*

*A los profesores sinodales, por sus valiosos comentarios para la presentación de este trabajo.*

*Al profesor Miguel Ángel Márquez.*

*Dedicatorias:*

*A mis padres por ser un gran apoyo en mi formación.*

*A mis hijos:*

*A mi pequeño Sebastian por acompañarme y motivarme todos los días.*

*A mi pequeña Mariana a quien siempre llevare en mi corazón y recordare al mirar el vuelo de las mariposas y en las cosas hermosas que nos ofrece la vida.*

# INDICE

Introducción	
Apartado 1. Gobierno y participación ciudadana.	8
1.1 Participación ciudadana.	8
1.2 Gobierno y ciudadanía.	14
1.3 Gobernanza.	18
Apartado 2. Participación ciudadana en el Distrito Federal, 1928-2000.	22
2.1 1928 a 1970.	22
2.2 1970 al 2000.	29
2.3 Comités Vecinales de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana de 1998.	38
Apartado 3. El Programa Integrado Territorial y la participación ciudadana en las Unidades Territoriales 2001-2006.	41
3.1 Instrumentos de participación de la Ley de Participación Ciudadana vigente en el Distrito Federal.	43
3.2 Asambleas ciudadanas.	48
3.3 Participación ciudadana en el marco del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) en las Unidades Territoriales.	54
3.4 Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal	73
3.5 Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC).	77
3.6 Comisiones de Trabajo y Asambleas Ciudadanas en las Unidades Territoriales.	88
Conclusiones	103
Anexo	118
Bibliografía	119

## Introducción

El tema de la participación ciudadana en la ciudad de México ha transitado por un largo proceso que aún no termina. Este se ha gestado a través de un contexto histórico determinado por la necesidad de diversos sectores sociales y sus habitantes para hacerse escuchar, por medio de su capacidad de opinión y propuestas, transformando con ello la relación entre gobierno y ciudadanía.

El concepto de participación ciudadana está vinculado a la relación entre el Estado y la sociedad. En este sentido la participación ciudadana es fomentada por el gobierno a través de diversos instrumentos de participación determinados por un marco jurídico, que le permite al mismo gobierno establecer bajo que normas será regulada la participación de los ciudadanos en el ámbito público.

En el caso del Distrito Federal se considera que partir de 1928 se ve afectada en términos democráticos la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Con la desaparición del régimen municipal los habitantes de la ciudad pierden sus derechos democráticos, al no existir una democracia representativa que les permitiera decidir y elegir a sus autoridades a nivel local. De esta forma también se señala, como por un lado el régimen de gobierno cancela el derecho a elegir a las autoridades que representen los intereses de los ciudadanos que habitan en la ciudad de México, pero por otro lado, por varias décadas se crean y regulan espacios de participación ciudadana institucionalizada.

En el periodo de 1928 a 1997, los habitantes de la ciudad han tenido diversas figuras de participación ciudadana, como los Consejos Consultivos, los Consejos Consultivos Delegacionales, las Juntas de Vecinos, la Junta de Residentes, los Comités de Manzana, los Jefes de Manzana, sin embargo, estos órganos de participación no representaban las necesidades e interés de la ciudadanía además se dice que solo fomentaron el clientelismo político. Los mecanismos de elección

de estos órganos de representación ciudadana resultaron ser poco plurales y democráticos.

A partir de 1997 con los cambios democráticos que vive la ciudad, se abren nuevos espacios de representación política y ciudadana. En 1998 se decreta la Ley de Participación Ciudadana. Se establece una nueva expectativa en la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Las acciones del gobierno y los espacios de participación, en el primer gobierno elegido democráticamente en la ciudad van encaminadas a la apertura de espacios tanto para las organizaciones sociales como para los ciudadanos.

En el año 2001 el gobierno de Andrés Manuel López Obrador retoma los avances que en materia de participación ciudadana se estaban gestando en la ciudad, pero desde este ámbito la estrategia fue trabajar principalmente con los Comités Vecinales electos en 1999 y las Comisiones de Trabajo que se conformaron durante las Asambleas Ciudadanas, sin dejar a un lado a las organizaciones sociales.

La participación ciudadana en esta administración se centra en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social a través de las 1352 Unidades Territoriales en las que se divide la ciudad. Para ello se determinó que la Asamblea sería el espacio público en el cual se realizaría la presentación y rendición de cuentas del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. Se considera así mismo que la Asamblea estaría por encima de las decisiones del Comité Vecinal, es decir, se abrirían como espacio de consulta, información y rendición de cuentas para que los habitantes participaran en la vigilancia del presupuesto asignado a los subprogramas de desarrollo social.

El contenido de esta investigación está dividido en tres apartados. En el primero se presenta el sustento teórico, se establece una referencia teórica sobre los conceptos de participación ciudadana, la relación entre gobierno y ciudadanía y

los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En este sentido el concepto de participación ciudadana se define como una relación institucionalizada entre el gobierno y la ciudadanía, como un instrumento de solución de demandas sociales. A partir de resolver los problemas que les afectan cotidianamente, surge la necesidad de los individuos de organizarse e involucrarse en la satisfacción de sus necesidades.

En el apartado dos, analizaremos el contexto histórico en que la participación ciudadana se ha desarrollado en la ciudad de México. En los periodos de 1928 a 1970 y de 1970 al año 2000. Así mismo, se precisará cuales han sido los principales órganos de representación ciudadana para los habitantes de la ciudad y las diversas modificaciones que en términos normativos se han efectuado en el tema de la participación ciudadana, para establecer bajo que términos se ha desarrollado la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público y la relación entre el gobierno y la ciudadanía

En el tercer apartado se analizará la participación ciudadana al llegar al gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador, quien se propuso materializar el compromiso de campaña de reactivar a los Comités Vecinales elegidos por los ciudadanos el 4 de julio de 1999, la idea era que por medio de estos, en cada Unidad Territorial , se lograra la descentralización de los recursos financieros destinados a diversos programas y políticas de gobierno y que la decisión del gasto de este presupuesto se discutiera y aprobara en la Asamblea Ciudadana, la cual representaría un espacio de consulta , información y toma de decisiones en las Unidades Territoriales. En el marco del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, las Asambleas Ciudadanas sirvieron como el instrumento de participación para vincular a los ciudadanos con el manejo de los recursos públicos y con ello establecer un espacio de rendición de cuentas.

Con la publicación de las reformas a la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, en mayo de 2004, la figura de representación ciudadana en las Unidades Territoriales sería el Comité Ciudadano, sin embargo, los Comités Vecinales electos en 1999 no se han renovado desde el 2002, año en que tenía que elegirse a los órganos de representación ciudadana. A la fecha no ha habido elección de éstos, se dice que para el 2007 el IEDF estará organizando estas elecciones.

Al no haber Comités Ciudadanos para el 2002, el gobierno de la ciudad ha trabajado con las Comisiones de Apoyo Comunitario, integradas por los vecinos de la Unidad Territorial y algunos miembros del Comité Vecinal. Estas comisiones se incorporan al Programa de Participación y Desarrollo Comunitario, que tiene como objetivo establecer el proceso de organización e involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones en aspectos que les afectan a nivel comunitario. A diferencia del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS) que depende del Gobierno Central, en el cual se maneja un presupuesto asignado y reúne a las habitantes en Asamblea en dos ocasiones al año, el Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC), creado por la Dirección General de Participación Ciudadana, pretende fomentar de manera continua el trabajo en la comunidad. Este programa no se maneja específicamente con recursos financieros, sino más bien está enfocado al trabajo comunitario de los vecinos y las Comisiones de Apoyo Comunitario, quienes trabajan generalmente gestionando sus propios recursos ante otras dependencias. Así ambos programas coexisten en el contexto de las Asambleas Ciudadanas y ambos pretenden ser espacios de participación y rendición de cuentas.



## **Apartado 1. Gobierno y participación ciudadana.**

En este apartado se analiza la relación del gobierno y la ciudadanía a través del concepto de participación ciudadana, entendido como la intervención e involucramiento de los ciudadanos en los ámbitos de la vida pública, con el objeto de ubicar el sustento teórico de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Así mismo, a partir de este concepto, se define la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

### **1.1 Participación ciudadana.**

La participación en los asuntos de interés público se genera a partir de los problemas locales que enfrenta la ciudadanía. Las demandas sociales requieren respuestas que logren cambios sustanciales en el ámbito social, económico, cultural y ambiental. Se busca mejorar las condiciones de vida por medio del acceso a los derechos básicos de salud, alimentación, educación y vivienda. La participación se genera a partir de necesidades sociales, en la cual los individuos manifiestan su capacidad en la solución de problemas. Las acciones que desarrollan están encaminadas a lograr un cambio social a nivel colectivo.

De acuerdo a Juan Ángel Torres<sup>1</sup>, la sociedad demanda cambios importantes que detengan y reviertan la tendencia al crecimiento de la desigualdad y la exclusión para mejorar las condiciones de vida.

La participación de la sociedad se entiende como un *“proceso de involucramiento, cooperación y responsabilidad de los grupos sociales, tendientes a la organización y capacitación para desarrollar acciones colectivas (...) implica la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones con responsabilidad y contribuir al logro de los objetivos. También*

---

<sup>1</sup> Juan Ángel Torres, *Ciudadanía y poder. Nuevas reglas del juego*, México, ed. Delfos, 2002.

*propicia las estrategias para dar respuesta a las necesidades inmediatas y de calidad de vida.* <sup>2</sup>

La democracia participativa tiene como esencia involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos. El papel de los ciudadanos en el ámbito público no se fundamenta solamente en la elección de sus gobernantes, sino también se integra a los procesos de decisión pública a través de su interacción con el gobierno. En ella existe un equilibrio entre el poder y los ciudadanos de tal forma que el gobierno establece un mayor contacto con la gente y se enfoca al servicio de la satisfacción de necesidades básicas.

En este concepto de democracia la sociedad ocupa un lugar privilegiado sobre el Estado, por lo tanto, en la relación entre el gobierno y la ciudadanía, el Estado estará al servicio de los ciudadanos. La participación ciudadana considera a los individuos como sujetos de acción y los incorpora al ejercicio del poder. El proceso de construcción de una nueva cultura democrática implica también que la ciudadanía se involucre en la toma de decisiones en el ámbito público.

Para Julia Chávez y René Quintana, el involucramiento es la capacidad de los individuos de desarrollar acciones por medio de un compromiso racional, asumiendo un papel activo en la toma de decisiones y en las responsabilidades asignadas por el grupo organizado. Por otra parte precisa que el compromiso incluye acuerdos concientes para lograr metas o beneficios individuales y comunes. También define el concepto de responsabilidad como *“una cualidad para rendir cuentas de las acciones hacia otros.”*<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Julia del Carmen Chávez y Luis René Quintana, *La participación social en la ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México, Plaza y Valdés, 2001, 1<sup>a</sup>. edición, p.9. Estos autores definen en su estudio que la participación social en México se desarrolla principalmente en el ámbito económico y social con el fin de satisfacer las necesidades sociales de la población y con ello *“cubrir mínimos de bienestar, se utiliza generalmente como una estrategia de supervivencia.”*

<sup>3</sup> *Ibidem.*, p. 25.

Actualmente existe una ciudadanía mejor informada que demanda mayores espacios de acción, la cual es capaz de realizar propuestas y establecer mayores espacios de corresponsabilidad en el ámbito público. “ *No quiere más tutela sino más participación*”<sup>4</sup>

Giovanni Sartori considera que darle el poder al pueblo le da legitimidad al poder, es decir, el poder sólo será legítimo si se otorga desde abajo, el poder debe emanar del pueblo y ser construido por la voluntad popular.

Para este autor, la democracia representativa se define como “*una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen*” Por lo tanto, considera que en la democracia directa se carece de representantes, porque es una democracia autogobernante. Para él “*...la existencia de una democracia directa, literal y auténticamente autogobernante, se restringe relativamente a grupos relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea...*”. Indica que el tamaño de estos grupos permite que se establezca una democracia directa observable.<sup>5</sup>

Los avances democráticos de una sociedad no se representan solamente por la democracia electoral, es necesario garantizar la existencia de instrumentos democráticos que garanticen las libertades, derechos y obligaciones de los ciudadanos y fomentar el proceso que conduzca a una participación más activa de la ciudadanía, no sólo en la elección de sus representantes y gobernantes, sino en la decisión de los asuntos públicos que afectan la vida comunitaria.

La democracia representativa a través de una elección no garantiza que el poder que depositan los ciudadanos en estos representantes, cumpla con las demandas

---

<sup>4</sup> Juan Ángel Torres, op.cit., p. 28

<sup>5</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. el debate contemporáneo*, México, Alianza ed. 1991, pp.150-151

sociales. El sistema electoral y los partidos políticos<sup>6</sup> no responden a la relación de una intervención directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, en este sentido, los partidos políticos, más allá del tema electoral o de la intención del voto, carecen de una vinculación real con la sociedad. “Existen *asociaciones en las ciudades que tienen más personas asociadas que los propios partidos*”.<sup>7</sup>

El referéndum representa un instrumento de democracia directa en el que los ciudadanos deciden directamente sin intermediarios, sobre determinados asuntos públicos, de manera aislada, no hay participación interrelacionada de los ciudadanos. Este instrumento democrático se efectúa en la democracia representativa.

Andrés Téllez<sup>8</sup> considera que en la democracia directa los problemas locales se resuelven mediante la *participación pública* de la ciudadanía, la cual estará determinada por la autogestión y el autogobierno.

La participación ciudadana va más allá del ámbito individual, no se limita tan sólo a colaborar, mantenerse informado u opinar sobre los asuntos de interés público, la participación está aunada a la organización de la sociedad en colectivos; quienes se deciden a participar deben tener la voluntad y el interés de pertenecer a un colectivo para trabajar por medio de la organización, en busca de un proyecto o fin común que responda a sus necesidades e intereses en beneficio de toda una comunidad, generalmente la participación es honorífica .

---

<sup>6</sup> Octavio Rodríguez Araujo considera que “cuando se forma la dirigencia de un partido (...) esta tiende a crear intereses personales o de grupo, a burocratizarse y a relacionarse con los medios políticos en, o cercanos al poder(...) con frecuencia pasa a ser parte de una élite, y las élites(...) forman parte del poder o son tomadas en cuenta por éste más que los simples ciudadanos(...)La democracia de partidos sería una forma de democracia de élites,(...) en la que la voluntad política no es una derivación del principio de igualdad de los ciudadanos como entes sociales”.

Octavio Rodríguez Araujo, *Partidos y democracia en: Enfoques sobre la democracia*, México, Porrúa F.C.P. y S. UNAM p. 16

<sup>7</sup>Fernando Pindado Sánchez, *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*, España, Ed. del Serbal, 2000, p. 24.

<sup>8</sup> Andrés Téllez, *Vida cotidiana, participación ciudadana y procesos electorales en el Distrito Federal*, México, IEDF, 2002, p. 58

La organización de los ciudadanos inicia un proceso en el cual se convierten en actores sociales generadores de cambios. En la organización los colectivos no sólo se forman sino se consolidan, responde a la necesidad de organizarse en grupo para la solución de necesidades de acuerdo a intereses económicos, políticos, sociales y culturales. Quienes se organizan comparten valores como la solidaridad. Otro aspecto importante es el de la identidad que se genera a través de la participación.

Cuando los ciudadanos gestionan sus demandas sociales y sus propios proyectos se establece un acercamiento directo con el gobierno. La organización en la comunidad, establece diversos vínculos sociales, los cuales permiten a quienes habitan en ella involucrarse, organizarse e identificarse cotidianamente en el trabajo colectivo para lograr la obtención de los servicios públicos básicos, trabajar en temas como el de la seguridad pública, entre otros. La necesidad de resolver la problemática comunitaria ha originado la organización y participación en la búsqueda de soluciones que resuelvan sus problemas prioritarios. En las comunidades donde hay un mayor rezago social y desigualdad, el nivel de organización de los habitantes es más evidente, porque de manera cotidiana se organizan para luchar por mejores condiciones de vida y obtener los servicios públicos básicos como son el abastecimiento de agua, pavimentación, drenaje, alumbrado público, entre otros.

*“La participación ciudadana es tomar parte (...) en la gestión de lo colectivo, de la cosa pública. Y la cosa pública (...) es lo que afecta a la sociedad en su conjunto y le interesa, no es monopolio exclusivo del Estado (...) los poderes y organizaciones que la conforman tienen que velar por el interés general y por la eficacia y eficiencia en las actuaciones encaminadas a alcanzarlo”<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> Fernando Pindado, op.cit., p. 21.

Ricardo Uvalle considera que lo público manifiesta el espacio de *convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía*.<sup>10</sup> En el espacio público se define la diferencia entre individuo y ciudadano. Por lo tanto, el individuo está orientado al logro objetivos privados en un ámbito particular, en tanto como ciudadano se trasciende del ámbito particular al público, en la medida en que exista una identidad social con otros ciudadanos. El concepto de lo público no se refiere precisamente al Estado; la relación de la sociedad con el Estado se establece a través del concepto de ciudadanía. Las necesidades colectivas y el interés común llevan a los ciudadanos a organizarse y participar en términos de igualdad y ejercer sus libertades políticas y públicas.

Alicia Ziccardi, considera que es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva, en el ámbito de lo cotidiano y local puede existir un mayor acercamiento e interacción entre las autoridades y los ciudadanos, sin embargo, precisa que deben existir interés y compromiso además de corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos.<sup>11</sup> Para esta autora la participación, *“es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. En las ciudades existen diferentes formas de participación social, comunitaria, ciudadana, política. Todas son necesarias para hacer de los individuos que la habitan ciudadanos con derechos y obligaciones sociales, políticos y urbanos.”*<sup>12</sup>

Así mismo, considera que la participación permite la existencia de *“un gobierno de todos los ciudadanos”*.<sup>13</sup> De igual forma establece una relación entre los diferentes conceptos de participación y define que, en el concepto de participación social se establece la asociación de individuos que buscan llegar a ciertos objetivos. En la

---

<sup>10</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México, INAP, 1994, p. 69.

<sup>11</sup> Alicia Ziccardi. *Los actores de la participación ciudadana*. México [en línea] <http://www.iglom.iteso.mx/PDF/aziccardi.PDF>, p.2

<sup>12</sup> *Ibíd.* p.2

<sup>13</sup> Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal, en: Ciudadanía, poder político y gobierno* ( compiladores, Elsa Patiño y Jaime Castillo ), México, Red de Investigación Urbana A.C.- UAP, 2000 1ª edición p. 67

participación comunitaria los colectivos que se forman intervienen en la realización de actividades asistenciales no vinculadas al Estado.

*Afirma que “la participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. Por que la participación ciudadana (...), se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas, representando intereses particulares, (no individuales)”<sup>14</sup>*

La definición de la participación ciudadana se determina a partir de la relación de los ciudadanos con el Estado. Por lo tanto, a través de diversos canales de participación es el mismo Estado quien regula de forma institucionalizada la participación ciudadana, esta *“no puede entenderse fuera del marco de lo que el propio Estado dictamina y reconoce como espacio legal (...) dentro del cual aquella se puede desarrollar...”<sup>15</sup>*

## **1.2 Gobierno y ciudadanía**

Los gobiernos que se dicen ser democráticos deben garantizar que entre ellos y la sociedad existan los canales adecuados de comunicación a través de instrumentos que garanticen la participación y la inclusión de los ciudadanos en los asuntos de carácter público, es necesaria una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, en la cual se garantice una buena gobernabilidad. La democracia representativa y la democracia participativa, se pueden complementar para lograr una mejor relación entre el gobierno y la ciudadanía.

---

<sup>14</sup> Alicia Ziccardi , op.cit., p.3

<sup>15</sup> Andrés Téllez, *Vida cotidiana, participación ciudadana y procesos electorales en el Distrito Federal*. México, IEDF, 2002 p. 51

Para Ricardo Uvalle, se logran buenos resultados en las acciones de gobierno cuando la felicidad material, el bienestar social e individual, la gobernabilidad, el respeto por las libertades públicas y políticas, el mantenimiento de un orden justo y equitativo son desarrollados sin privilegios o cancelación alguna a los individuos en su doble condición de particulares y ciudadanos. Por el contrario hay una deficiencia cuando las acciones del Estado no garantizan las condiciones mínimas de gobernabilidad y cuando la justicia social se posterga, así mismo, cuando el mercado político se desenvuelve no mediante las reglas de la competencia, sino favoreciendo relaciones clientelares.<sup>16</sup>

*“La construcción de ciudadanía pasa no solamente por una estrategia que permita garantizar la exigibilidad de un conjunto de derechos sociales, sino por fomentar una cultura de responsabilidad social que permita armonizar el pleno ejercicio de los derechos con el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la ciudadanía. Cuando este objetivo se cumple las relaciones entre el Estado y la sociedad se encauzan mediante el ejercicio de los derechos políticos y eliminan las distorsiones que el clientelismo ha impuesto históricamente a las relaciones políticas de nuestro país.”<sup>17</sup>*

La participación ciudadana adquiere un carácter importante porque permite dar seguimiento y establecer un control de la actuación pública y del buen funcionamiento de los servicios públicos, así como también involucrarse en la discusión y elaboración de políticas públicas y en programas orientados a incrementar la calidad de vida de los habitantes.

---

<sup>16</sup> Para este autor “...El Estado es una organización que tiene por objeto concentrar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los conflictos de la sociedad (...) es una necesidad que nace de la vida en asociación y es respuesta para atender y solucionar los problemas, carencias y expectativas de la propia sociedad.” Los beneficios que aporta el Estado permiten lograr objetivos sociales y políticos, pero la actuación del Estado es realmente perceptible por la sociedad a través de la eficacia o ineficacia de las acciones de gobierno, de tal forma, que la capacidad del Estado posibilita mejorar las condiciones de vida, la confianza y esperanzas tanto individuales como colectivas de sus gobernados(...) el Estado puede recuperar su condición de medio para alcanzar fines sociales(...) que el fin del Estado no sea sobrevivir en sí mismo, sino servir a la sociedad y a los valores de la vida en común.” Ricardo Uvalle, op. cit., p. 61

<sup>17</sup> *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, 2006, 1ª edición p. 27



Rocío Lombera en este tema propone una estrategia de descentralización entendida como una forma de democratizar al Estado, para ceder espacios de poder en la sociedad. No se refiere a una descentralización que suspenda el espacio público porque es el espacio donde se ejerce la participación ciudadana y en el cual los diversos actores llegan a acuerdos, sino de “ *fortalecer una descentralización como una ruptura de la privatización ejercida del Estado y de lo público, que es derecho y patrimonio de todo el pueblo y no solo de unos cuantos* ”<sup>18</sup>

También considera que para construir el proceso de participación ciudadana en términos institucionales se debe establecer un programa democrático de gobierno, que permita ejecutar de manera cotidiana la toma de decisiones colectivas respecto al ámbito de lo público y que en esta toma de decisiones se involucre a la sociedad en la gestión y control de las políticas públicas. Así mismo, se deben establecer los instrumentos de participación ciudadana como el referéndum y el plebiscito. Propone establecer espacios en la comunidad donde los ciudadanos participen no sólo en forma auxiliar o consultiva sino con “*órganos propios, permanentes y autónomos de toma de decisiones. Con el propósito de garantizar la transparencia y eficiencia de la administración pública...*”<sup>19</sup>

Sergio Zermeño indica que promover el interés en la participación ciudadana al nivel de la comunidad, brinda la oportunidad resolver los problemas más urgentes. Permite “*coadyuvar a la gobernabilidad democrática*”,<sup>20</sup> y a que los ciudadanos logren apropiarse de las acciones del gobierno.

---

<sup>18</sup> Rocío Lombera y Milagros Cabrera. *Rediseño institucional de la participación y concertación ciudadana. Base teórica conceptual y metodológica*. México, COPEVI, REPPOL y Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia en el D.F., febrero de 1998 [ en Línea] Consulta: 06/11/06 p. 4

<sup>19</sup> *Ibidem.*, p. 5

<sup>20</sup> Sergio Zermeño, define que en la participación ciudadana se deben considerar los siguientes aspectos. La participación activa y reglamentada de la ciudadanía en el empleo de una parte del presupuesto público, de acuerdo con la definición prioritaria de los problemas, discutida por los mismos colectivos, organizados, la descentralización y territorialización de los espacios. *Hacia una nueva ley de participación ciudadana en: La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*, México, pp. 103 y 104.

Alicia Ziccardi, considera que durante mucho tiempo la responsabilidad sobre las políticas públicas pertenecía al Estado, por lo que diversos actores trataban de incidir en la decisión de las políticas públicas. Señala que en la actualidad no basta con la asignación racional de recursos para mejorar la calidad de vida, sino también es necesario fomentar la participación real de los ciudadanos en el ámbito público.

*“...las políticas públicas son una opción para gobernar en contextos plurales y democráticos. En la medida en que la sociedad participa, coopera y es corresponsable, en esa medida la función del gobierno no puede desarrollarse de manera vertical ni uniforme. Es una sociedad donde la vida ciudadana es activa y no pasiva. (...) además, (...) los métodos de gobierno deben ser democráticos e impulsados a través de la concertación y la participación ciudadana. Han de ser métodos que ensanchan la vida pública para que los gobiernos tengan bases fuertes de consenso y legitimidad.”<sup>21</sup>*

Para Luís F. Aguilar, la importancia que se le ha dado al ámbito público y a la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas y programas públicos, permite establecer *la forma y los sujetos* de la administración pública, es decir, se puede desarrollar con la intervención directa de determinados actores y dependencias del gobierno o por la misma sociedad o bien de manera conjunta entre el gobierno y la sociedad. En este sentido aunque se cedan espacios de participación a los ciudadanos en temas públicos, el gobierno no deja de lado su responsabilidad directa, en este sentido este adquiere funciones de dirección, es decir, *“ el gobierno será el centro ultimo de la decisión y de la responsabilidad pública, con actividades de regulación, coordinación , asignación de recursos, seguimiento y evaluación, (...) las organizaciones privadas y sociales (...) podrán hacerse cargo de la gestión y operación directa de la prestación de (...)servicios o la provisión de bienes...”<sup>22</sup>*

---

<sup>21</sup> Ricardo Uvalle. op.cit. p. 111. Este autor define el concepto de políticas públicas como “una tecnología de gobierno que tiene como propósito fomentar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, considerando aspectos importantes como la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana.” *Ibidem.*, p.112

<sup>22</sup> Luís F. Aguilar, *Los retos actuales del Estado y la administración pública*, en: *Lecturas básicas de administración pública*, México, COLMEX, 2000.

### 1.3 Gobernanza.

En este apartado se desarrollará el concepto de gobernanza, pero para ello también estaremos precisando en que términos se entiende el concepto de gobernabilidad.

En el término de gobernanza se considera que la acción del gobierno, se enfoca principalmente en la dirección adecuada de la economía y la sociedad. Es competencia del gobierno establecer un adecuado desarrollo en términos económicos por medio de la transparencia y rendición de cuentas, con una administración pública eficiente e implementando programas y políticas públicas. El término inglés de Gobernante se refiere a las funciones de gobernar con la mayor eficiencia. Para Guy Peters se debe *“conservar la gobernanza como instrumento central para la definición de objetivos y la rendición de cuentas, pero también que otros actores puedan llegar a involucrarse en ella. (...) el análisis de la gobernanza se ha dedicado en mayor parte a analizar el papel que desempeñan los actores no gubernamentales en la producción de las políticas públicas...”*<sup>23</sup>

En la gobernanza la colaboración de los actores no gubernamentales en la elaboración de políticas públicas se considera importante, por lo tanto, se dice que es factible para algunos “la gobernanza sin gobierno”. Sin embargo, se considera que aunque la vinculación del gobierno con la ciudadanía ha adquirido un carácter relevante, hay tareas que el gobierno tiene que desempeñar sin involucrar precisamente a los ciudadanos, aunque varios actores intervengan en la elaboración de las políticas públicas, corresponderá al Estado la decisión final y la responsabilidad de la aplicación de las mismas, es decir, es necesario establecer una vinculación entre el gobierno y la sociedad definida por la corresponsabilidad.

---

<sup>23</sup> Guy Peters. *Cambios en la naturaleza de la administración pública, preguntas sencillas a respuestas difíciles*, en: *De la administración pública a la gobernanza*. México, COLMEX, 2004, 1ª. Edición , p.85

Por otra parte el término de gobernabilidad está enfocado a la relación y capacidad de interlocución del Estado con la sociedad. En la relación Estado - sociedad la gobernabilidad permite la creación de acuerdos, en un ambiente de negociación y diálogo. La gobernabilidad se determina por la relación entre el Estado y la sociedad civil, en un contexto de legitimidad, eficiencia, eficacia, estabilidad y respaldo social en el ejercicio del gobierno.<sup>24</sup>

Luciano Tomassini, considera que se debe establecer una relación entre el Estado y la sociedad civil para que el gobierno tenga la posibilidad de establecer acuerdos que le permitan desarrollar en forma legítima, en un ambiente de estabilidad y de forma eficiente sus funciones básicas. Para lograrlo se necesita establecer un *“diálogo entre el gobierno, el sector privado, el mercado, la sociedad civil y las comunidades locales o de base.”*<sup>25</sup> En este punto es necesario fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que participan en asuntos de interés público, directamente o en corresponsabilidad con el gobierno.

También este autor señala que además del fortalecimiento de la sociedad civil, es necesaria una reforma del Estado, la cual no tiene que ver precisamente con el tamaño o la eficiencia del Estado, sino con la asignación de funciones públicas entre el Estado y los agentes económicos y sociales. Por lo tanto es necesario ceder acciones públicas a la sociedad civil y al sector privado.

Algunos autores se refieren al concepto de Gobernanza con el término de gobernabilidad democrática. *“ El concepto de gobernabilidad democrática es entendido (...) a partir de la noción de Governance , que (...) remite no al concepto conservador de gobernabilidad como capacidad de ejercicio de gobierno, sino a una forma y a una*

---

<sup>24</sup> Rocío Lombera, *Gobernabilidad participativa*, México, COPEVI, p. 1

<sup>25</sup> Luciano Tomassini, *Estado gobernabilidad y desarrollo*, Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, p. 5

*estructura de gobierno apegada a derecho, ejecutada con transparencia y abierta a la participación ciudadana.* “<sup>26</sup>

Para que se establezca una verdadera participación ciudadana en la ciudad no basta con que exista un marco jurídico – normativo, es necesario que los ciudadanos y las autoridades adquieran determinadas actitudes que generen una nueva cultura en la relación gobierno - sociedad.

En suma, el concepto de participación ciudadana se puede comprender a partir de la relación que se establece entre el gobierno y los ciudadanos por medio de una vía institucional. Esta relación estará regulada por el marco jurídico que en términos de participación ciudadana exista en ese momento. Por lo tanto, a diferencia de otras formas de participación en asuntos públicos, la participación ciudadana se caracteriza por la relación de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, encaminada a solucionar las demandas sociales que se originan en el lugar donde residen los habitantes, es decir, en la comunidad o ámbito local. La solución de estas demandas tiene que ver con el mejoramiento de la calidad de vida, a partir no sólo del suministro de los servicios públicos o de seguridad pública, sino también con la satisfacción de los derechos a la salud, la educación, vivienda, alimentación, cultura y recreación.

Esta forma de democracia participativa o directa sirve como complemento a la democracia participativa. El desarrollo de la sociedad en la actualidad exige la reestructuración de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. En este sentido no se pretende sustituir las atribuciones de los gobiernos, sino más bien participar de forma corresponsable en la toma de decisiones y en la elaboración y seguimiento de políticas públicas encaminadas a satisfacer ciertas necesidades e intereses sociales. Es compartir el poder de decisión de los asuntos del ámbito público, con

---

<sup>26</sup> Alberto J. Olvera. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, F.C.E, 2003, p. 20.

los ciudadanos, porque son ellos quien mejor conocen las necesidades de su entorno. Finalmente en el ámbito donde se desarrolla esta nueva relación debe existir por parte del gobierno, un ambiente de gobernabilidad en el cual se mantengan acuerdos entre los diversos actores, así como, respaldo y legitimidad a las acciones de gobierno. Así mismo, se deben definir los espacios e instrumentos necesarios que garanticen esta participación.

## **Apartado 2. Participación ciudadana en el Distrito Federal, 1928-2000.**

En este capítulo se presenta el contexto histórico y normativo de la participación ciudadana Institucionalizada en el periodo de 1928 a 1970 y de 1970 al 2000. Se analizará como los habitantes de la ciudad han transitado por diversos procesos democráticos para participar en los asuntos de interés público y también se establece en estos periodos cual ha sido la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

### **2.1 1928 a 1970**

Desde el año de 1928, los habitantes de la Ciudad de México, pierden el derecho de participar en la elección de sus autoridades locales, el control del poder Ejecutivo en el Distrito Federal, se manifiesta con la nula apertura de espacios que permitan a la ciudadanía tener una mayor participación social.

Como candidato a la Presidencia de la República en 1928, Álvaro Obregón logra enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley que tenía como finalidad desaparecer el Municipio en el Distrito Federal. Es así como se inicia la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional. Esta iniciativa de Ley es aprobada el 20 de Agosto de 1928. De tal forma, que al tomar el gobierno Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión, promulga la Ley orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales, la cual define que las facultades de gobierno y administración en el Distrito Federal estarán en poder del Presidente de la República. Con este fin, se crea el Departamento del Distrito Federal el cual formaría parte de la Administración Pública Federal.

El titular del Departamento del Distrito Federal<sup>27</sup>, no sería gobernador, sino Jefe del Departamento del Distrito Federal. Sus facultades eran limitadas y era nombrado y removido, en su caso, por el Poder Ejecutivo.

Arnaldo Córdova considera también como a empleados subalternos a los delegados que sustituyeron a los Ayuntamientos, porque sólo se limitaban a ejecutar las ordenes que el Jefe del Departamento del Distrito Federal recibiera del Presidente de la República.<sup>28</sup> Los Delegados desempeñaban principalmente una función administrativa en la medida en que no existía autonomía ni facultades en sus decisiones.

Al ser eliminado el régimen municipal, son reducidos los derechos democráticos de los habitantes, se cancela la elección de Ayuntamientos y se niega la libertad de elegir, en ese momento al Jefe del Departamento del Distrito Federal. La participación de la ciudadanía se vio limitada a elegir solamente a Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y al Presidente de la República. En ese momento los habitantes de la ciudad *“carecían de dos instancias fundamentales un gobernador y un Congreso local”*<sup>29</sup>

El Municipio representaba no solo la base de la división territorial del Distrito Federal, sino también constituía la organización política y administrativa de la ciudad, al suprimirse el régimen municipal. *“... se terminaba una forma de gobierno en la que habían convivido conflictivamente las figuras del gobernador, los*

---

<sup>27</sup>Arnaldo Córdova, considera que es responsable sólo ante quien lo designa y lo remueve libremente, es decir, ante el Presidente de la República, por lo tanto, considera que el Jefe del Departamento del Distrito Federal aparece formalmente como un empleado administrativo y no como una verdadera autoridad política.,Arnaldo Córdova e Iván García, *La Democratización del Distrito Federal.*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática,1992 p. 20

<sup>28</sup>Ibídem p. 20

<sup>29</sup> Andrés Téllez, op cit. p-49



*presidentes municipales y los miembros de los 17 Ayuntamientos que en ese momento formaban parte de la capital”* <sup>30</sup>

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en 1928 divide al Distrito Federal en 13 delegaciones como Órganos Desconcentrados y un Departamento Central<sup>31</sup>, se determina que el Jefe del Departamento del Distrito Federal sería apoyado por un Consejo Consultivo Central (Consejo Consultivo de la Ciudad de México) y los Consejos que se formarían en de cada una de las Delegaciones. Estos consejeros estarían en su cargo durante un año teniendo como facultad proponer reformas a los reglamentos y opinar acerca del buen funcionamiento de los servicios públicos y revisar la cuenta anual del Departamento del Distrito Federal.

Alicia Ziccardi, comenta que con la finalidad de disminuir los conflictos políticos, surge de manera institucional una forma de participación de carácter no partidario sino social. Sin embargo, afirma que se estableció “...un tipo de representación corporativa de la población vinculada a diferentes instancias del gobierno de la ciudad...”<sup>32</sup>.El integrar en los Consejos Consultivos a varios sectores de la sociedad definió su carácter corporativista.

Varios autores consideran que al restringir los derechos políticos y democráticos de los habitantes del Distrito Federal se les negó la posibilidad de elegir a quien los gobierne, para enmendar lo anterior se crea el Consejo Consultivo de la Ciudad de

---

<sup>30</sup> Roberto Mellado, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México.*, México, Plaza y Valdés, 2001, 1ª edición, p. 34

<sup>31</sup> En 1928 la Ley orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales promulgada el 31 de diciembre de ese año “, modificó la estructura territorial y administrativa de la ciudad se crea el Departamento Central “ formado por las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y trece delegaciones políticas como órganos desconcentrados que sustituyeron a los municipios , estas eran : Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa ,Tlalpan, Iztapalapa , Xochimilco , Milpa Alta y Tláhuac.” *Ibidem* p.84

<sup>32</sup> Alicia Ziccardi C., *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital.* México, Porrúa-UNAM, 1998, 1ª edición, p. 124

México<sup>33</sup> para apoyar al Jefe del Departamento del Distrito Federal y al mismo tiempo en las trece Delegaciones que existían en ese entonces, surgen también los Consejos Consultivos delegacionales que tenían como función ser órganos que representaran a la comunidad, las funciones de ambos consejos eran limitadas, sólo auxiliarían a la administración de la ciudad, pero no tenían poder de decisión. Estos consejos se crearon teniendo como base la representación gremial y corporativa. Se abrió un espacio en el cual participarían de manera acotada los ciudadanos.

Para formar parte del Consejo Consultivo Delegacional se requería ser dirigente de organizaciones como: la cámara de comercio, asociaciones de comerciantes, agrupaciones de dueños de propiedad y raíces, asociaciones de inquilinos, agrupaciones profesionales, agrupaciones de empleados públicos, asociaciones de trabajadores y la asociación de madres de familia.<sup>34</sup> Sus funciones se limitaban a opinar, consultar y verificar los actos administrativos de gobierno y servicios públicos.

El Consejo Consultivo del Distrito Federal actuó de manera corporativa al ser un instrumento de participación de determinados grupos, pero no llegó a representar las demandas reales de los ciudadanos. La participación institucionalizada sólo permitió que los consejeros gestionaran de manera directa con el gobierno, de acuerdo a intereses de grupo.

---

<sup>33</sup> Roberto Mellado señala que “El Consejo Consultivo de la Ciudad de México, se creó como un órgano de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno al jefe del Departamento del Distrito Federal, con el objetivo de hacer participar a los capitalinos en los asuntos públicos. Al iniciar contó con trece miembros elegidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por cada propietario había un suplente, con duración de tres años; el cargo era honorífico y no renunciable, sólo bajo causas graves a consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Los cargos de los Consejos Consultivos del D.F delegacionales serían honoríficos y se renovarían cada año. No llevaban a cabo programas de trabajo específicos en su comunidad que motivaran una participación continua” op. cit., p 40

<sup>34</sup> Roberto Mellado, Op.cit., p. 39

En este proceso, Alicia Ziccardi hace énfasis que en el contexto de la participación corporativa que se promovía desde los Consejos Consultivos, a finales de los años veinte se manifestaban al margen de la participación institucionalizada promovida desde el gobierno, las Uniones, Ligas y Confederaciones integradas por colonos y cooperativistas de colonos que impulsaban de acuerdo a las características de la ciudad, la creación de colonias populares y la gestión de servicios básicos. Al desarrollarse viviendas en colonias de nivel medio o bajo se gestionaron ante el gobierno, a través de negociaciones y movilizaciones la infraestructura necesaria y el equipamiento de servicios públicos. Así mismo, afirma que fue la organización y la lucha de las clases populares lo que permitió el acceso a la vivienda y los servicios públicos.<sup>35</sup>

Respecto a lo anterior es importante mencionar que los habitantes de la ciudad han adquirido durante décadas una cultura de organización ante la necesidad de mejorar su calidad de vida dentro de la misma colonia, a través no sólo de movilizaciones sino de gestionar de manera directa el derecho a los servicios públicos. En este sentido, el Consejo Consultivo resultó ser un órgano que no comunicaba o vinculaba las demandas prioritarias de los ciudadanos con el Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

En el Gobierno de Ávila Camacho se aprueba la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el día 31 de Diciembre de 1941. Las disposiciones que esta segunda Ley fueron vigentes hasta 1970. En el marco de esta Ley, la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal<sup>36</sup> era semejante a la de la Ley anterior, se estructuró con el Jefe de el Departamento del Distrito Federal, un Oficial Mayor, un Contralor, un Secretario General, un Jefe de la Policía y tres

---

<sup>35</sup> Alicia Ziccardi C., *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Op. Cit. , p.124

<sup>36</sup> queda integrado por 12 delegaciones desaparecen las delegaciones de Guadalupe Hidalgo y General Anaya, se crean las delegaciones de Villa Gustavo A. Madero y San Ángel se transforma en Villa Álvaro Obregón. Roberto Mellado op. cit.

Directores Generales. Así mismo, se determina la desaparición de los Consejos Consultivos delegacionales y sólo queda en funcionamiento el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Con las reformas del capítulo VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal<sup>37</sup> en 1941 el Consejo Consultivo sería elegido por un periodo de dos años, pero sus responsabilidades se reducen a opinar sobre el funcionamiento de los servicios públicos y pierde la atribución de revisar la cuenta anual del Departamento del Distrito Federal. Se da un retroceso en la participación de los habitantes de la Ciudad en los asuntos públicos.

En 1941 se crea el reglamento de Asociaciones en Pro del Mejoramiento de las colonias del Distrito Federal para que por la vía institucional se lograra el control de las colonias de escasos recursos.

Alicia Ziccardi hace referencia a que la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)<sup>38</sup> que se establece en 1943, la cual adquiere un papel corporativista al funcionar como vínculo entre el gobierno del PRI y las demandas sociales de la población para lograr acceder a los servicios públicos y la vivienda.

---

<sup>37</sup> Cristina Sánchez, indica que en este contexto, en el año 1945 el regente de la ciudad Javier Rojo Gómez, solicitó al poder Ejecutivo el cambio de nombre de Departamento del Distrito Federal al de Gobierno del Distrito Federal “con el objeto de lograr dentro de la administración pública un estatus mayor al de departamento, “señala que con lo anterior se logró el reconocimiento por parte del Ejecutivo y una estructura administrativa semejante al de una Secretaría de Estado. Así mismo, indica que este acuerdo se publicó en Octubre de 1945 y fue derogado en enero de 1947, en el gobierno de Miguel Alemán, sin embargo, “la estructura centralista y la jerarquía adquirida (...) se mantuvieron (...) reforzándose aun más.

María Cristina Sánchez Mejorada F., *La participación ciudadana en el Distrito Federal, reflexiones sobre la ley y las elecciones vecinales*, México, Ed., El Cotidiano, enero- febrero, vol.16 Num.099 UAM-Azcapotzalco, en línea] <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/325/32509908.pdf>.

<sup>38</sup>Esta organización del partido oficial fue una forma de organización clientelar “*que funcionó como intermediaria para el suministro de bienes y servicios básicos a cambio de apoyo electoral al partido gobernante.*” Alicia Ziccardi, *Op.cit.* p. 126.

Luís F. Aguilar,<sup>39</sup> menciona que después de la Revolución Mexicana se fue gestando y fortaleciendo durante mucho tiempo una forma de gobierno, en la que la gestión pública fue utilizada como base de legitimidad. La respuesta del gobierno a las demandas de grupos sociales por medio del abastecimiento de bienes y la prestación de servicios, permitió la permanencia del poder.

*” En vez de la elección ciudadana, derivada de la participación democrática plural y competitiva, fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales, la que constituía el fundamento de legitimidad gubernamental. La política mexicana se ha caracterizado por individuos y grupos demandantes de bienes y servicios públicos más que por ciudadanos... (...) fomentó (...) la subordinación de los ciudadanos”<sup>40</sup>*

También este autor indica que fue más utilizada la gestión pública directa de las políticas para tener un mayor control de las acciones de gobierno, con el fin de establecer consensos favorables; se negociaban servicios públicos y demandas sociales a cambio de apoyo político. *“Esto llevó a la burocratización de los programas y dejó de lado otras formas de administración pública, basadas en la cooperación entre las comunidades y el gobierno...”<sup>41</sup>* La administración pública en este contexto, fue ejecutada sólo por el gobierno.

---

<sup>39</sup> Luis F. Aguilar, *Los retos actuales del Estado y la administración pública en México*, en: *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, José Luis Méndez (compilador), México, COLMEX, 2000, pp. 178-179

<sup>40</sup> *Ibíd.*, pp. 178-179.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p.179

## 2.2 1970 al 2000

A partir de 1928, la Ley Orgánica del Distrito Federal se ha modificado de tal forma que, poco a poco, se abrieron espacios a los habitantes en el tema de participación ciudadana. Se establecen espacios de participación, como los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, los Consejos Consultivos, los Comités de Manzana, la Asociación de Residentes y Juntas de Vecinos, sin embargo, estos espacios no respondían a las expectativas de la ciudadanía, se dice que existió un monopolio o control político por parte del PRI.

La participación ciudadana promovida desde el gobierno se convirtió en un clientelismo o corporativismo político, se daba solución a las demandas ciudadanas a través de estos órganos, pero con el fin de obtener el apoyo político de los ciudadanos, también se determina que quienes se organizaban independientemente de esta estructura de participación, difícilmente podían negociar con el gobierno la solución a sus demandas. *“El corporativismo será entendido como una forma de participación política de la colectividad a través de alguna organización integrada por el partido oficial. (...) tanto los Jefes de Manzana, como los Presidentes de la Asociación de Residentes han sido afiliados al PRI y han hecho actividades de proselitismo a favor de ese partido entre la comunidad que supuestamente representan”*<sup>42</sup>

En 1970 con la idea de fomentar la participación de los ciudadanos en cada Delegación (en ausencia de los Consejos Consultivos de Delegacionales) se implementa una nueva forma de participación en la ciudad por medio de las Juntas de Vecinos. En 1978 se crean las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana, que trabajarían en coordinación con el Consejo Consultivo de la Ciudad y la Junta de Vecinos.

---

<sup>42</sup> César Ramírez y Miguel Ángel Vite, *La participación política en México y los órganos de colaboración vecinal y ciudadana en el Distrito Federal*, México, UAM Azcapotzalco, 1989, pp. 43-44

La Ley Orgánica de 1970 precisó la estructura básica del Departamento del Distrito Federal. Se integró por una Contraloría y las Direcciones Generales de Tesorería, Gobernación, Servicios Legales, Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Promoción de la Habitación Popular, Abasto y Mercados, Acción Social y Cultural, Acción Deportiva, Planeación, Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento, Servicios Generales, Policía y Transito, Instalaciones Olímpicas, Servicios Administrativos y Relaciones Públicas.

La desconcentración administrativa que se realizó, permitió que el Distrito Federal se conformara por 16 delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Iztacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Tláhuac.

En esta Ley se establece que el Jefe del Departamento del Distrito Federal es asistido por tres Secretarios Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y 18 Direcciones Generales y también estaría facultado para expedir reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las dependencias del Departamento del Distrito Federal.

El Consejo Consultivo de la Ciudad de México no era un órgano que representara realmente a los ciudadanos *“Sólo era un órgano legitimador de decisiones de gobierno y (...) no era un espacio de representación de intereses y demandas ciudadanas. (...) los intereses gremiales se anteponían a los intereses de la mayoría de los vecinos del D.F. que no participaban activamente en alguna agrupación (...) se formaba una antidemocrática estructura de representación vecinal, creada a través de mecanismos de designación y elección.”*<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Roberto Mellado, Op.cit., pp. 45-46

Esta Ley Orgánica define en mayor medida el tema de la participación ciudadana en la administración del Distrito Federal, se establecen las Juntas de Vecinos en cada Delegación para actuar como Órganos de Colaboración Ciudadana. El Consejo Consultivo<sup>44</sup> es conformado con los presidentes de las Juntas Delegacionales y se le facultó para proponer proyectos de leyes, reglamentos, reformas o derogaciones e informar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal de los problemas que presenta la administración pública y la prestación de servicios. Sus facultades se limitaban al ámbito de consulta y opinión.

En 1970, aumenta un poco el margen de la participación ciudadana de los habitantes de la ciudad. Al dividirse el territorio del Distrito Federal en 16 Delegaciones se estableció en cada Delegación el funcionamiento de una Junta de Vecinos, el cargo que ocuparían sus integrantes sería honorífico al igual que el de los Consejos Consultivos y sus integrantes permanecerían tres años con las facultades de emitir opiniones al Delegado y al Consejo Consultivo referente al abastecimiento de los servicios públicos y fomentar la participación de los ciudadanos. *“... se reglamentaba la representación, subordinándola a la propia estructura de gobierno (...) más que una forma de participación, se institucionalizaba una forma innovadora de control institucional sobre la acción ciudadana”*<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup>Roberto Mellado describe que de acuerdo al “artículo 51 de dicha Ley, se señalaban las principales atribuciones y obligaciones del Consejo Consultivo de la Ciudad de México(...) las de colaboración con el Jefe del Departamento del Distrito Federal en la administración pública, especialmente para la presentación de los servicios generales someter a consideración de dicho funcionario los proyectos de leyes y reglamentos, así como la reforma y derogación de los mismos en el caso de que lo considerase así; recomendar que algún servicio público prestado por un particular pasara al Departamento del Distrito Federal o viceversa; sugerir nuevos servicios públicos; emitir opiniones sobre estudios de planeación urbana a solicitud del Jefe del Departamento del Distrito Federal; realizar visitas periódicas a los centros de interés o de utilidad pública; opinar sobre el funcionamiento de los tribunales locales; participar en ceremonias cívicas organizadas por el Departamento del Distrito Federal; reunirse en sesión solemne para conmemorar fechas históricas; recibir a visitantes extranjeros distinguidos, otorgar premios por méritos cívicos, para algún otro fin de importancia relevante.” op.cit. , p. 45

<sup>45</sup> Ibídem., p.127



El 31 de Julio de 1972, se da a conocer el Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal, donde se determina que las Juntas de Vecinos se establecieron para apoyar y auxiliar al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La forma en la que se elegía a los integrantes de la Junta de Vecinos, resultó ser poco democrática, cada Delegado registraba y presentaba al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a las personas que de acuerdo con su criterio eran adecuadas para ocupar este cargo.

La Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, señala que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, tendrá el apoyo del Consejo Consultivo y la Comisión Interna de Administración y Programación. Así mismo, se incorporan dos instrumentos de participación ciudadana, la iniciativa popular y el referéndum.<sup>46</sup>

El órgano de participación ciudadana que auxiliaba al gobierno se integraba con el Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos, a este órgano se incorporan la Asociación de Residentes y los Comités de Manzana.

*“...Así, se complementa la forma piramidal de participación ciudadana en el D.F. (...) A nivel D.F. existirá el CC (Consejo Consultivo), para cada delegación una JV (Junta de Vecinos); en cada colonia una Asociación de Residentes, y en cada manzana un Comité de Manzana. (...) las funciones de los Jefes de Manzana radicaban fundamentalmente en recoger las demandas de los habitantes de sus manzanas respecto a los servicios públicos, transmitiéndolas ya sea al presidente de la colonia o a la oficina correspondiente de la delegación”<sup>47</sup>*

---

<sup>46</sup> Con las reformas de 1986 a 1987, estos instrumentos de participación desaparecen, no tuvieron una respuesta significativa porque nunca se aplicaron en la Ciudad de México. Roberto Mellado, op. cit., pp.60-61

<sup>47</sup> Cesar Ramírez y Miguel Ángel Vite indican que los Comités de Manzana eran elegidos a través de la votación de los vecinos y eran representados por un Jefe de Manzana, un Secretario y tres Vocales. Todos los Jefes de Manzana estarían integrados a la Asociación de Residentes de cada colonia y entre ellos sería elegido el presidente de la colonia y sus colaboradores (Secretario y tres Vocales).

Esta estructura de participación ciudadana, es criticada por su forma vertical de participación, porque el Partido Revolucionario Institucional, agrupaba a diferentes organizaciones sociales, que negociaban sus demandas con los líderes en las colonias y la burocracia gubernamental, a cambio de una respuesta favorable por parte del gobierno, estas organizaciones sociales tenían que devolver el favor apoyando o votando por el gobierno del PRI. En esta negociación no participaban, ni opinaban los miembros que integraban a estas organizaciones. Así mismo, al incorporar esta estructura de representación al partido oficial, se facilitó la legitimación de las decisiones y acciones del propio gobierno.

Existía un control de la organización social por parte del PRI, además la aglutinaba a través de sus corporaciones. Se establecía un diálogo con los líderes de las organizaciones y no con la sociedad o ciudadanía, *“...la obtención de mejores concesiones políticas y económicas dependerá no sólo de la correlación de fuerzas existentes dentro del partido oficial, sino del grado de representatividad que tenga la organización en la sociedad. Esto es, qué actores sociales están organizados, qué demandas reivindican, cual es su relación con otros sectores sociales, etc.,...”*<sup>48</sup>

El 6 de febrero de 1979 es publicado en el Diario Oficial de la Federación, un primer reglamento interior del Departamento del Distrito Federal. Posteriormente en 1983 con la modificación a la Ley Orgánica del D.D.F., surge un segundo reglamento interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984. Estas modificaciones se enfocaron a la estructura administrativa, estableciendo 13 Unidades Administrativas Centrales, que dependían del Jefe del Departamento del Distrito Federal y 80 dependencias, se estructura la Secretaría A de Gobierno, para dar paso a la Secretaría General de Gobierno. La estructura piramidal de la participación vecinal no se modifica. En 1986

---

Los presidentes de la colonia de toda la delegación conformarían la Junta de Vecinos y de igual forma entre ellos elegirían al presidente de la Junta y a sus colaboradores. Así mismo, los presidentes de la Junta de Vecinos formarían el Consejo Consultivo eligiendo entre ellos, al presidente de este Consejo. op.cit. , p. 53

<sup>48</sup> César Ramírez y Miguel Ángel Vite, op.cit., p. 1

se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 párrafo, 111 primer párrafo y 127, se deroga la fracción del artículo 74. Se logran algunos avances en el tema de participación ciudadana y democracia en la ciudad.

En 1988 la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal es modificada; se realizan las elecciones con el fin de integrar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la cual quedó “integrada por 40 representantes electos para tres años por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional. Sin embargo, desde su creación se vio limitada en sus funciones, estas fueron de carácter consultivo y no de decisión. *“No tienen las facultades y funciones de legislar propias de un Congreso Local (...) surge como un órgano con facultades de reglamentar, pero no de legislar; con la tarea de gestionar, pero no de decidir; con la de revisar el presupuesto cada tres meses, pero sin la facultad de aprobarlo”*<sup>49</sup>

Posteriormente a raíz de las presiones originadas no sólo por los partidos políticos, sino también por diversas organizaciones sociales y ciudadanos interesados en que la vida de la Ciudad de México se democratizara, se debatieron temas importantes en la mesa de concertación para la reforma política a la que convocó Manuel Camacho Solís en el periodo de octubre de 1992 a enero de 1993. El 13 de diciembre de 1992 se convocó a un plebiscito para que los ciudadanos emitieran su opinión respecto a la reforma política en el Distrito Federal *“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 priísta”*<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Roberto Mellado, op.cit., p. 85

<sup>50</sup>En este ejercicio democrático los ciudadanos opinaron acerca de tres aspectos fundamentales: 1. si el gobierno del Distrito Federal debía ser electo por voto universal, 2. Integrar un poder legislativo en el Distrito Federal y 3. La creación del Estado 32. Roberto Mellado, op.cit. pp. 73-74

Con la reforma política de 1993, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a partir de julio de 1994 se convierte en Órgano Legislativo local, por lo cual en ese mismo año el 15 de noviembre se constituyó la Primera Legislatura del Distrito Federal *“que al lado del Jefe de Gobierno y del Tribunal de Justicia fungiría como órgano de gobierno local”*<sup>51</sup>

Posteriormente se emite la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el 30 de diciembre de 1994, el estatuto de gobierno del Departamento del Distrito Federal del 27 de julio de 1994 y la primera Ley de Participación Ciudadana promulgada el 10 de junio de 1995 por una mayoría del PRI. El gobierno del Distrito Federal seguía a cargo del Presidente de la República, sin embargo, *“El 10 de septiembre de 1993, con los votos a favor del PRI, el PAN y el PARM y con 10 modificaciones de fondo y 17 de forma, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular, la reforma política del Distrito Federal, dándole gobierno propio a la capital.”*<sup>52</sup>

Por lo tanto, se elegiría al Jefe de Gobierno que estaría en el cargo por un periodo de seis años. También en 1996 se aprobó la reforma que permitió en el año 2000 elegir no sólo al Jefe de Gobierno, sino también a los 16 Jefes Delegacionales que ocuparían su cargo por un periodo de tres años. En 1995 el marco jurídico en materia de participación ciudadana deja atrás a las figuras del Consejo Consultivo de la Ciudad de México y las Juntas de Vecinos (estos desaparecen pero se mantienen en vigencia los Jefes de Manzana y la Asociación de Residentes) y en su lugar, la Ley de Participación Ciudadana de este año, define como órganos de representación ciudadana a los Consejos Ciudadanos. Las críticas que recibió esta Ley se enfocaron principalmente a analizar que se beneficiaba en este tema principalmente al PRI y no representaba los intereses de otros partidos.

---

<sup>51</sup> Lucia Álvarez, citada por Andrés Téllez, en: *Vida cotidiana, participación ciudadana y procesos electorales en el Distrito Federal*. México, IEDF, 2002 pág. 57

<sup>52</sup> Roberto Mellado, op.cit., p. 86

Los Consejos Ciudadanos que provenían del marco jurídico plasmado en la Ley de Participación Ciudadana de 1995, son elegidos el 19 noviembre de ese mismo año, como órganos de representación vecinal y ciudadana, En este momento dichos consejos adquirirían relevancia, ya que sus atribuciones les permitirían intervenir en mayor medida en la toma de decisiones, pues estaban facultados para opinar y aprobar el Programa Operativo Anual (POA) de cada una de las 16 delegaciones. Sin embargo, los Consejos Ciudadanos representaron por poco tiempo a la ciudadanía pues desaparecen al reformarse el Estatuto de Gobierno del D.F. y posteriormente el 22 de noviembre de 1996 son eliminados de la Ley de Participación Ciudadana.

Alicia Ziccardi menciona que además de verificar el Plan Operativo Anual (POA), también intervenían en la aprobación del Plan Parcial Delegacional y estaban facultados para representar a los ciudadanos ante el gobierno local y central. Así mismo señala que el proceso electoral en el cual se eligieron a los Consejos Ciudadanos, presentó ciertos inconvenientes como *“exigencias altísimas en el número de firmas requeridas a los candidatos para su registro, creación de asociaciones vecinales directamente vinculadas a los partidos pero, simulando estar desvinculadas de éstos, falta de interés de los ciudadanos y abstencionismo generalizado...”*<sup>53</sup>

En 1998 se publica la segunda Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal desaparecen los Consejos Ciudadanos en noviembre de 1996 y en su lugar se reglamentan las funciones y atribuciones de los Comités Vecinales, como órganos de representación ciudadana. Los instrumentos de participación contenidos en esta Ley son el Plebiscito, la Iniciativa Popular, el Referéndum, la Consulta Vecinal, la Colaboración Vecinal, la Unidad de Quejas y Denuncias, la Difusión Pública y la Audiencia Pública

---

<sup>53</sup> Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad*, en: Ciudadanía poder político y gobierno. México, RNIU- UAP, 2000, p. 79.

Es hasta 1997 cuando los habitantes de la ciudad ejercen el derecho democrático de elegir al Jefe de Gobierno en el Distrito Federal y representantes en la Asamblea Legislativa, al abrirse este espacio democrático, los ciudadanos manifiestan en esta elección su necesidad de participación, esto se reflejó cuando un partido de oposición al PRI, el PRD gana la elección, con un porcentaje alto de la votación emitida (del 47% )<sup>54</sup>, en este año el nuevo Jefe de Gobierno sería el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, al mismo tiempo, se integró por una mayoría perredista la Asamblea Legislativa.

El gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas se enfrentó a diversos problemas de tipo urbano y social, pero sobre todo al reto de concluir con el letargo que representaba la política antidemocrática del régimen anterior. Entre sus principales objetivos se encontraban el lograr un desarrollo local dirigido a lograr una mejor redistribución de la riqueza, justicia social, incluir a las mayorías en los beneficios del desarrollo y la democracia. *“... se sustenta en (...) los objetivos y principios del Partido de la Revolución Democrática, que establecen que los gobiernos a su cargo, deben promover la más amplia participación social y ciudadana, el respeto total de las libertades y los derechos democráticos de la gente: deben involucrar a la población en el desarrollo elaboración y ejecución de los programas de gobierno...”*<sup>55</sup>

Desde la campaña para la jefatura de gobierno en 1997, Cuauhtémoc Cárdenas decide fomentar la participación ciudadana y la descentralización administrativa como el medio para hacer frente a los problemas que una urbe como la Ciudad de México presentaba, sobre todo si se considera que el presupuesto se redujo a un

---

<sup>54</sup> Cristina Sánchez y Lucía Álvarez, *Participación y cambios recientes en la relación gobierno-sociedad en un gobierno de centro izquierda: el caso de la ciudad de México (1997-2003)*, en Espacios metropolitanos 2, México, UAM Azcapotzalco, 2006, 1ª edición p. 201

<sup>55</sup> *Ibíd*em, p-202

40%<sup>56</sup> tomando como referencia al último gobierno del PRI en la ciudad en el periodo de 1994-1997.

La intención de incluir a la ciudadanía en las decisiones del gobierno se reflejaron en el lema *¡Juntos gobernaremos la ciudad!*. Con el objetivo de dejar atrás la exclusión que los ciudadanos de la ciudad vivieron con el régimen de gobierno anterior, se plantea la necesidad de contar con instrumentos que garantizaran la participación. Se estableció un debate entre diversos actores sociales y ciudadanos, en torno a este tema y se realizan algunas reformas a la Ley de Participación Ciudadana de 1995<sup>57</sup> que en su momento fue impulsada y aprobada por una mayoría del PRI.

### **2.3 Comités vecinales de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana de 1998.**

En el marco de esta Ley los Comités Vecinales se formaron en las Unidades Territoriales con el objetivo de ser un instrumento de representación de los ciudadanos ante el gobierno y las autoridades.

La figura o representación de los Comités Vecinales se establecía como un mecanismo de participación que permitiera que en la relación del gobierno y los habitantes del Distrito Federal con la finalidad de terminar la relación corporativista y clientelar que caracterizó principalmente en los gobiernos del PRI.

---

<sup>56</sup> Sergio Zermeño. *En: Reabrir espacios públicos. políticas culturales y ciudadanía*. México, Plaza y Valdés, 2004, 1ª. edición, p. 164

<sup>57</sup> Sergio Zermeño indica que la figura de representación ciudadana eran los Consejeros Ciudadanos. En su elección en 1995 sólo asistieron el 8% del padrón electoral del Distrito Federal, este autor relaciona el bajo porcentaje de la votación emitida con su derogación. En esta Ley los Consejeros Ciudadanos no se veían obligados a presentarse físicamente ante la ciudadanía para ser conocidos, no se les obligaba a convocar públicamente a los ciudadanos a los que iban a representar. Para ser aspirante a Consejero Ciudadano sólo se requería el 4 % de las firmas inscritas en el padrón de su *área vecinal*. Se establecía como acto individual. Al ser elegidos se integraban a los Consejos delegacionales, considerado por el autor como un órgano centralizado alejado de la ciudadanía. En ellos no se integro a algún comité o grupo de ciudadanos a quienes se rindiera cuentas. Op.cit, p. 166.

La elección de Comités Vecinales se efectúa el 4 de julio de 1999, fueron electos 1352 Comités en las Unidades Territoriales, las planillas que participaron se integraron por 7 y hasta 15 ciudadanos.<sup>58</sup> Las actividades de los Comités Vecinales se concentraron principalmente en promover y fomentar el trabajo comunitario con los vecinos y se les identificó principalmente con las funciones de convocar a la participación en la Unidad Territorial, ser un enlace informativo entre el gobierno y los ciudadanos y gestionar ante las autoridades locales.<sup>59</sup> Tenían entre sus funciones servir de vínculo entre el gobierno delegacional y los habitantes, elaborar un diagnóstico comunitario para que fuera considerado en el presupuesto delegacional, desarrollar en la comunidad acciones de capacitación cívica y opinar sobre la prestación de los servicios públicos.

Se pretendía que los habitantes tuvieran mayor injerencia en los temas relacionados con la toma de decisiones del gobierno, sin embargo, la Ley de Participación Ciudadana no fue muy clara en definir la forma en que se ejercerían esos derechos, si bien estos instrumentos de participación resultan interesantes, en la práctica las funciones de los Comités Vecinales fueron limitadas simplemente a “... *conocer y emitir opiniones sobre los programas de trabajo y servicios públicos*”<sup>60</sup>

*“...en las elecciones de 1999, los comités vecinales se integraron no sólo con los miembros de una planilla, sino de todas las que contendieron. La falta de integración y coordinación por no haber acuerdo entre los representantes, producto de su descomposición política, ha representado un problema para la operación y gestión cotidiana, e incluso, para la misma*

---

<sup>58</sup> Ma. Cristina Sánchez, op.cit., [en línea]<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/325/32509908.pdf>. (consulta: 06/02/06)

<sup>59</sup> Cristina Sánchez Mejorada y Lucía Álvarez Enríquez, mencionan que en la Ley de Participación Ciudadana de 1998 los mecanismos o instrumentos de consulta no permitieron a los ciudadanos participar en las decisiones del gobierno local y tampoco es clara en establecer los mecanismos de gestión cotidiana ante las autoridades locales, (refiriéndose al ámbito delegacional).

<sup>60</sup> Cristina Sánchez Mejorada y Lucía Álvarez Enríquez. *Espacios metropolitanos 2. población planeación y políticas de gobierno*, p.238



*representación e interrelación con las autoridades; por lo que la mayor parte de los comités dejó de operar, o cada grupo operaba y gestionaba por su cuenta”<sup>61</sup>*

Lo anterior se puede entender porque algunos miembros del Comité Vecinal simpatizaban o trabajaban con alguna corriente política o diputado local. Para diciembre de 1999 se tenían registrados 1301 Comités Vecinales, de estos el 85% tomó protesta y el 79% trabajaba conjuntamente con la delegación en la solución de asuntos relacionados con la basura, el ambulante, la inseguridad y los usos de suelo, sin embargo, en la evaluación de estas acciones la mayoría de las delegaciones reportó que la actuación de los Comités Vecinales no cumplía con las responsabilidades y acciones que señala la Ley de participación ciudadana de 1998 y más que un trabajo en conjunto sus atribuciones se limitaron a gestionar y demandar la solución a sus problemas. Estos comités en su mayoría desconocían las atribuciones que la Ley les otorgaba, aunado a esto, los comités registraban poca participación en su Unidad Territorial y sobre todo existía la cultura de organización vecinal anterior<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Ibídem p.238

<sup>62</sup> Ibídem p.239

### **Apartado 3. El Programa Integrado Territorial y la participación ciudadana en las Unidades Territoriales 2001-2006.**

Actualmente como habitantes de la ciudad de México, hemos transitado recientemente por algunos procesos democráticos que se analizaron en el capítulo anterior. A partir del año 1997 participamos en la elección del Jefe de Gobierno, Así mismo, en el mes julio de 1999 se realizó la elección de Comités Vecinales. En la ciudad se han aplicado algunos instrumentos democráticos contenidos en la Ley de Participación Ciudadana, entre ellos: la Consulta Ciudadana, el Plebiscito, las Asambleas Ciudadanas y la Contraloría Ciudadana.

Después de tres años del primer gobierno elegido por medio del voto, se realizan nuevamente elecciones en la ciudad en el año 2000 para Jefe de Gobierno, de manera conjunta los ciudadanos eligieron por primera vez a los 16 jefes delegacionales y a los representantes para la Asamblea Legislativa, la cual esta vez ya no contó con la mayoría del PRD.

El nuevo gobierno de la ciudad inició sus funciones el 1 de diciembre del año 2000 con un 38.3% de la votación emitida. Entre los lineamientos de trabajo se mantuvieron algunos objetivos del gobierno anterior como el lograr mejores niveles de justicia social, mejorando la calidad de vida y establecer mayor equidad entre los habitantes, fomentar una sociedad democrática y participativa, Así mismo, le da un enfoque distinto a los programas sociales y a la operación de las políticas públicas, para transformar la forma de participar y relacionarse con la sociedad civil.

Para el nuevo gobierno la participación ciudadana se consideró como un aspecto importante, en la medida en que los ciudadanos logran involucrarse en la ejecución, evaluación y supervisión de las políticas públicas, por lo tanto, se propuso transformar la relación entre los ciudadanos y las autoridades.

En el mensaje emitido en el acto de toma de posesión del nuevo Jefe de Gobierno del Distrito Federal, realizado el día 5 diciembre del 2000, se mencionó que no sólo se trataba de *“impulsar el activismo de la ciudadanía como complemento de la actuación del gobierno, sino de compartir el poder y las responsabilidades con los ciudadanos. La democracia se logra a plenitud cuando el pueblo se organiza y se gobierna así mismo. Vamos a gobernar desde la base, desde abajo y con la participación de todas y de todos...”*<sup>63</sup>

Para cumplir con lo anterior, en ese mismo discurso se planteó la reactivación de los Comités Vecinales para que actuaran como órganos de representación ciudadana, así mismo, fomentar algunas reformas al marco jurídico de la Ley de Participación Ciudadana para otorgarles mayores facultades a estos Comités. Con estas reformas lo que se buscaba era que en cada una de las 1352 Unidades Territoriales en que se divide el Distrito Federal, *“los Comités actuaran como auténticos gobiernos vecinales”*<sup>64</sup> Pero para evitar que el Comité Vecinal tuviera demasiado poder de decisión, se estableció el espacio de la Asamblea Vecinal (nombrada posteriormente Asamblea Ciudadana) como la autoridad máxima en la que tendría mayor peso, las decisiones y acuerdos que en ella tomaran los vecinos.

Estos Comités fueron reactivados e integrados al proceso de la participación ciudadana, sin embargo, el proceso de elección de nuevos órganos de representación ciudadana, previsto para el año 2002, no se efectuó debido a la falta de acuerdos entre los partidos políticos. Las reformas al marco legal de mayo de 2004, precisa que la figura de representación ciudadana que sustituye al Comité Vecinal en las Unidades Territoriales, es el Comité Ciudadano, el cual adquiere mayores facultades. La elección de estos Comités no se ha realizado, se hablaba de

---

<sup>63</sup> Mensaje del C. Andrés Manuel López Obrador, en el acto de toma de posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, celebrado el 5 de diciembre del 2000 en el recinto Legislativo del Distrito Federal. [www.jornada.mx](http://www.jornada.mx) (Consultado el 10/03/07)

<sup>64</sup> *Ibíd*em

que en el 2007 el IEDF estaría organizando estas elecciones.

¿Por qué se busca trabajar en las 1352 Unidades Territoriales?

- Para aterrizar en las Unidades Territoriales acciones y recursos financieros en materia de desarrollo social. Bajar el presupuesto de manera directa, sin pasar por una gran estructura administrativa.
- Decidir por medio de Asambleas Ciudadanas la aplicación de estos recursos, conforme al consenso de la mayoría de los asistentes.
- De acuerdo al discurso de toma de posesión del Jefe de Gobierno pronunciado en el año 2000, en el mediano y largo plazo “ *en la medida que vaya avanzando la organización vecinal se podrá lograr que estos programas integrales se elaboren desde la Asamblea de Vecinos, con sólo definir las normas y asignar un techo financiero por Unidad Territorial. (...) haremos realidad y vincularemos la participación ciudadana y la planeación democrática*<sup>65</sup>”

### **3.1 Instrumentos de participación de la Ley de Participación Ciudadana vigente en el Distrito Federal.**

La política de participación ciudadana en los últimos seis años tiene como antecedente el gobierno elegido en 1997 y sus acciones. En ese año la política de gobierno estaba orientada a la democratización de la ciudad, buscando cambiar la relación entre el gobierno y los ciudadanos, enfocándose principalmente a la participación de las asociaciones civiles, brindando un mayor espacio al proceso organizativo de la sociedad, sin embargo, para incentivar la participación de los ciudadanos en asuntos de interés público, se promueve en la administración a la que

---

<sup>65</sup> Mensaje del C. Andrés Manuel López Obrador, en el acto de toma de posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, celebrado el 5 de diciembre del 2000 en el recinto Legislativo del Distrito Federal. [www.jornada.mx](http://www.jornada.mx), consultado el 10/03/07

hacemos referencia una nueva Ley de Participación Ciudadana, porque se consideró que el marco jurídico en esta materia se encontraba acotado.

Es a través de la Asamblea Legislativa que se propusieron las reformas necesarias respecto a este tema. De esta forma, con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en el 2004 por la misma Asamblea Legislativa, se establece un marco jurídico que reglamentara la participación de los ciudadanos en instrumentos como el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Popular y la Consulta Ciudadana.

Así mismo, en esta Ley, en teoría, la Asamblea Ciudadana adquiere mayores facultades encaminadas a descentralizar las acciones de gobierno, fomentando la participación “desde Abajo”, tomando en cuenta las capacidades de la ciudadanía en asuntos relacionados con la planeación, decisión y evaluación de las acciones y programas de gobierno.

En este contexto, el 16 de diciembre del año 2000, el Gobierno Central presentó ante la Asamblea Legislativa del DF, la primera iniciativa de Ley de Participación Ciudadana, la cual preveía que las elecciones de representación vecinal se realizaran en el mes de julio de 2002, periodo en el que se renovarían los Comités Vecinales elegidos en 1999, sin embargo, no se aprobó debido a “ *un acuerdo en la Asamblea Legislativa del D.F., entre el PRI y el PAN, para discutir de manera prioritaria, la Reforma Política del DF y discutir en otro momento, el tema de las elecciones vecinales.*”<sup>66</sup>

Posteriormente en el mes de septiembre de 2003 se reúnen las representaciones del PRD en la Asamblea Legislativa, algunos Jefes Delegacionales y el Gobierno del D.F. con el objetivo de analizar y discutir la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, esta discusión originó que el 11 de diciembre de 2003, la mayoría de

---

<sup>66</sup>S/autor, *El tortuoso camino de la Ley de participación ciudadana y las elecciones vecinales*, México, 2005, DGPC., p.1

la fracción del PRD en la ALDF, votara a favor de la aprobación de un artículo transitorio a la ley vigente para que las elecciones vecinales se efectuaran el día 1 de Agosto de 2004, sin embargo, por segunda ocasión no se realizaron.

Es hasta el 29 de abril de 2004<sup>67</sup> cuando se deroga la Ley de Participación Ciudadana, que hasta ese momento era vigente, dando paso, a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publica el 17 de mayo de 2004, de acuerdo a esta Ley las elecciones vecinales se llevarían a cabo el domingo 24 de abril del 2005, pero nuevamente, por falta de acuerdos en la ALDF, se obstaculizó el proceso de la elección de Comités Ciudadanos.

*“ En (...) la tercera posposición, atribuible a la división en la fracción parlamentaria del PRD, la que finalmente determinó, mediante compromiso suscrito por la diputada Lorena Villavicencio Ayala, Coordinadora de la fracción perredista en la ALDF, y por el diputado Carlos Reyes Gámiz, Presidente de la Comisión de Gobierno, efectuar las elecciones vecinales en el periodo septiembre- octubre de 2005”<sup>68</sup>* Sin embargo, en el periodo de octubre- septiembre de 2005 tampoco se llevaron a cabo.

Se pensaba que por ser una ley y una elección vecinal promovida por el gobierno de la ciudad, solo tendría la oposición del PRI y del PAN, sin embargo, no solo los partidos anteriores vieron afectados sus intereses, sino también algunas corrientes del mismo PRD.

En este contexto, Eduardo Cervantes señaló que el 25 de junio de 2005, el Consejo Estatal del PRD, decidió por mayoría de votos impulsar a los diputados en la III Legislatura de la ALDF, para ejecutar la suspensión de las elecciones ciudadanas que se realizarían en septiembre y octubre de ese mismo año. También considera como un *“hecho insólito de que en tres ocasiones la fracción parlamentaria del PRD*

---

<sup>67</sup>.Es aprobada con la oposición del PRI, PAN, PVEM y con el voto a favor de la mayoría del PRD.  
Ibídem, p.1

<sup>68</sup> Ibídem p.1

*en la ALDF decidió con su voto mayoritario la fecha o periodo de elección, para que posteriormente una parte de dicha fracción deshonrara el voto emitido y la decisión tomada.*<sup>69</sup> Calificó de falsos los argumentos de que el Gobierno del Distrito Federal utilizaría el proceso de elección para brindar apoyo a alguna corriente, o específicamente a algún precandidato a Jefe de Gobierno. Argumento que en la Dirección General de Participación Ciudadana se mantiene *“una cultura institucional de gobierno, basada en los principios, la honradez y la autoridad moral, ajena (...) a las prácticas sectarias tan comunes en las corrientes del PRD...”*<sup>70</sup>

De acuerdo a lo anterior, poco se ha avanzado en este tema, desde las elecciones de Comité Vecinal en el año de 1999 al año 2006. Desde julio del 2002 se tenían que haber efectuado elecciones para elegir a los órganos de representación ciudadana, sin embargo, se concluyó un periodo de gobierno sin la elección de Comités Ciudadanos<sup>71</sup>, con lo cual, los ciudadanos no pudieron ejercer los instrumentos de participación ciudadana que esta Ley establece.

En términos jurídicos la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 17 de mayo de 2004, decretada por la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *“tiene por objeto instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal”*<sup>72</sup>

En dicha ley se establece en su artículo 2° del título I, Capítulo único, que los instrumentos de participación ciudadana son los siguientes:

---

<sup>69</sup> Eduardo Cervantes Díaz Lombardo, Director General de Participación Ciudadana del GDF, *Posponer elecciones vecinales, derrota de la democracia*, México. carta publicada en el periódico La Jornada, lunes 27 de junio de 2005.

<sup>70</sup> *Ibidem* ( sin página)

<sup>71</sup> De acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana de 1998 los órganos de representación vecinal sería el Comité Vecinal, con las reformas a la Ley de mayo de 2004, los órganos de representación ciudadana serán los Comités Ciudadanos y el Consejo Ciudadano.

<sup>72</sup> Ley de Participación Ciudadana, p. 1

- Plebiscito
- Referéndum
- Iniciativa popular
- Consulta ciudadana,
- Colaboración ciudadana
- Rendición de cuentas
- Difusión pública
- Red de contraloría ciudadana
- Audiencia pública
- Recorridos del Jefe delegacional
- Asamblea ciudadana.

En el Distrito Federal los instrumentos de participación ciudadana que se han aplicado son el plebiscito en 1993, respecto a la Reforma Política, la votación de los Comités Vecinales en 1999, el plebiscito en el 2002 para la construcción del segundo piso del Periférico, la consulta del horario de verano en 2001, consulta del segundo piso en 2002, consulta del transporte público en 2002, revocación del mandato del Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador en el año de 2002 y 2004.



## Instrumentos de participación aplicados en el Distrito Federal.

Cuadro 1

INSTRUMENTO	AÑO	ASUNTO	NUMERO DE PARTICIPANTES
Plebiscito	1993	Reforma Política	321,933
Votación	1999	Comités Vecinales	573,251
Consulta	2001	Horario de verano	318,304
Plebiscito	2002	Segundo Piso	420,536
Consulta	2002	Tarifa de transporte público	47,835
Consulta	2002	Permanencia como Jefe de Gobierno de AMLO	691,619
Consulta	2003	Segundo Piso	80,970
Consulta	2004	Permanencia como Jefe de Gobierno de AMLO	556,727

Referencia: Gobierno del Distrito Federal en: *Espacios metropolitanos 2*, p.215  
(Las consultas se realizaron vía telefónica.)

### 3.2 Asambleas Ciudadanas.

El marco jurídico que la Ley de Participación Ciudadana vigente establece en el tema de las Asambleas Ciudadanas es el siguiente:

De acuerdo al artículo 74 de la Ley de Participación Ciudadana de mayo de 2004, *“La Asamblea Ciudadana es el 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.”*<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Ley de participación ciudadana del Distrito Federal, p. 16

La Ley de Participación Ciudadana establece que las asambleas en donde se lleve a cabo el proceso de elección de los Comités Ciudadanos, serán reconocidas como Asambleas Ciudadanas Electivas, la convocatoria de estas asambleas estarán a cargo del Instituto Federal Electoral del Distrito Federal. El Comité Ciudadano sería elegido como órgano de representación ciudadana. En cada Unidad Territorial se integraría por nueve miembros, con no más de 6 integrantes de un mismo género, los cuales participaran en este cargo durante tres años, en forma honorífica. Las reuniones del Comité se efectuaran cada quince días.

En cuanto sean elegidos las funciones del Comité Ciudadano serán: representar los intereses colectivos de los habitantes de la Unidad Territorial y dar seguimiento a las demandas o propuestas que estos formulen a la Asamblea Ciudadana, hacer válidas y aplicar las decisiones que se tomen en la Asamblea Ciudadana y dar seguimiento a los acuerdos, elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su Unidad Territorial, elaborar diagnósticos y propuestas de desarrollo integral y presentarlos para su aprobación a la Asamblea Ciudadana, estos podrán ser considerados en la elaboración del presupuesto y ser incluidos en el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, promover la organización democrática de los habitantes para solucionar los problemas de su comunidad, proveer, coordinar e integrar las acciones que realicen las Comisiones de Apoyo Comunitario, así como convocar y dirigir las Asambleas Ciudadanas. (Artículo 88)<sup>74</sup>

El artículo 85 bis de la Ley de Participación Ciudadana del DF, precisa que para que una Asamblea Ciudadana se constituya, deberá estar representada, como mínimo, por el 0.5% del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de la Unidad Territorial, también determina que se realizarán en presencia de los funcionarios acreditados por el Instituto Electoral del Distrito Federal, quienes certificarán el quórum y llevarán acabo el procedimiento de la elección y será el IEDF, la autoridad responsable de validar el resultado de la elección.

---

<sup>74</sup> Op.cit., p. 20

El capítulo XI de la Ley de Participación Ciudadana,<sup>75</sup> se refiere a las Asambleas Ciudadanas en los siguientes términos. *Artículo 75.-En cada Unidad Territorial habrá una Asamblea Ciudadana que se reunirá al menos tres veces al año, será pública y abierta y se integrará con los habitantes de la unidad territorial, los que tendrán derecho a voz y voto. (...) En éstas podrán participar niños y jóvenes con derecho a voz. (pero en este caso, no a voto)*

Así mismo, establece que la Unidad Territorial es la división territorial del Distrito Federal para efectos de participación y representación ciudadana, con base en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica. Así mismo esta Ley especifica que la forma de representación ciudadana en las Unidades Territoriales serán: el Comité Ciudadano y el Consejo Ciudadano<sup>76</sup>. En teoría sería en la Asamblea Ciudadana que se realizara en cada Unidad Territorial donde se integre el Comité Ciudadano por un periodo de tres años, sin embargo, este Comité, como órgano de representación ciudadana no se ha renovado desde el 2002, año en que terminó el periodo de funciones de los Comités Vecinales.

Respecto a las funciones de la Asamblea Ciudadana la Ley señala que:<sup>77</sup>

- En la Asamblea Ciudadana se emitirán opiniones y se evaluarán los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de su demarcación territorial y del gobierno del Distrito Federal en su unidad Territorial; así como, donde

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>76</sup> El Consejo Ciudadano será la vía de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial (delegacionales) y las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, se integrará por los coordinadores internos de cada Comité Ciudadano y sesionará públicamente por lo menos dos veces al año y de manera extraordinaria en caso de emergencia, desastre natural o eminente riesgo social. Las reuniones a este Consejo Ciudadano serán convocadas por el Jefe Delegacional o el Jefe de Gobierno y podrá asistir cualquier ciudadano. Este Consejo tendrá la facultad de opinar sobre los programas y políticas que se apliquen en el D.F. y la demarcación territorial, proponer soluciones y medidas para mejorar los servicios públicos y privados.

*Ibidem.*, pp. 27-28

<sup>77</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. *Ley de participación ciudadana para el Distrito Federal*. p. 17

se podrán realizar las consultas ciudadanas a las que se refiere esta Ley y otras leyes ( Artículo 76)

- La Asamblea Ciudadana podrá decidir el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del Distrito Federal y el órgano político- administrativo de la demarcación, correspondientes a programas específicos cuyas reglas de operación así lo establezcan para lo cual deberán nombrar Comités Ciudadanos de Administración y Supervisión. (Artículo 77)
- La Asamblea también aprobará los diagnósticos y propuestas de desarrollo integral que se le presenten, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración de los presupuestos correspondientes.
- La Asamblea Ciudadana deberá nombrar a una Comisión de Vigilancia para supervisar el seguimiento de los acuerdos de la Asamblea Ciudadana y evaluar las actividades del Comité Ciudadano, así como emitir un informe anual de este órgano ante la Asamblea de la Unidad Territorial.(Artículo 79)
- Para fomentar y organizar la participación en la Asamblea se conformarán las Comisiones de Apoyo Comunitario, coordinadas por el Comité Ciudadano. Estas rendirán cuentas a la Asamblea Ciudadana.( Artículo 81)

De acuerdo al artículo 78 de esta Ley los acuerdos que se tomen en la Asamblea Ciudadana tendrán que cumplirse obligatoriamente por el Comité Ciudadano y por los vecinos de la Unidad Territorial.

Es importante señalar que los miembros del Comité Vecinal en el periodo en que estuvieron en ese cargo, no cumplieron con las funciones que la Ley de Participación Ciudadana les confiere. Sus atribuciones eran limitadas y los mecanismos de participación institucionalizada no permitieron a los ciudadanos participar directamente en las decisiones del gobierno, principalmente en las decisiones que

tienen que ver con la aplicación de los recursos y el presupuesto asignado a estas Unidades Territoriales.

En comparación con los Comités Vecinales y las Asambleas Vecinales, de llevarse a cabo las elecciones del Comité Ciudadano y poner en práctica las atribuciones que corresponden a la Asamblea Ciudadana, de acuerdo a lo que marca la Ley de Participación Ciudadana en este momento vigente, se daría un paso muy importante en la intervención e involucramiento de los habitantes de la Unidad Territorial en formulación y seguimiento de las políticas públicas y los programas del gobierno, así mismo, se daría un paso importante si en determinado momento se hiciera realidad que la Asamblea Ciudadana pudiera decidir el uso de los recursos públicos que tanto el gobierno de la ciudad, como principalmente las delegaciones destinan a estas Unidades Territoriales. Por lo tanto, sería importante que las propuestas de la Asamblea Ciudadana estuvieran encaminadas a la elaboración de políticas públicas dirigidas al gobierno del Distrito Federal y al gobierno delegacional.

También es importante que exista una verdadera corresponsabilidad y compromiso por parte del gobierno de la ciudad y el gobierno delegacional, respecto a la decisión del uso de los recursos públicos por parte de la Asamblea Ciudadana.

En el periodo del 2002 al 2006, no se logró avanzar en la elección de los Comités Ciudadanos, desde la elección de Comités Vecinales en 1999 a la fecha se observa que estos Comités en su mayoría se encuentran divididos, desgastados, o han dejado de funcionar. Al no definirse la elección de los Comités Ciudadanos en las Unidades Territoriales, funcionaron las Comisiones de Apoyo Comunitario.

En el Título segundo, capítulo II de esta Ley se indica cuales son los derechos y las obligaciones de los habitantes: De acuerdo al artículo 8<sup>78</sup> los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a:

- Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos a la Asamblea Ciudadana y al Comité Ciudadano de su Unidad Territorial; a la Delegación en que residan; a la Jefatura de Gobierno, por medio de la Audiencia Pública.
- Ser informados sobre Leyes, decretos y toda acción de gobierno de interés público, respecto de las materias relativas al Distrito Federal.
- Recibir la prestación de servicios públicos.
- Presentar quejas y denuncias por la incorrecta presentación de servicios públicos o por la irregularidad de la actuación de los servidores públicos en los términos de esta y otras Leyes aplicables.
- Emitir opinión y formular propuestas para la solución de los problemas de interés público o general y para el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, mediante los instrumentos de participación ciudadana previstos en esta Ley.
- Ser informados sobre la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal mediante la difusión pública y el derecho a la información.
- Formar parte de las Contralorías Ciudadanas.

El capítulo III, Título Segundo, se refiere a los derechos y obligaciones de las y los ciudadanos.

De acuerdo al artículo 10° los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a:

- Participar con voz y voto en la Asamblea Ciudadana.
- Integrar los órganos de representación ciudadana: Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano.
- Promover la participación ciudadana a través de los instrumentos y mecanismos a que se refiere el Título Tercero de esta Ley.

---

<sup>78</sup> *Ley de participación ciudadana*, p. 3

- Aprobar o rechazar mediante el Plebiscito los actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean importantes para la vida pública del Distrito Federal; excepto los temas señalados en el artículo 16 de esta Ley.
- Presentar a la Asamblea Legislativa por Iniciativa Popular, proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, en los términos de esta Ley.
- Opinar por medio de Referéndum, sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de Leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa; excluyendo las materias señaladas en el artículo 30 de esta Ley.
- Ser informado sobre funciones y acciones de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad.

### **3.3 Participación ciudadana en el marco del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) en las Unidades Territoriales.**

De acuerdo a la estructura orgánica de 1998 de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, era la que intervenía de manera directa en las actividades y acciones referentes al ámbito social. En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de enero de 1999, se determinan las disposiciones que especifican que la Secretaría de Educación Salud y Desarrollo Social deja de concentrar las funciones referentes al tema de Salud, dejándolas a cargo de la recién creada secretaria de salud del DF. Por lo tanto, la Secretaría de Desarrollo Social actualmente sólo concentra las funciones referentes a la política social que se aplica en la ciudad, en temas relacionados con la educación, alimentación, cultura deporte, recreación, promoción de la equidad, información social y administración de zoológicos.

El gobierno electo en el 2000 en el Distrito Federal definió de manera estratégica entre sus objetivos organizar un gobierno democrático que englobara prioridades sociales. Se definió que la política de desarrollo social también contemplara entre sus objetivos lograr el desarrollo social de los habitantes del Distrito Federal en el ámbito individual, familiar y comunitario, con la participación de los ciudadanos por medio de líneas de trabajo e instrumentos de participación necesarios para lograr involucrarlos en la creación, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas, con dos vertientes principales mejorar la calidad de vida y recuperar las relaciones de convivencia en la comunidad aunado a un proceso de organización.

*“...implicaba (...) conciliar la instrumentación de un modelo de gobierno que fuera congruente con los principios de una política favorable a la redistribución de la riqueza y la promoción de la justicia social con los elementos definatorios del buen gobierno, que se sustentan y apoyan en los principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transferencia. (...) bajo el lema “primero los pobres”, se planteó que el gobierno se apegara a dos principios generales: un gobierno promotor y un gobierno socialmente responsable.”<sup>79</sup>*

De acuerdo a los lineamientos contenidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2001-2006, se decide crear una política de participación ciudadana, por lo tanto, con las acciones de gobierno contenidas en este programa, se sustenta la necesidad de generar una democracia directa y participativa.

También se define que un rasgo fundamental de la democracia es *que el pueblo se gobierne así mismo*. Con este objetivo en los lineamientos de este programa se establece la activación de los Comités Vecinales para que funcionen como órganos de representación ciudadana. También se menciona la edificación de un nuevo nivel de gobierno, constituido por los vecinos organizados en su Unidad Territorial.

---

<sup>79</sup> Provencio Enrique y Yanes Pablo, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, 2006 p. 3



*“En consecuencia, se aplicará una política descentralizadora del ejercicio del poder, inédita en nuestra ciudad (...), que gradualmente hará realidad el principio de mandar obedeciendo. De igual forma en este programa se define que no sólo se trata de fomentar a una ciudadanía más activa sino que los mismos ciudadanos logren el control de su propia vida”<sup>80</sup>, también que intervengan en los procesos de autogobierno y gestión de los servicios públicos.*

Referente al tema de la democracia participativa, en este mismo programa se establece que el gobierno electo trabajaría por lograr un cambio democrático en la ciudad, que sentará las bases de una nueva cultura en la relación entre gobierno y gobernados fundamentada en otorgar mayor poder de decisión a los habitantes, para vigilar el manejo transparente de los recursos públicos y vigilar las acciones del gobierno.

El Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS) fue dado a conocer el 7 de febrero de 2001 por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Este programa se definió como *“ el instrumento central de la política social del Gobierno del Distrito Federal, (...) a través de el se busca atender a las personas en condiciones de pobreza o situación de vulnerabilidad; además de que se busca impulsar la universalidad de los programas que lo conforman”*.<sup>81</sup>

Con el fin de hacer llegar de manera directa los beneficios de la política de desarrollo social al lugar donde habitan los ciudadanos de esta ciudad, se trabajó en la identificación de las zonas de mayor marginación en todo el Distrito Federal, las

---

<sup>80</sup> Programa General de Desarrollo del D.F. 2001-2006 [www.dgpc.df.gob.mx](http://www.dgpc.df.gob.mx) (consulta: 24/02/07)

<sup>80</sup> Op.cit. , [www.dgpc.df.gob.mx](http://www.dgpc.df.gob.mx) (consulta: 24/02/07)

<sup>81</sup> *Ibíd.* P.27

cuales se clasificaron con niveles de pobreza de muy alta, alta y baja marginalidad. El resultado fue la división de las 16 Delegaciones del Distrito Federal en 1352 Unidades Territoriales. Cada Unidad Territorial puede ser integrada por colonias, pueblos o unidades habitacionales, *“cada una se convertirá en la unidad básica de planeación y recibirá los programas sociales que serán diseñados de acuerdo con sus prioridades y circunstancias.”*<sup>82</sup>

El objetivo del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS) era hacer llegar a cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional acciones y recursos de carácter intransferible que no podían ser utilizados para otras actividades, fuera de este programa. La Coordinación de Planeación de Desarrollo Territorial (Copladet), identificó aspectos económicos, sociales y de suministro de servicios básicos, para determinar el rezago social de los habitantes, específicamente se determinó el nivel de marginación social considerando principalmente la vivienda, el ingreso, educación, salud y los bienes materiales de cada familia en las Unidades Territoriales. *“Se conformó el catálogo de población clasificado por grado de marginación de las 16 delegaciones por Unidad Territorial, y se seccionaron las 869 prioritarias de muy alta, alta y media marginación donde habita el 72% de la población del Distrito Federal, en las cuales preferentemente se aplicó el PITDS”*<sup>83</sup>

La intervención de la participación ciudadana en los asuntos públicos adquirió un carácter esencial en la operación del Programa de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. En este sentido se consideró a la participación ciudadana como un compromiso político del gobierno con sus habitantes. El objetivo de esta forma de gobierno busca que los ciudadanos se involucren en un proceso de apropiación de las decisiones y acciones que repercutan en el mejoramiento de su calidad de vida y conjuntamente lograr un desarrollo en su comunidad. Desde un inicio se buscó que la participación de los ciudadanos originara un proceso organizativo, con

---

<sup>82</sup> Ibídem. p. 28

<sup>83</sup> Ibídem. p.-58

la finalidad de *regular y supervisar desde abajo la responsabilidad pública del gobierno.*<sup>84</sup>

La Secretaría de Desarrollo Social considera que un objetivo fundamental para este gobierno fue escuchar a la ciudadanía, tomar sus demandas sociales y darles solución a través de políticas públicas. Al mismo tiempo surgieron los mecanismos necesarios para incentivar en los ciudadanos la participación, aprobación, ejecución y evaluación de estas políticas públicas. Por lo tanto, para articular las acciones del gobierno con la ciudadanía, estableciendo una relación directa y al mismo tiempo fomentar el interés ciudadano en los asuntos públicos, se diseñó el PITDS. En el cual se establece una estrategia territorial que de forma directa vinculara los programas de desarrollo social con la participación de los habitantes de cada Unidad Territorial. Se enfocó principalmente a las Unidades Territoriales para llegar a los sectores con mayor rezago social.

*“La aplicación de esta política social, sólo se garantiza con la participación ciudadana y la democracia participativa que supere las prácticas viciadas de la democracia representativa, sustentadas en el corporativismo político y en la exclusión. La democracia participativa, es la base de una cultura deliberativa, una cultura de dialogo que logre avanzar a la toma de acuerdos desde una nueva forma de civilidad”*<sup>85</sup>

Entre los argumentos que definen al Programa Integrado Territorial como un programa de gobierno novedoso, es que por primera vez en el Distrito Federal se facilitó que el presupuesto se territorializara, asignando o distribuyendo los recursos financieros de estos programas de acuerdo al nivel socioeconómico y el grado de marginación en las Unidades Territoriales. Así cada unidad territorial contó con un presupuesto asignado.

---

<sup>84</sup> Programa General de Desarrollo del D.F. 2001-2006 [www.dgpc.df.gob.mx](http://www.dgpc.df.gob.mx) (consulta: 24/02/07)

<sup>85</sup> Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, *Hacia una nueva relación gobierno- sociedad en el proyecto del G.D.F.*, México, DGPC-COPEVI, 29 de mayo de 2004 p. 2

Sin embargo, esta tarea no fue fácil si consideramos que el presupuesto en el gobierno es austero, se aplicaron acciones de austeridad y se racionalizaron los recursos en el gobierno de la ciudad para prevenir gastos innecesarios, promoviendo el ahorro y destinando la racionalización de los recursos para ampliar la cobertura de los programas del PITDS.

*“La política social que impulsa el Gobierno del Distrito Federal(...) se enfrenta a múltiples restricciones presupuestales, por lo que al mismo tiempo que ha logrado grandes avances en los últimos nueve años, no ha logrado consolidar los instrumentos para asegurar la ampliación de la cobertura de todos los programas, profundizar la coordinación entre las distintas dependencias del gobierno, así como afianzar la integralidad y transversalidad de sus programas para poder cumplir los objetivos de justicia y cohesión sociales y de construcción de ciudadanía que persigue.”<sup>86</sup>*

Este programa (PITDS): se apoya en tres lineamientos principales.<sup>87</sup>

- Los programas sociales
- La planeación territorial
- La participación ciudadana.

De acuerdo al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006 *“la participación ciudadana en los asuntos públicos será una parte medular del Programa de Desarrollo Social del gobierno de la Ciudad. Concebida como compromiso político con sus habitantes y como método de gobierno, mediante la participación de los ciudadanos se provocara un proceso de apropiación (...) de decisiones y acciones que mejoren su calidad de vida y las condiciones de su entorno, al tiempo que sentara las bases organizativas para regular y supervisar desde abajo la responsabilidad pública del gobierno.”<sup>88</sup>*

---

<sup>86</sup> Provencio Enrique, Yanes Pablo, op. cit., p. 26

<sup>87</sup> *Ibíd*em p. 27

<sup>88</sup> Programa General de Desarrollo del D.F. 2001-2006, *Ampliación de la participación ciudadana* [en Línea] [www.dgpc.df.gob.mx/fundamentos/fundamento.htm](http://www.dgpc.df.gob.mx/fundamentos/fundamento.htm) (consultada el 24 de febrero de 2007).

En el año 2000 se inicia la aplicación del Programa Integrado Territorial en las Unidades Territoriales consideradas como prioritarias, en las cuales al principio cada Delegación Política realizaba acciones comunitarias que eran reportadas quincenalmente.

Se comienza a trabajar para realizar la asignación del presupuesto, los programas del PITDS se aplicarían en las 1352 Unidades Territoriales, pero se da prioridad y se destinaron más recursos a las de muy alta, alta y media marginación.

Sin embargo, Los habitantes de la Unidad Territorial no tenían poder de decisión en la asignación de este presupuesto, es el gobierno del Distrito Federal quien conforme a los lineamientos de cada dependencia y el perfil que deben cubrir los beneficiarios aplica el presupuesto del PITDS, en el cual los recursos son intransferibles. Los únicos programas en donde se asignó el presupuesto directamente, fue en los programas de Prevención del Delito, en donde por medio de asambleas los vecinos discutirían y tomarían decisiones de acuerdo a las prioridades y necesidades de su comunidad, para decidir la aplicación del presupuesto de seguridad; y en el Programa de Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social del Distrito Federal (PRUH), en donde de acuerdo a los lineamientos de dicho programa se organizaron asambleas con los habitantes para que ellos decidieran en que utilizar el presupuesto para mejorar el mantenimiento de las unidades habitacionales.

En el caso del subprograma de Prevención del Delito en un principio estaba diseñado para fomentar la participación de los ciudadanos de todas las Unidades Territoriales en la toma de decisiones en el tema de seguridad, recibirían recursos públicos por medio del Comité Vecinal y en la Asamblea Vecinal se llegaría a establecer un acuerdo entre los vecinos para decidir la aplicación del presupuesto. Pero al parecer sólo se destinaron por esta vía recursos públicos en el primer año, lo cual generó descontento en los vecinos de las Unidades Territoriales.

De acuerdo a un estudio realizado por Juan Carlos Hernández<sup>89</sup>, para este fin se destinó un presupuesto mayor en el año 2001, existiendo una meta financiera de 684 millones 250 mil pesos, de acuerdo a datos del Gobierno del Distrito Federal, a finales del 2001 se utilizaron en este programa 2 millones 304 mil pesos. Tomando en consideración el nivel delictivo de las Unidades Territoriales, se destinaron recursos que iban desde los 350 mil pesos a 650 mil pesos en cada Unidad Territorial. El programa fue operado por los gobiernos delegacionales que trabajarían en coordinación con el Gobierno Central.

En el caso del subprograma de Rescate a Unidades Habitacionales de Interés Social, a cargo de la Procuraduría Social del Distrito Federal, si se estableció una relación de participación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. De Acuerdo a Martha Patricia Ruiz<sup>90</sup> este subprograma surge por las demandas de los condóminos, manifestadas en forma directa a Andrés Manuel López Obrador en la campaña para Jefe de Gobierno, en la cual expresaron la necesidad de dar mantenimiento a estos espacios tan deteriorados.

Este es un programa que ha tenido vigencia desde el 2001, la entrega de estos recursos públicos ha sido constante y el mecanismo de operación, en el que se involucra a los habitantes en la toma de decisiones, de acuerdo a las necesidades y características de cada unidad habitacional, ha generado la participación de los ciudadanos, es decir, son los mismos vecinos que deciden mediante la discusión en asambleas que obras se ejecutaran, a quien se contratará para realizar los

---

<sup>89</sup> Juan Carlos Hernández I, *gobierno y sociedad civil*, 3° Congreso Internacional RNIU. p. 55. El autor señala que de acuerdo a datos del G.D.F. el presupuesto que se discutió en estas asambleas fue referente a la decisión de colocar alarmas vecinales, alarmas conectadas a la jefatura del sector de policía, luminarias, poda de árboles, adquisición de cuatrimotos, bicicletas o auto patrullas, radio localizadores destinados al uso de los policías, vigilancia, radios para la comunicación entre vecinos, remodelar los módulos de seguridad y servicio social. Señala que en la operación del programa existió poca información dirigida a los ciudadanos, una deficiente comunicación institucional y sobre todo la participación de intereses partidistas.

<sup>90</sup> Florita Moreno A. *Programa de rescate a unidades habitacionales de interés social del Distrito Federal*. p. 96 [en línea] <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/628/62800103.pdf> (consultado 10 de marzo de 2007).

trabajos y sobre todo son ellos mismos quienes administran los recursos públicos. En estas mismas asambleas son electos un Comité de Administración y el Comité Supervisión Ciudadana, con los cuales se puede llegar a tener un manejo eficiente y transparente de los recursos públicos, este programa ha dado buenos resultados e incluso se argumenta que se evitó con ello que se establecieran relaciones clientelares.

El apoyo otorgado consistió en el otorgamiento de 300 o 400 pesos por vivienda, del año 2001 a agosto del 2006 participaron en este subprograma 1200 unidades habitacionales, las cuales se han beneficiado en forma constante. Sin embargo, las autoridades encargadas del programa han valorado en estos cinco años de aplicación, considerar evaluar el costo de las obras que los vecinos reportan como más urgentes, porque en ocasiones el presupuesto otorgado por vivienda no es suficiente para realizar determinadas obras.

Para entender el porqué el gobierno del Distrito Federal no logró asignar presupuesto a las Unidades Territoriales, Arturo Alvarado y Diane E. Davis, consideran que se debe a la negociación que se hace desde la legislatura federal y local para la asignación del presupuesto a la ciudad en donde intervienen el PRI y el PAN. Explican además que por intereses políticos, en los niveles de gobierno federal, delegacional e incluso por los Comités Vecinales que se encuentran bajo el control del PRI o PAN, el gobierno de la ciudad no ha encontrado apoyo en la aplicación de sus políticas.

Consideran que *“López Obrador no es el único responsable de la inexistencia de fondos y programas presupuestales generados en el nivel de los Comités Vecinales. Esto se debe también a la composición partidarias de la legislatura local y federal (en particular esta ha negado fondos de participación para obras sociales del ramo 33 a la capital), (...) la agenda presupuestal en la ciudad se fija por medio de negociaciones partidarias no controladas por el jefe de gobierno...”*<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Arturo Alvarado y Diane E. Davis, *Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política*. En: *Estudios Sociológicos*, México COLMEX, 2003.

## Características del PITDS.

**Cuadro 2**

1	El trabajo ordenado y coordinado de las dependencias y organismos de gobierno.
2	La integración y complementariedad de las acciones y programas y su asignación con mayor prioridad a las UT de más alta marginación.
3	Una cobertura amplia y sostenida de las acciones en beneficio de la población en condiciones de pobreza.
4	Una asignación presupuestal específica con carácter intransferible.
5	La distribución territorial del presupuesto y la participación ciudadana.
6	La identificación clara y en campo de los grupos objetivo.
7	El reconocimiento de las asambleas, comisiones y comités como sujetos de la planeación y de la unidad territorial como el espacio local de planeación.

Referencia: Secretaría de Desarrollo Social. *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general.*

Aunque no incluyó precisamente la participación ciudadana en forma directa, el Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social<sup>92</sup> fue esencial para que gobierno del Distrito Federal cumpliera el objetivo de promover su política social a los habitantes de las 1352 Unidades Territoriales, por medio de los programas sociales de apoyo a adultos mayores, apoyo a personas con discapacidad, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, desayunos escolares, ampliación y rehabilitación de vivienda, rescate y mejoramiento de unidades habitacionales, apoyo a familias de bajos recursos (vales de apoyo a consumidores de leche LICONSA), apoyo al empleo y microcréditos. En los párrafos siguientes se presenta algunos objetivos y alcances de este programa.

---

p. 157. Estos autores consideran que desde que Cuauhtémoc Cárdenas llegó al gobierno la falta de presupuesto se presentó también por la exclusión del D.F. del ramo 33. Al no contar con estos recursos presupuestales destinados a infraestructura, servicios y combate a la pobreza se limitó el gasto en la ciudad.

<sup>92</sup> En el primer año se incluyó también los subprogramas de creación de estancias infantiles, mantenimiento y reparación de escuelas, apoyo a mercados públicos y el subprograma prevención del delito. Al siguiente año no se incluyeron estos subprogramas, porque estas acciones eran responsabilidad de las delegaciones políticas, en estas acciones siguió participando el gobierno de la ciudad pero sin ser incluidas en la programación y seguimiento del PITDS, se integró en cambio el programa de apoyo a consumidores de leche Liconsa, por lo tanto, actualmente se integran 10 vertientes.



Como se observa en el cuadro 3, el presupuesto total que se aplicó en el Programa Integrado Territorial del 2001 al mes de junio de 2006, fue de 30, 973, 668 miles de pesos, es decir, alrededor de 31 mil millones de pesos.

### **PRESUPUESTO APLICADO POR SUBPROGRAMA DE 2001 A JUNIO DE 2006**

**Cuadro 3**

<b>Subprograma</b>	<b>Monto en miles de pesos</b>
Apoyo a adultos mayores.	13, 505,407
Mejoramiento de vivienda.	9, 870, 957
Apoyo a personas con discapacidad.	2,518,075
Desayunos escolares.	1,564,817
Crédito a Microempresarios.	762,116
Niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.	723,001
Apoyo a la producción rural.	596,607
Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social.	508,471
Apoyo al empleo.	447, 549

Referencia: Secretaría de Desarrollo Social.

Uno de los primeros programas del PITDS que se ejecutó en la ciudad fue el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, a través de la Secretaría de Salud del Distrito Federal. En los meses de enero y febrero del 2001 se realizó un censo por medio de visita domiciliaria en cada hogar de las Unidades Territoriales de alta y muy alta marginación, para formar un padrón de posibles beneficiarios. Se estableció un universo muy amplio, sin embargo, se inicia beneficiando a 150,000 adultos mayores. En noviembre de 2001 se reestructura el programa para permitir poco a poco la incorporación de los adultos mayores residentes en Unidades Territoriales de menor marginación.

Este programa llegó a incrementar considerablemente el número de beneficiarios, debido a que en noviembre de 2003 en la Asamblea Legislativa se decretó como Ley el derecho universal a este programa. Por tal motivo, se le destinó mayor

presupuesto, considerando también que no todos los programas se aplican en forma universal, más bien en los demás programas se tiene que cubrir determinado perfil para ser beneficiario.

De febrero a diciembre de 2001 se otorgaron 250 000 beneficios, en el 2002, 321 618, en 2003, 335 498, en 2004, 352 000, en 2005, 381, 500, Hasta septiembre del 2006 el total de beneficiarios fue de 390, 500. CONAPO evaluó que este programa alcanzó a diciembre de 2005 una cobertura de 97.98% en el Distrito Federal<sup>93</sup>

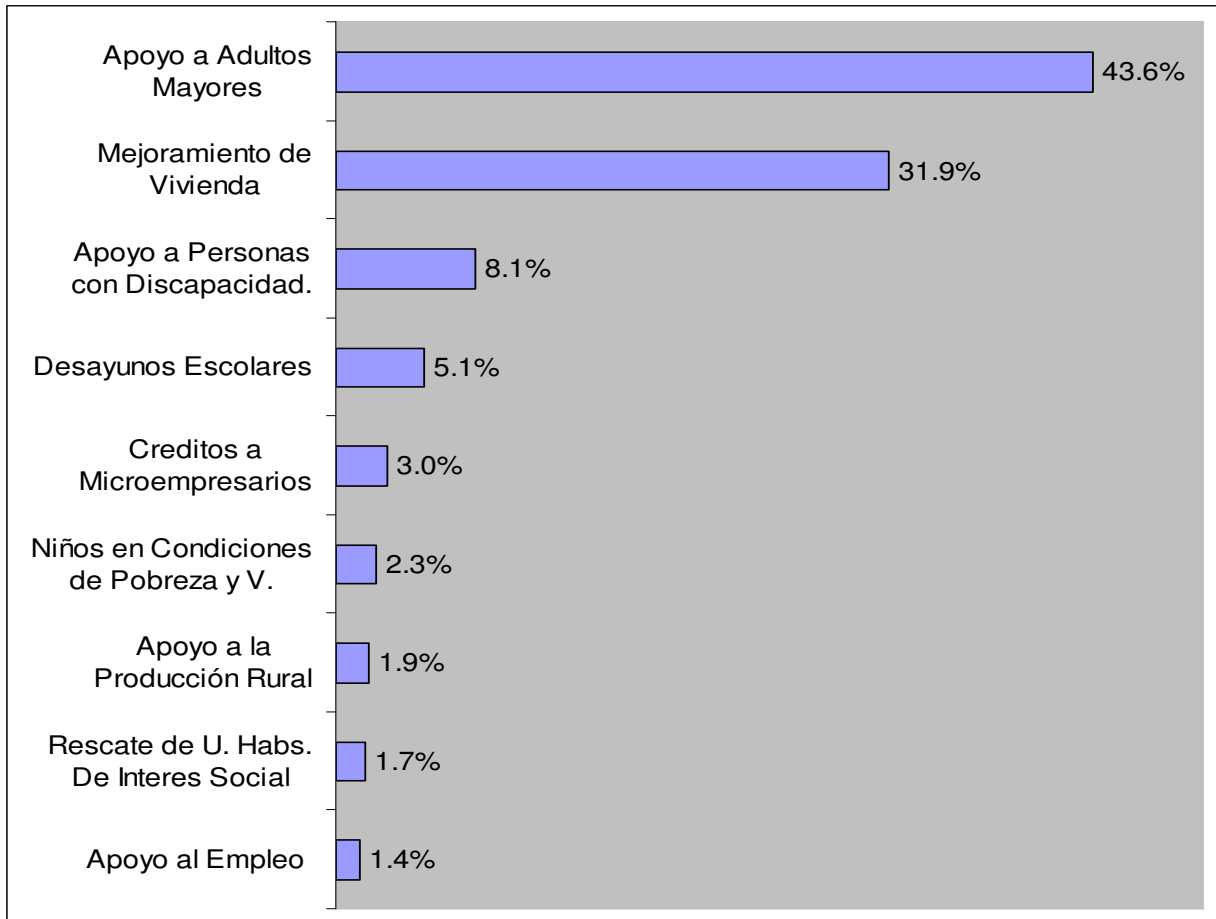
En la gráfica uno podemos observar el porcentaje que se destinó del presupuesto en cada subprograma, se aportaron mayores recursos al Apoyo a Adultos Mayores, a Mejoramiento de Vivienda (que incluye los subprogramas de Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto, los cuales en conjunto representan el 75.5% del presupuesto total. El 24.5 % restante se distribuye en los demás subprogramas. En Apoyo al Empleo, Rescate a Unidades Habitacionales de Interés Social y Apoyo a la Producción Rural se orientaron menos recursos.

---

<sup>93</sup> Enrique Provencio y Pablo Yanes, op.cit, p. 85

**Programa Integrado Territorial 2001-2006.  
Aplicación del presupuesto por subprograma  
(Porcentajes)**

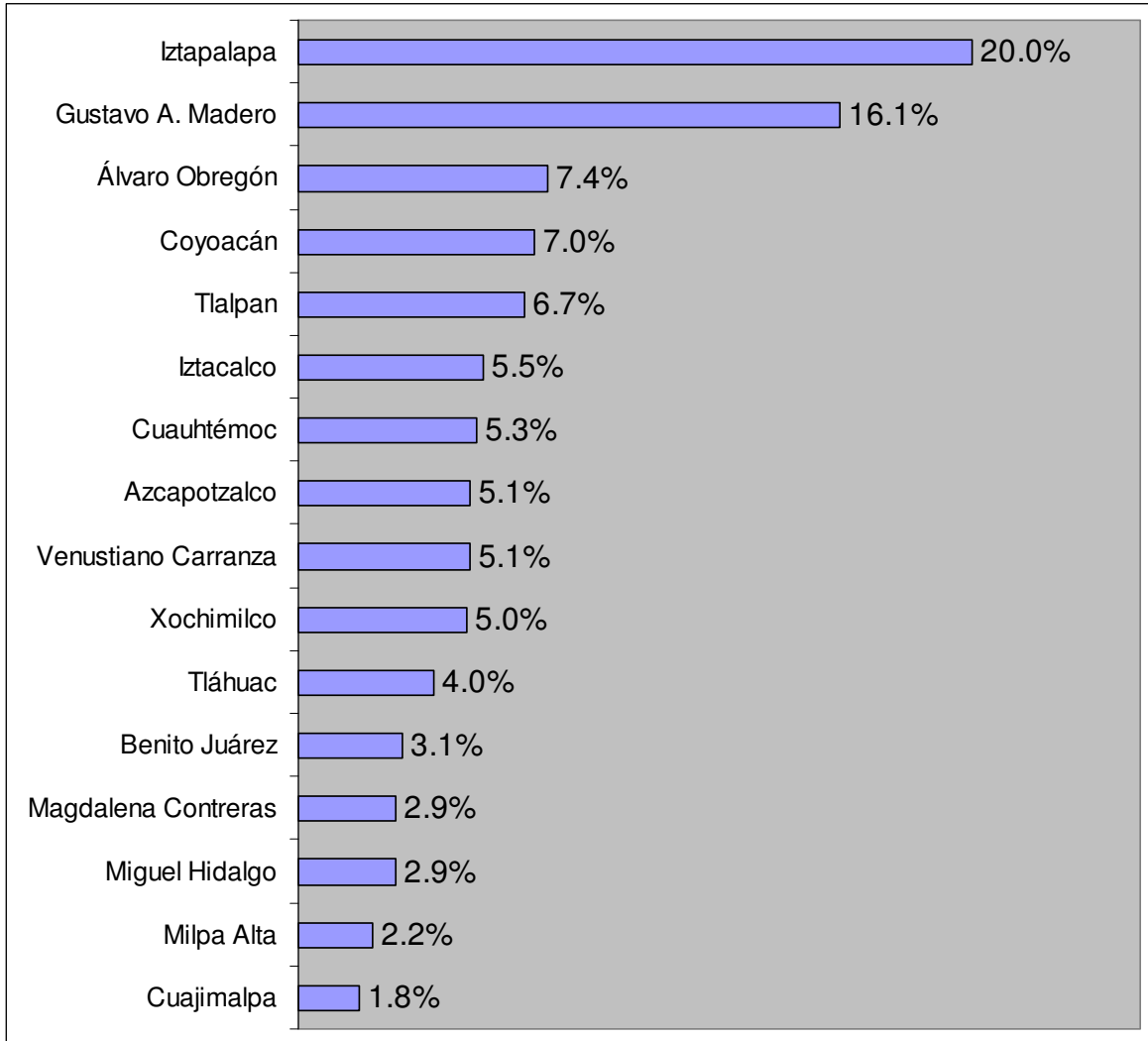
Gráfica 1



Referencia: Secretaría de Desarrollo Social. *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general.*

En la gráfica dos se presenta la aplicación del gasto en el PITDS por Delegación Política. Los porcentajes indican que la distribución del presupuesto se realizó considerando las características socioeconómicas y densidad de población. Las Delegaciones Políticas que registraron mayor gasto social en este programa fueron Iztapalapa con 20 % y Gustavo A. Madero con 16.1 %. En contraste se destinaron menos recursos a las Delegaciones de Cuajimalpa, Milpa Alta, Miguel Hidalgo y Magdalena Contreras.

**Programa Integrado Territorial 2001-2006.**  
**Porcentaje de Gasto aplicado por Delegación Política**  
 Gráfica 2

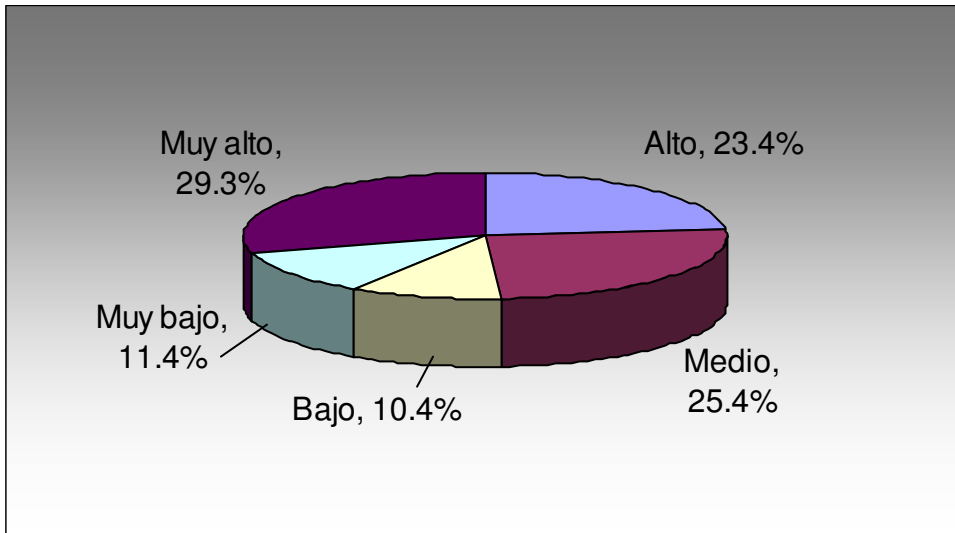


Referencia: Secretaría de Desarrollo Social. *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general.*

La siguiente gráfica indica el porcentaje del presupuesto que se aplicó en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social en el periodo del 2001 al 2006, en relación al gasto de acuerdo al nivel de marginación de las Unidades Territoriales. Si se considera que las Unidades Territoriales de atención prioritaria son aquéllas que tienen un nivel de marginación Muy Alto, Alto y Medio, la gráfica muestra que el 78 % de los recursos se aplicaron en Unidades Territoriales prioritarias.

## Porcentaje del Gasto aplicado de acuerdo al Grado de Marginación

Gráfica 3



Referencia: Secretaría de Desarrollo Social. *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general.*

En el período de gobierno del 2000 al 2006 el presupuesto del Programa Integrado Territorial se aplicó a los sectores más vulnerables en las Unidades Territoriales de acuerdo a los criterios que las clasifican en niveles de marginación. En este sentido se puede observar el contraste que existe entre el presupuesto ejecutado en cada Delegación Política. Atender las demandas sociales a través del PITDS ha sido posible por el austero manejo de las finanzas públicas locales, reduciendo los gastos innecesarios.

El cuadro cuatro muestra cuáles son los subprogramas que integran el Programa Integrado Territorial y que dependencia adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social es responsable de su ejecución. Cabe señalar que el número de subprogramas que se aplican en una Unidad Territorial depende no sólo del nivel de marginación, también de las características del programa, específicamente del perfil que deben cubrir los beneficiarios.

**PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL**

**Cuadro 4**

<b>SUBPROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>DESTINATARIOS</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>Apoyo Integral a los Adultos Mayores. Secretaría de Salud del G.D.F.</b>	Detener el empobrecimiento y mejorar las condiciones de salud de los adultos mayores que viven en el Distrito Federal.	Adultos mayores de 70 años.	Apoyo económico de 688 pesos mensuales en productos básicos, atención médica, transportes públicos gratuitos y apoyos fiscales. Actualmente todos tienen derecho a recibir el apoyo.
<b>Apoyo a Personas con Discapacidad. DIF-DF</b>	Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en las zonas de mayor pobreza del Distrito Federal.	Personas con discapacidad que habitan en las Unidades Territoriales de media, alta y muy alta marginación del Distrito Federal, que tengan un ingreso familiar inferior a dos salarios mínimos.	Apoyo económico de 688 pesos mensuales, transporte público gratuito y apoyos fiscales. Se otorgan actualmente 40,333 apoyos; las nuevas altas proceden sólo en casos de baja o cancelación.
<b>Becas a Niños y Niñas en situación de Vulnerabilidad. DIF-DF</b>	Evitar que niños y niñas que viven en zonas pobres del Distrito Federal, abandonen la escuela por falta de recursos económicos.	Niños y niñas de escasos recursos, de 6 a 15 años de edad, de preferencia hijos de madres solteras y que se encuentren estudiando.	Beca económica de 688 pesos mensuales, a niñas y niños para compra de alimentos, medicinas, artículos escolares y transporte. Se proporcionan actualmente 16,666 apoyos económicos; las nuevas altas proceden sólo en caso de baja o cancelación.
<b>Microcréditos para Actividades Productivas de autoempleo. Secretaría de Desarrollo Económico del DF</b>	Fomentar el autoempleo mediante el otorgamiento de microcréditos a proyectos productivos presentados por grupos solidarios.	Grupos solidarios de 5 a 15 personas de escasos recursos, sin empleo estable y que vivan en Unidades Territoriales de media, alta o muy alta marginación.	Microcrédito a grupo solidario que presente un proyecto productivo viable y rentable. Los recursos se utilizan para la compra de mercancías, insumos, herramientas o equipo para negocios comerciales, industriales o de servicios.
<b>Apoyo a beneficiarios de Leche Liconsa. Secretaría de Salud del GDF.</b>	Atenuar el impacto social del incremento a la leche Liconsa establecido por el Gobierno Federal y que afecta a la población de más bajos recursos de la ciudad.	Personas que cuenten con la credencial de la lechería Liconsa.	Vale de 70 pesos cada uno, repartidos en las lecherías Liconsa por el personal de la Secretaría de Salud del Distrito Federal en cuatro ocasiones durante el año.
<b>Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social. Procuraduría Social del DF</b>	Mejorar las áreas comunes de las unidades habitacionales de interés social, elevando así la calidad de vida de sus habitantes, mediante el otorgamiento de apoyos económicos.	Unidades Habitacionales de Interés Social con más de 100 viviendas y 5 años de antigüedad o más. Unidades habitacionales que participaron en el programa de rescate de Unidades habitacionales del 2001.	Apoyo económico para trabajos de conservación y mejoramiento en las áreas comunes de las unidades habitacionales. Los apoyos son asignados de manera proporcional según el número de viviendas

Continuación cuadro 4

			que integran cada conjunto. Son los vecinos que deciden el uso de los recursos y administran su aplicación.
<b>Créditos para la ampliación y mejoramiento de la Vivienda en Lote unifamiliar. Instituto de Vivienda del D.F</b>	Mejorar o ampliar la Vivienda de familias de bajos recursos económicos, para superar situaciones de hacinamiento, precariedad e insalubridad, a través del otorgamiento de créditos.	Familias en condiciones de pobreza y necesidad, con capacidad legal para firmar un crédito. El crédito para ampliación se contrata por persona física que tenga un ingreso de hasta 3 veces el salario mínimo, o de hasta 6.5 veces por familia. Para vivienda nueva con uso de suelo habitacional, el ingreso individual debe ser de hasta 4.5 veces el salario mínimo diario, y el familiar de hasta 8 veces. En ambos casos debe haber un lote familiar o la anuencia de un familiar propietario. Las personas mayores de 65 años podrán acceder al crédito con apoyo de un codeudor solidario.	Créditos de interés social para ampliar la vivienda en lote familiar ya urbanizado, con alcance no mayor a 60 m2.  La obra puede realizarse en una segunda o tercera planta, en subdivisión de predios o en lotes baldíos.  El recurso lo administra directamente el beneficiario, y el pago del arquitecto o ingeniero civil lo realiza el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
<b>Apoyo Económico para buscadores de Empleo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social del GDF</b>	Apoyar a la población desempleada en el proceso de búsqueda de empleo para facilitarle su comunicación con las empresas y contribuyendo para que obtengan un ingreso básico para el sustento de su familia.	Desempleados de 16 a 45 años en el D.F, sin empleo en un periodo anterior de 1 a 6 meses que hayan cotizado al IMSS o al ISSSTE durante los seis meses previos. Habitante de una Unidad Territorial seleccionada por el subprograma.	Apoyo para actualizar los conocimientos en técnicas de trabajo, adquirir y desarrollar nuevas habilidades y destrezas y certificar los conocimientos y habilidades. Se propone la contratación en empresas establecidas.
<b>Desayunos Escolares DIF-DF.</b>	Elevar el nivel de aprovechamiento escolar de niños y niñas, mediante el aporte complementario nutricional que proporciona el desayuno escolar.	Niños y niñas de escuelas públicas de preescolar, primaria y educación especial del Distrito Federal y de los Centros de Atención Infantil Comunitaria del DIF-DF.	Distribución de 640 mil desayunos escolares diarios en las escuelas públicas.
<b>Apoyo al Desarrollo Rural. Secretaría de Medio Ambiente CORENADER</b>	Promover el desarrollo rural mejorando las condiciones de vida de los productores, considerar la preservación del suelo y mejorar el impacto ambiental	Grupos de productores y habitantes de zonas con vocación rural del Distrito Federal, que atienden labores de preservación de recursos naturales y producción de alimentos, pertenecientes a familias de escasos recursos.	Apoyo a grupos de trabajo que desarrollan proyectos productivos o de conservación. Apoyo económico para mano de obra (empleo temporal).

Referencia: Secretaría de Desarrollo Social. *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general.*

De acuerdo a la valoración general que la Secretaría de Desarrollo Social hace respecto a este programa, en los últimos seis años, se enfatiza que fue acertada la estrategia de identificar de manera territorial los niveles de marginalidad y con ello visualizar las necesidades o demandas prioritarias de la población; porque con esto se resaltó la responsabilidad del gobierno ante los ciudadanos en el ámbito local o en donde habitan. Sin embargo, también se analiza que lo anterior no ha sido suficiente y que una estrategia de mayor seguimiento tiene que trabajar de manera constante y directa con las familias y comunidades, por medio de la implementación de estrategias bien definidas y apoyadas en los enfoques de igualdad y derechos, es decir, hacer llegar las políticas públicas al territorio.

El programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, permitió que la política social que se aplicó en las Unidades Territoriales cumpliera el objetivo de aplicar los derechos sociales de manera universal centrándose en los grupos vulnerables, y conjuntamente se buscó fomentar la participación ciudadana en las acciones del gobierno.

En estos seis años la política social del gobierno de la ciudad ha logrado un impacto favorable entre sus habitantes. Desde el inicio de la aplicación de los subprogramas del PITDS a la fecha, la población tiene mayor conocimiento e información de esta política social, resultado no de una difusión en los medios de comunicación, sino del compromiso del gobierno por ejecutar de manera transparente y eficiente estos programas de manera directa estableciendo una relación mas estrecha entre los ciudadanos y el gobierno.

En la práctica pude observar que la población conoce los subprogramas del PITDS, hay un nivel alto de aceptación puesto que son programas que la gente identifica porque se ha beneficiado de ellos de manera directa o por que conocen a familiares, amigos y vecinos que han sido beneficiados. Así mismo, la población logra establecer la diferencia de que son programas de apoyo social que provienen del gobierno del Distrito Federal, la gente no los ubica como programas de apoyo delegacional o de algún diputado, porqué estos se gestionan de manera directa por medio de las dependencias y el personal de



cada una de ellas, es una relación entre dependencia y beneficiario, no intervienen en la gestión ningún grupo, diputado o promotor vecinal.

También estos subprogramas se aplican de manera incondicional a toda la población del Distrito Federal, sin importar su afiliación partidista. Cumpliendo con los lineamientos de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, que determina que en la gestión de estos beneficios sociales no habrá privilegios ni condicionamiento por cuestiones políticas o ideológicas, la aplicación de éstos será universal sin distinción alguna.

El gobierno del Distrito Federal tiene como política realizar un manejo transparente de la aplicación de los programas sociales y los recursos destinados al desarrollo social. En el periodo 2000-2006 se hizo énfasis en no manejar los programas sociales con fines políticos o electorales. *“En un principio se consideró (...) evitar preferencia alguna por motivos políticos, ideológicos o de otra naturaleza, así como tampoco permitir condicionamiento alguno frente al derecho a una vida digna de los habitantes de la capital.”*<sup>94</sup>

De hecho previo a la elección presidencial de 2006, se evitó en la Dirección General de Participación Ciudadana, realizar eventos públicos y actividades en las Unidades Territoriales, también se indicó a las dependencias no realizar difusión de algún programa de gobierno en el periodo comprendido del 17 de mayo al 2 de julio. Se hizo énfasis en la prestación de los servicios públicos en términos de imparcialidad y no condicionalidad.

Originalmente existía la idea de vincular la participación de población en la supervisión de la aplicación y el manejo transparente de los recursos. Por tal motivo, un objetivo en el 2001 fue dar conocer en Asambleas Vecinales el PITDS del G.D.F. e identificar en campo a la población que tenía el perfil para ser beneficiada por los programas de gobierno. También conformar e impulsar comisiones de trabajo en la Unidad Territorial para que se vincularan y dieran seguimiento a los programas del PITDS conjuntamente con las instituciones.

---

<sup>94</sup>Ibidem., p. 27

### **3.4 Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.**

La Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC) <sup>95</sup> adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social se establece en diciembre de 2000, con el fin de involucrar la participación de los ciudadanos en el Programa Integrado Territorial y lograr definir una relación de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad. En un principio esta Dirección trabajó en 970 Unidades Territoriales con mayor nivel de marginalidad.

La DGPC operó en sus oficinas centrales con una estructura orgánica integrada por la Subdirección de Formación y Capacitación, la de Enlace Administrativo y la Subdirección de Evaluación e Información. Para cubrir el territorio del Distrito Federal se dividió en cuatro Coordinaciones Regionales, en las que existe una Coordinación Delegacional (integrada por un coordinador delegacional, coordinadores zonales y promotores vecinales) en cada una de las Delegaciones Políticas del D.F.

La DGPC se crea para establecer el acercamiento y nacimiento de la confianza de la gente hacia el gobierno de la ciudad, fomentando la credibilidad en los programas del PITDS, así como la creación de comisiones de trabajo en la U.T con los vecinos para establecer una nueva relación entre el gobierno y la comunidad. También se le encomienda realizar Asambleas Vecinales y Asambleas Ciudadanas para informar sobre el presupuesto otorgado para la ejecución de los programas sociales.

---

<sup>95</sup> El Marco Jurídico de la Dirección General de Participación Ciudadana esta determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso H; El estatuto de Gobierno del D.F., artículos 21, 22, 23 y 42 fracción XII, la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., artículo 15 fracción III y 28 fracción I, XVI; el Reglamento interior de la Administración Pública del D.F. artículo 7 fracción VI número 2 y 62 y la Ley de Participación Ciudadana. <http://www.dgpc.df.gob.mx> ( Consulta: 04/11/06)

La Dirección General de Participación Ciudadana tiene en ese momento entre uno de sus objetivos principales, generar y buscar los lineamientos necesarios para propiciar la organización y participación de la ciudadanía, en temas de interés colectivo, de esta forma en el 2002, además de realizar las Asambleas en torno al PITDS, surge la iniciativa de crear el Programa de Acción Comunitaria (PAC), que posteriormente en el 2004 se estructura y es nombrado, Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC). Con estos programas se buscaba integrar de manera permanente a la ciudadanía en los programas de desarrollo comunitario. Es en torno a estos programas (PAC y PPDC) , que se origina la integración de las Comisiones Vecinales de Apoyo Comunitario, conformadas por los habitantes de las Unidades Territoriales dispuestos a participar de forma voluntaria, en diversas actividades de los programas de prevención del delito, vivienda, salud, desarrollo económico, medio ambiente , deporte ,cultura y protección civil.

El Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC), es respaldado por las acciones y actividades de diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal, como la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Seguridad pública, Secretaría de Desarrollo económico, Secretaría de Medio Ambiente, el Instituto del Deporte, Asistencia e integración Social, Instituto de las Mujeres del D.F., Instituto de la Juventud, la Consejería jurídica y la Dirección General de Equidad y Desarrollo. La coordinación entre diversas dependencias fue esencial en la ejecución del PITDS y en el caso del PPDC su participación fue importante en la integración de este programa, además de la importancia de la capacitación y realización de talleres para las Comisiones de Trabajo en las Unidades Territoriales y para los promotores vecinales de cada especialidad. (Cultura, Deporte; Medio Ambiente, Prevención de la Violencia y las Adicciones, Protección Civil, Policía de Barrio y Salud).

De esta forma para hacer llegar a cada Unidad Territorial la información referente al PITDS y otros programas del gobierno, la Dirección General de Participación Ciudadana, conforme al artículo 62 del Reglamento Interior de la

Administración Pública del D.F. corresponde a la Dirección General de Participación Ciudadana las siguientes atribuciones:<sup>96</sup>

- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- Apoyar a las Comisiones de Trabajo elegidas en las Asambleas Vecinales, para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades encomendadas;
- 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;

---

<sup>96</sup> [http://www.dgpc.df.gob.mx/fundamentos/docum\\_2006/atribuciones.pdf](http://www.dgpc.df.gob.mx/fundamentos/docum_2006/atribuciones.pdf). (consultada el día 24 de febrero de 2007).

- 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;
- 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;
- 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;
- Establecer los mecanismos necesarios para la participación de la sociedad civil, en la realización de acciones que permitan la prevención del delito;
- 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
- 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.

Sin embargo, esta Dirección no realizaba en su totalidad las atribuciones que se describen anteriormente, el trabajo realizado se centró principalmente en apoyar la difusión y en algunos casos apoyar la ejecución de algunos programas sociales a cargo de otras dependencias, a la realización de ciclos de Asambleas en dos ocasiones por año y el resto del año a promover la organización y participación de la comunidad por medio del Programa de Participación y Desarrollo comunitario, dicho programa pretendía involucrar a los vecinos en diversas actividades para lograr mejorar las condiciones de su entorno .

### **3.5 Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC)**

Este programa tenía por objetivo fomentar y consolidar la organización de los vecinos en la Unidad Territorial, por medio del trabajo comunitario de las comisiones de cada programa.

En un principio se planeó trabajar sólo con las comisiones que se conformaron para trabajar en torno al PITDS, pero fue la misma comunidad quien demandó la incorporación de diversas acciones. Es desde el año 2002 cuando el Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (antes Programa de Acción Comunitaria) se incorporó al trabajo de la DGPC en coordinación con los comisionados en las Unidades Territoriales. En las primeras Asambleas celebradas en el 2001, la misma comunidad pidió a los representantes del gobierno actividades principalmente de cultura y deporte para ser incorporadas a las Unidades Territoriales.

Para ejecutar el PPDC en la comunidad, se formaron núcleos vecinales integrados por un mínimo de cinco vecinos, para que en colaboración con la DGPC trabajaran en la planeación, organización, ejecución y evaluación de las actividades contenidas en este programa. Para ello en cada Unidad Territorial, tenían que ser los mismos vecinos quienes en reunión plenaria, acompañados del promotor vecinal, elaboraran un plan de trabajo semestral, es decir, se tenían que realizar dos planes de trabajo al año. El núcleo vecinal tenía que reunirse periódicamente en la Unidad Territorial para evaluar y planear actividades, en ocasiones estas reuniones eran en acompañamiento de los promotores vecinales.

Se trataba no sólo llevar a las comunidades actividades, sino lograr avanzar en un proceso organizativo avanzado, en el cual los vecinos y comisionados intervinieran directamente en la realización de las actividades, es decir, que ellos mismos gestionaran, planearan, evaluaran y dieran seguimiento a dichas actividades. En este proceso se establece el apoyo del promotor vecinal.

Esta Dirección clasifica a los núcleos de vecinos en tres etapas de organización: consolidación avanzada, consolidación media y en vías de consolidación. Cabe destacar que aún al terminó de esta administración la mayoría de las Unidades Territoriales con las que trabajó la DGPC, se encontraban en vías de consolidación, es decir, aún no se lograba que los vecinos se apropiaran de las actividades del PPDC y del proceso de organización de las Asambleas Ciudadanas y mucho menos generar en ellos un desarrollo participativo que consolidará la organización vecinal. Aunado a esto existen en las Unidades Territoriales ciudadanos, asociaciones civiles y organizaciones políticas y sociales con procesos de organización avanzados, que trabajan en beneficio de su comunidad, los cuales gestionaban por su cuenta, no siempre se vinculaban con la DGPC.

Para este programa (PPDC) el Gobierno Central no destinó ningún presupuesto adicional a las actividades que se desarrollaron en las Unidades Territoriales, cada promotor vecinal era capacitado en cada uno de los programas de PPDC, así un promotor vecinal con la especialidad de deporte se encargaba de dar seguimiento en las Unidades Territoriales que le eran convergentes a las actividades de deporte. Por ejemplo, en temas de capacitación un promotor de protección a la comunidad difundía talleres de plan familiar, manejo de incendios, etc. dirigido a los vecinos, la idea era que junto al Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, se trabajaría en el PPDC para lograr mayor organización y participación.

El siguiente cuadro muestra el número de reuniones por año del 2002 al 2006 que se realizaron con las Comisiones que se formaron en las Asambleas Vecinales y posteriormente en las Asambleas Ciudadanas. Estas reuniones de trabajo se realizaban por especialidad, cada comisión se reúne periódicamente en reunión plenaria en su Unidad Territorial de acuerdo al programa al que pertenecían. A partir del 2005 se programaron reuniones convergentes, en las cuales se reunían las Comisiones de varias Unidades Territoriales para planear y dar seguimiento a las actividades del PPDC. Así mismo, en este año se convocó a las comisiones a reuniones de trabajo en cada Coordinación Delegacional.

**Reuniones de trabajo con Comisiones de Asambleas Vecinales y Ciudadanas 2002-2006.**

**Cuadro 5**

<b>NOMBRE DE LA COMISIÓN</b>	<b>NUMERO DE REUNIONES 2002</b>	<b>NUMERO DE REUNIONES 2003</b>	<b>NUMERO DE REUNIONES 2004</b>	<b>NUMERO DE REUNIONES 2005</b>	<b>NUMERO DE REUNIONES 2006</b>
Prevención del Delito	302	484	2,017	967	294
Salud	29	98		489	583
Educación y Cultura	30	542	3,409	1,202	497
Vivienda	131	50			
Desarrollo Económico	409	214	39		
Deporte	31	402	1,416	968	475
Protección a la Comunidad	132	222	2,037	1,024	392
Medio Ambiente			635	581	362
<b>Total</b>	<b>1,064</b>	<b>2,012</b>	<b>9,553</b>	<b>5,231</b>	<b>2,603</b>

Referencia: Secretaría de Desarrollo Social. *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general.*

■ Las comisiones Vivienda y Desarrollo Económico desaparecen en 2004 y 2005, la de Medio Ambiente surge en el 2004, en este mismo año no se registraron Comisiones de Salud. Información al 30 de junio de 2006.

El perfil de las primeras Comisiones surge por la expectativa que generaron los programas sociales del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS), por lo tanto, de las Asambleas Vecinales nacen las comisiones de trabajo de: vivienda, salud y grupos prioritarios, desarrollo económico, educación y cultura y prevención del delito. El objetivo en el 2001 fue presentar en Asambleas Vecinales el PITDS del G.D.F., e identificar en las Unidades Territoriales a la población que cubría el perfil para ser beneficiada por los programas de gobierno. También conformar e impulsar a las Comisiones de Trabajo en la U.T. para que se vincularan y dieran seguimiento a los programas del PITDS, conjuntamente con las instituciones. Al no funcionar estas primeras comisiones, posteriormente algunos de sus miembros se integran a los programas de desarrollo comunitario (PAC y PPDC).



## Eventos por programa en el periodo de 2002 al 2006

### Cuadro 6

PROGRAMA	OBJETIVO	ACTIVIDADES	Número de eventos por año					TOTAL 2002- 2006
			2002	2003	2004	2005	2006	
Cultura Comunitaria	Fomentar acciones de cultura en la comunidad para fortalecer la convivencia y el tejido social e integrar a los habitantes en el rescate de la cultura y las tradiciones.	Fomento a la lectura, teatro comunitario, ajedrez, cineclub, recuperación de Memoria Histórica, acciones de comunicación y cultura popular y cartonería mexicana.	183	6,298	4,532	6,911	6,911	13,871
Deporte Comunitario	Impulsar el deporte y la recreación por medio del trabajo conjunto con los Clubes Deportivos Comunitarios formados en cada Unidad Territorial.	Integración de los Clubes Deportivos Comunitarios en cada Unidad Territorial de las 16 delegaciones. Torneos deportivos básicos de fútbol, básquetbol y voleibol, eventos atléticos y recreativos.	789	2,837	2,413	5,349	5,349	19,450
Protección a la Comunidad	Integrar y capacitar a las Redes de Protección a la Comunidad ante cualquier contingencia	Se trabajó en coordinación con las Unidades de Protección Civil de las Delegaciones. Realización de acciones comunitarias. Diagnostico de riesgos y emergencias atendidas.	1,259	1,241	483	1,254	1,254	5,511
Jóvenes en Situación de Riesgo (Instituto de la Juventud del D.F.)	Prevención de comportamientos antisociales y protección a los jóvenes en zonas de alta incidencia delictiva de la Ciudad. Abrir un espacio de comunicación, valores y afecto entre jóvenes procedentes de familias desintegradas y sus Tutores Comunitarios.	El instituto de la Juventud del D.F como responsable de este programa ofreció ingreso, continuidad y conclusión de estudios. Capacitación para el trabajo. Capacitación en el ámbito artístico y cultural. Desarrollo de actividades culturales, deportivas y recreativas. Prácticas comunitarias dirigidas a los jóvenes.	4,687	7,250	291	0	0	12,228
Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones	Su objetivo es sensibilizar a la población en general, poniendo énfasis en jóvenes y tutores en zonas de media, alta y muy alta marginalidad.	Reuniones de trabajo y presentación del programa. Actividades de recuperación de espacios públicos. Realización de actividades deportivas y culturales	165	3,256	295	1,080	0	4,796

Continuación cuadro 6

Policía de Barrio (Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública)	Fomentar la participación y corresponsabilidad de los vecinos por medio de la vinculación con los Policías de Barrio, para disminuir la incidencia delictiva	Visitas domiciliarias. Acciones del Sendero Escolar Seguro Recuperación de espacios públicos, Atención de las demandas de las Comisiones de Prevención del Delito en las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Ciclos de la evaluación social del patrullaje y reuniones de rendición de cuentas.	0	425	483	1,954	722	3,584
Abasto Comunitario	Brindar productos de consumo básico para la población de escasos recursos. Fomentar el cooperativismo, la participación y el apoyo mutuo de los grupos solidarios conformados para este objetivo	469 eventos de difusión y evaluación de la operación de las 23 tiendas que se encontraban funcionando	342	67	60	0	0	469
Medio ambiente comunitario	Brindar información en temas de manejo de residuos sólidos y la conservación de áreas verdes. Promover la participación en las comisiones de ambiente comunitario.	Realización de eventos en los temas de: uso eficiente del agua, residuos sólidos, suelo de conservación, recuperación de espacios públicos y áreas verdes y calidad del aire	0	0	152	1,311	832	2,295
Promoción Comunitaria de la Salud	Promover los servicios de salud comunitaria, Con las Comisiones dar apoyo y vigilar la adecuada prestación de servicios y atención de los usuarios de los Centros de Salud en el Distrito Federal.	Eventos de difusión de los servicios de los Centros de Salud. Fortalecer los grupos de ayuda mutua. Acciones comunitarias con comités de salud convergentes al Centro de Salud	0	0	0	535	1,203	1738
Totales			7,425	21,374	8,709	18,394	8,040	63,942

El Programa de Policía de Barrio, se empieza a aplicar a partir del 2003, solo en las Unidades Territoriales donde se ejecutaba el programa, lo aplica la Secretaría de Seguridad pública con el apoyo de la DGPC.

El Programa de Abasto Comunitario se aplicó del 2002 al 2004. Sólo en cinco delegaciones del Distrito Federal.

El programa de prevención del Delito (PDVA) esta a cargo del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), se desarrolló hasta el 2005, después de este año se reestructura y cambia su nombre a Programa Integral de la Violencia y las Adicciones (PREVIA). IASIS como institución responsable realiza de forma constante cursos y talleres dirigidos a alumnos de educación básica (primaria, secundaria) y media superior (bachillerato), de acuerdo a datos de esta institución las acciones de prevención a las adicciones se orientaron a 65,973 personas.

El Programa de Medio Ambiente Comunitario se inicia en el año de 2004, en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente del DF. Respecto al Programa de Promoción Comunitaria del la Salud en el año 2005, se integraron las Comisiones de Salud por medio de la Dirección General de Servicios de Salud Pública del GDF. y el apoyo de la Dirección General de Participación Ciudadana.

Referencia Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Participación Ciudadana en: *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general.*

Las Comisiones que se integran en 2004 al PPDC, son Cultura Comunitaria, Deporte Comunitario, Protección a la Comunidad, Prevención del Delito la Violencia y las Adiciones (PDVA), Abasto Comunitario, y Medio Ambiente Comunitario, en el 2005 se incorporan las Comisiones de Promoción Comunitaria de la Salud.

Cabe señalar que los programas de Deporte Comunitario y Cultura Comunitaria registran mayor número de eventos porque en la mayoría de las Unidades Territoriales se aplican estos programas, surgen a petición de los vecinos en las Asambleas de noviembre de 2001 y febrero de 2002. Con la finalidad de crear núcleos organizados con la capacidad de elaborar proyectos comunitarios, la DGPC impartió en el 2005 talleres dirigidos a los comisionados de cultura para la elaboración de proyectos culturales, que fueron presentados a la Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal a través del Programa Vecinal de cultura, varios proyectos elaborados por la comunidad en las Unidades Territoriales obtuvieron recursos financieros para desarrollar diversas actividades culturales. Sin embargo, en este año estos recursos se otorgaron a las Comisiones de Cultura que registraron los proyectos por medio del promotor vecinal en la DGPC, aunque la convocatoria era abierta, por acuerdos entre la Secretaría de Cultura y la DGPC los proyectos aprobados beneficiaron en mayor parte a los presentados por las Comisiones de Cultura que colaboran con esta Dirección o por los vecinos convocados por los promotores vecinales, esto le resta legitimidad al proceso, varios vecinos y organizaciones con proyectos interesantes quedaron fuera de esta selección y no recibieron recursos, por lo tanto existió demasiado descontento por la forma en que se aprobaron los proyectos.

En algunas Unidades Territoriales, se realizó una de las pocas actividades de cultura que contaron con la aceptación de los vecinos, el Programa de Rescate de la Memoria Histórica, en el cual se realizaron reuniones plenarias de trabajo con los comisionados de este programa para planear, organizar y llevar a cabo en los pueblos y barrios y algunas colonias, el trabajo de investigación de rescate de la memoria de la comunidad, que culminó con varios eventos en las Unidades Territoriales que registraron un gran número de asistentes.

**Cursos por programa realizados por la Dirección General de Participación  
Ciudadana (DGPC) del 2002 al 2006**

**Cuadro 7**

<b>Programa</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total 2002- 2006</b>	<b>Actividades desarrolladas</b>
Deporte Comunitario	104	901	34	6	46	1,091	Se realizaron talleres dirigidos a comisionados de deporte para brindar los elementos y principios básicos para el entrenamiento deportivo.
Cultura Comunitaria	0	1,590	870	1,394	725	4,579	Cursos relacionados con temas de cultura comunitaria
Protección a la Comunidad	77	1,067	983	1,315	745	4,187	Cursos de capacitación dirigidos a los integrantes de las redes de protección a la comunidad y población abierta en los temas de introducción de protección a la comunidad, riesgos en el hogar plan familiar de autoprotección en caso de desastres o contingencias, , manejo y usos del gas natural y gas L.P. e incendios sismos, deslaves.
Jóvenes en situación de Riesgo	0	0	0	0	0	0	S/dato.
Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones	165	2,067	810	431	0	3,473	Talleres de: Ley de justicia cívica, violencia familiar y de género, equidad y género, autoestima, resolución no violenta de conflictos, amor es sin violencia, ABC de las adicciones y síntomas de abstinencia.
Policía de Barrio	0	823	268	653	436	2180	De 2003 al 2006 se realizaron cursos y talleres dirigidos a las comisiones de prevención del delito, observadores vecinales y población abierta de violencia intrafamiliar, prevención del delito de la violencia y las adicciones, prevención del abuso sexual y Ley de justicia cívica.
Abasto Comunitario	31	0	24	0	0	55	Talleres de capacitación a los cooperativistas en temas de administración, nutrición y resolución no violenta de conflictos
Medio Ambiente Comunitario	0	0	237	322	407	966	Talleres de residuos sólidos, uso eficiente del agua, reciclado de basura y elaboración de composta agrícola. Dirigido a las comisiones

Continuación cuadro 7

							de Medio Ambiente y al público en general.
Promoción Comunitaria de la Salud	0	0	0	0	0	0	La DGPC no registra capacitación y talleres de las comisiones de salud, estuvieron a cargo de los Centros de Salud del D.F.
Tronco Común y Especialidad	0	671	600	442	344	2057	En tronco común se realizó la capacitación al personal de la DGPC. En la especialidad se capacitó a los promotores vecinales en la especialidad de cada programa del PPDC.
Escuela Ciudadana	0	0	56	236	116		Dirigido a los comisionados y al público en general, las escuelas ciudadanas se abren como un espacio de capacitación en temas relacionados con la participación ciudadana y el desarrollo comunitario. En el 2006 estas escuelas se orientaron a la capacitación del análisis de políticas públicas para el desarrollo territorial.
<b>TOTAL</b>	<b>377</b>	<b>7,119</b>	<b>3,882</b>	<b>4,799</b>	<b>2,819</b>	<b>18,996</b>	

Se hace referencia a los cursos y talleres impartidos por la DGPC dirigidos a las comisiones de trabajo del PPDC y al público en general.

En el caso de los programas de jóvenes en situación de riesgo a cargo del Instituto de la Juventud y Promoción Comunitaria de la Salud del cual es responsable la Secretaría de Salud del D.F., la DGPC no impartió cursos a la comunidad, estos estuvieron a cargo de las dependencias correspondientes.

Los cursos de Tronco Común y especialidad forman parte de los espacios de capacitación interna del personal de la DGPC y los promotores vecinales.

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana. Referencia. G.D.F., Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Participación Ciudadana en: *La política social del gobierno del Distrito Federal, 2000-2006, una valoración general.*

El Programa de Cultura registra mayor número de reuniones porque en él se desarrolla el proyecto de Memoria Histórica, el cual tiene por objetivo formar un grupo promotor de recuperación de la Memoria Histórica principalmente de los pueblos y barrios que conforman el Distrito Federal. Para realizar el trabajo de investigación, planeación, organización y presentación de la memoria histórica el grupo promotor tenía que realizar varias reuniones de trabajo conjuntamente con el Promotor Vecinal. Aunque hay que señalar que este programa se desarrollaba en muy pocas Unidades Territoriales.

Los lineamientos de trabajo en el 2005 estaban orientados a fomentar la participación ciudadana en los asuntos de interés colectivo tomando en cuenta la capacidad de los habitantes de las Unidades Territoriales para proponer evaluar y tomar decisiones relacionadas con la vida pública.

En el 2005 se continuaba trabajando en las Unidades Territoriales para lograr consolidar la organización vecinal y la apropiación de la Asamblea Ciudadana. A partir de los avances de la Ley de Participación Ciudadana, se buscaba que este espacio de las Asambleas, fuera esencialmente de los ciudadanos y que ellos mismos se involucraran en el proceso de organización, es decir, se esperaba que en determinado momento logran convocar, realizar y llevar la conducción de estas asambleas. Sin embargo, ante la falta de interés y participación de los habitantes de las Unidades Territoriales, a finales del 2006 aún se seguía buscando y promoviendo la participación ciudadana y la organización vecinal, en los asuntos de interés colectivo, en el proceso de organización de asambleas y en la apropiación del PPDC.

Para cumplir con las atribuciones correspondientes a la Dirección General de Participación Ciudadana, se considera que el trabajo de campo de los promotores vecinales de cada una de las Unidades Territoriales en que se divide el Distrito Federal ha sido importante para el logro de objetivos y metas, pues se considera a estos como enlace entre el Gobierno Central y la ciudadanía en territorio. Sin embargo, esta relación sólo se establecía en temas y reuniones relacionadas comúnmente con las Asambleas y el PPDC o esporádicamente en la difusión e información de programas de desarrollo social, por lo tanto, los promotores vecinales no fueron un enlace eficaz entre el gobierno y la ciudadanía para solucionar los problemas y demandas generadas en las Unidades Territoriales. La DGPC no le dio importancia al seguimiento de las demandas ciudadanas, porque de hecho no existía para este fin una coordinación con las dependencias responsables de dar respuesta a los ciudadanos, ni con el Gobierno Central.

Funciones del promotor vecinal: Difusión domiciliaria de los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, fomentar y difundir la participación de las Comisiones de Trabajo en el PPDC, apoyar cuando se requiera a las dependencias responsables en la ejecución de los subprogramas del PITDS en territorio; promover y apoyar la difusión, planeación organización y realización de las Asambleas Ciudadanas en cada Unidad Territorial. Apoyar en el seguimiento de los acuerdos y actividades que resulten de las Asambleas Ciudadanas, apoyar a los Comités Ciudadanos y las Comisiones de Apoyo Comunitario en la ejecución de sus funciones, en cada Unidad Territorial, fomentar, organizar y realizar cursos y talleres de capacitación para los vecinos, así como también promover la participación ciudadana organizada y corresponsable en los programas y acciones de desarrollo comunitario en cada Unidad Territorial, apoyar en la instrumentación de sistemas de evaluación para determinar la respuesta de la población de las políticas de desarrollo social, colaborar en la difusión y aplicación de diversos programas emergentes del gobierno, cuando las dependencias responsables de su ejecución así lo soliciten, participar en los programas institucionales de formación, capacitación , evaluación y planeación para ejecutar de manera eficaz su trabajo.

Al considerar que la función principal de la Dirección General de Participación Ciudadana fue el desarrollo de las Asambleas Ciudadanas y tomando en cuenta qué estas se hacían sólo en dos periodos al año (se programaba en todas las coordinaciones delegacionales la realización del período de asambleas en un mes como máximo y estas se realizaban los fines de semana) estaríamos hablando de que el resto del año, el trabajo de esta Dirección, ejecutado principalmente por los promotores vecinales se enfocó en gran medida a fomentar la participación y organización vecinal con actividades del PPDC, el tiempo destinado a las actividades realizadas por el promotor vecinal en la Unidad Territorial era en ocasiones insuficiente, dependía de los programas del PPDC que cada U. T. tuviera ,es decir, el tiempo invertido en el trabajo no era el mismo para todos los promotores vecinales, algunos tenían dos o hasta seis programas, por lo cual

en las bitácoras de tiempo no todos registraban la misma cantidad de horas dedicadas a su trabajo y también dependía de las horas que pasaba el promotor vecinal en reuniones de oficina. De hecho algunos comisionados o vecinos que colaboran con la DGPC consideraban que las visitas del promotor vecinal son muy esporádicas y que su presencia en la Unidad Territorial no es muy visible (sin contar al resto de los habitantes de la Unidad Territorial que no están enterados de que existe un promotor vecinal). Así mismo, en menor medida se apoyó a la difusión de los programas sociales y a las actividades que realizaran otras dependencias del gobierno central. Es decir, el soporte de esta Dirección fueron las actividades de ese programa. Pero en la práctica el PPDC no logro generar una participación real ni mucho menos la organización vecinal y sobre todo el desarrollo comunitario.

Para empezar el plan de trabajo del PPDC no respondía a las demandas o problemas reales de la comunidad, las líneas de trabajo para cada programa se elaboraban desde la Dirección General de Participación Ciudadana, por lo tanto, no eran incluidas las acciones propuestas por la comunidad. Tampoco este plan de trabajo era planeado ni elaborado por las comisiones de cada programa, cada promotor vecinal realizaba la redacción de estos planes de trabajo y de manera libre incorporaba el número de programas y actividades a desarrollar en la Unidad Territorial, con la aprobación del coordinador zonal, sin consultar a los comisionados, sólo se tomaba en consideración a los vecinos y comisionados cuando se les convocaba a reuniones plenarias para presentarles el plan de trabajo.

Sin embargo, un gran número de Unidades Territoriales contaban con una organización muy avanzada y se reunían por si mismos, e incluso el trabajo en comunidad, la gestión y planeación de las actividades era realizado al margen de la DGPC. Cabe aclarar que en algunas Unidades Territoriales había grupos organizados que realizan trabajo comunitario, sin estar vinculados a esta Dirección, con muy buenos resultados. A diferencia del PITDS que logro buenos



resultados y el reconocimiento de los habitantes del D.F, el PPDC operado por la DGPC resultó poco eficiente, no se diseñó de acuerdo a la problemática real en las Unidades Territoriales, el PPDC no cumplió con el objetivo de generar un proceso de organización e involucramiento, ni el interés de los habitantes por participar.

### **3.6 Comisiones de Trabajo y Asambleas Ciudadanas en las Unidades Territoriales.**

La Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del D.F. a través de la Dirección General de Participación Ciudadana, tiene entre sus objetivos crear un vínculo de comunicación por medio de un enlace territorial, entre las dependencias del gobierno del Distrito Federal y la ciudadanía, así mismo, llevar a cabo en el primer semestre del año, Asambleas Ciudadanas con la finalidad de dar a conocer el Programa Integrado Territorial (PIT) y el presupuesto asignado a esas Unidades Territoriales y durante el segundo semestre del año, la Asamblea de Rendición de Cuentas, en la cual se detalla el monto financiero anual aplicado en los programas de cada Unidad Territorial.

Cabe señalar que estas asambleas son convocadas por el Jefe de Gobierno ( en teoría de acuerdo a la Ley por el Jefe Delegacional o por el Comité Ciudadano) Sin embargo, es importante señalar que las Comisiones de Apoyo Comunitario (en ausencia de los Comités Ciudadanos) pueden convocar a Asambleas Ciudadanas para establecer espacios de discusión y análisis de asuntos de carácter público.

Una Comisión se define como el núcleo social organizado integrado por los vecinos que participan de manera honorífica en cada uno de los programas del PPDC, para darle seguimiento a las actividades comunitarias en su Unidad Territorial, por medio de los planes de trabajo.

El Gobierno Central considera que la participación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal tuvo como marco institucional el Programa Integrado Territorial de Desarrollo social (PIDTS) ya que a través de espacios e instrumentos de participación, en este caso, las Asambleas y los Comités se informó a los ciudadanos acerca de los subprogramas de desarrollo social, específicamente se rindió cuentas de las acciones, el monto financiero de los subprogramas, y las dependencias responsables de la aplicación de la política social en las Unidades Territoriales. *“...el tránsito por diversas formas de inducción de la participación ciudadana derivado de la debilidad de una cultura participativa en la ciudad, cederá el paso gradualmente a una mayor incidencia de la ciudadanía en la presentación de propuestas, la supervisión de la acción de gobierno y la toma de decisiones en materia de políticas públicas.”<sup>97</sup>*

Es en el proceso electoral para elegir al Jefe de Gobierno para el periodo 2000-2006, cuando el Lic. Andrés Manuel López Obrador hace un compromiso de campaña orientado a fortalecer a los Comités Vecinales que surgen de la primera Ley de Participación Ciudadana, publicada en la Gaceta oficial del D.F. el 26 de noviembre de 1998, para que funcionaran como órganos de representación ciudadana.

La elección de los Comités Vecinales se realizó el 4 de julio de 1999, Sin embargo, estos Comités se encontraban fracturados o divididos, ya sea por sus preferencias partidistas o por cuestiones de poco interés en participar, ante esta situación, el gobierno de la ciudad a través de la Secretaria de Desarrollo Social establece los lineamientos para lograr organizar y unificar nuevamente a estos Comités Vecinales , la idea era también lograr que las decisiones de toda una comunidad no recayeran sólo en la figura del Comité Vecinal, sino se tendrían que consultar a todos vecinos, por medio de Asambleas Ciudadanas en cada una

---

<sup>97</sup> Eduardo Cervantes Díaz Lombardo. Director General de Participación Ciudadana. 2000-2005.

de las Unidades Territoriales en las que se divide la ciudad.” *La Asamblea (...) tiene que estar por encima del comité vecinal*<sup>98</sup>

Es así como surge el lineamiento para realizar Asambleas Vecinales en cada U.T (que posteriormente con las reformas a la Ley Participación Ciudadana del D.F. Publicada el 29 de abril de 2005, la figura del Comité Vecinal cambia a la de Comisión Vecinal y las Asambleas Vecinales a Asambleas Ciudadanas). Se organizó una asamblea en cada una de las Unidades Territoriales para que todos los vecinos que habitan de ella se enteraran de los subprogramas del PITDS y los recursos financieros aplicados a cada subprograma.

Durante el gobierno de 2000 al 2006, el Programa Integrado Territorial logró vincular la participación ciudadana de los habitantes de la ciudad, por medio de las asambleas de presentación del PIT y de rendición de cuentas y es también en estas asambleas donde las comisiones del PPDC rendían su informe de trabajo.

Al iniciar la aplicación del Programa Integrado Territorial, se trabajó conjuntamente con la población y se integró a este programa a los ciudadanos que quisieran colaborar honoríficamente en las Comisiones de Trabajo. En las primeras comisiones que se formaron en las Unidades Territoriales se identificaron las demandas y se fomentó la participación de la población en las acciones del PITDS. *“las comisiones que se debieron de haber integrado por Unidad territorial son: la de conservación y mejoramiento de las Unidades territoriales (...) cultura y deporte, desarrollo económico, educación salud y grupos prioritarios, prevención del delito y vivienda.”*<sup>99</sup> La respuesta a la conformación de las primeras comisiones fue considerable, se pensaba que al colaborar con las dependencias responsables de los programas en forma directa se obtendría algún beneficio,

---

<sup>98</sup> Andrés Manuel López Obrador, discurso pronunciado en un encuentro con vecinos de la Col. Barrio del Niño Jesús. Del. Tlalpan, México, S/ editor, agosto del 2000 p. 3

<sup>99</sup> Cristina Sánchez Mejorada y Lucía Álvarez Enríquez. *Espacios metropolitanos 2. población planeación y políticas de gobierno* p. 17

desafortunadamente no se concretó esta colaboración, por lo tanto, a estas comisiones no se les dio seguimiento.

Es así como por medio de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, se diseñan los lineamientos institucionales necesarios para establecer una relación que comunicara al gobierno con la ciudadanía, en el ámbito local a través de la atención territorial a la comunidad, con el fin de fomentar el acceso a los servicios públicos y los derechos a la salud, educación, vivienda y alimentación. Al mismo tiempo se buscaba que la ciudadanía participara en asuntos de interés público, que el gobierno de la ciudad no sólo rindiera cuentas, dando a conocer la aplicación de este presupuesto, sino ir mas allá, es decir, lograr que los vecinos se organizaran para buscar alternativas de solución a las necesidades en su entorno comunitario, así se inició un proceso de involucramiento en acciones encaminadas a la participación en asuntos de interés común, rendición de cuentas planeación y toma de decisiones. *“...la apuesta es que en el mediano y largo plazos, en la medida en que vaya avanzando la organización ciudadana, se logre que el PITDS se elabore desde la asamblea de vecinos, con sólo definir las normas y un techo financiero para cada Unidad Territorial.”*<sup>100</sup>

En el 2003 después de analizar el desarrollo de la participación ciudadana en las Unidades Territoriales, se determinó que aplicar la política social por medio del Programa Integrado Territorial no bastaba para lograr el objetivo de que un mayor número de habitantes participara en las acciones del gobierno. Se intentó abrir mayores canales de participación en el 2004 surge el Programa de Acción Comunitaria (PAC), posteriormente nombrado Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC) en este programa se buscó fomentar y apoyar la participación vecinal. En este sentido se consideraba que *“... se ha realizado el esfuerzo de promoción de la participación ciudadana, la articulación de una cultura*

---

<sup>100</sup> Enrique Provencio y Pablo Yanes, op.cit p. 28

*democrática que tenga presente la necesidad de dicha participación de manera transversal en las acciones de gobierno, sigue siendo una necesidad irrenunciable.”<sup>101</sup>*

Así mismo, posteriormente se tomó la decisión de reducir el número de Unidades Territoriales atendidas de 970 se redujo a 850, en esta reducción se consideró el grado de marginalidad, el número de habitantes y el nivel organizativo de los habitantes de cada Unidad Territorial. Esta disminución no se relaciona con la aplicación del PITDS, porque este programa se aplica en todas las Unidades Territoriales, sino más bien en estas Unidades Territoriales ya no se realizarían asambleas, no se asignaba a ningún promotor vecinal y no se trabajaría con los vecinos y comisionados en el PPDC.

La disminución de la participación promovida desde el gobierno en las Unidades Territoriales, se redujo debido a que en el 2005 se evaluó el grado de participación e involucramiento de los vecinos respecto a los programas del PITDS y PPDC, reduciéndose a 495 Unidades Territoriales.

Sin embargo, resulta cuestionable que los criterios para reducir el número de Unidades Territoriales sea en términos cuantitativos y no cualitativos, la DGPC utiliza una forma muy subjetiva de clasificar el grado de involucramiento de las Comisiones de Trabajo, porque considera para ello mayor número de asistencia tanto en las reuniones de trabajo , como en las Asambleas Ciudadanas, sin tomar en cuenta que el número de asistentes de una Unidad Territorial a otra puede variar de acuerdo a las características demográficas y sociales, tal vez una Unidad Territorial puede registrar un mayor número de asistencia, sin que ello refleje precisamente el grado de involucramiento y la calidad del trabajo de las comisiones.

---

<sup>101</sup> *Ibíd*em p. 35

En estos seis años de administración se realizaron 14 ciclos de asambleas en cada U.T. Al inicio del año se llevaron a cabo las asambleas de presentación del PITDS las cuales cumplieron el objetivo de bajar directamente la información respecto al monto financiero, el número de personas beneficiadas por subprograma y las dependencias responsables de la ejecución de los mismos. De manera general en todo el Distrito Federal se realizaron un total de 10,898 asambleas donde se incluyen las de presentación del PITDS y de rendición de cuentas del PITDS. También se logró en el 2005 que los comisionados finalmente participaran en la conducción de las Asambleas Ciudadanas (Cuadro 9). En el periodo de 17 de mayo al 2 de julio, durante el proceso electoral, sólo se realizó una asamblea, en el periodo de septiembre a octubre del 2006 se incrementa el número de asambleas hasta llegar a 900 porque en este periodo se realizaron cuatro Asambleas Ciudadanas.

Respecto a lo anterior se puede decir que nuevamente existe un vacío jurídico en este tema, pues al terminar el periodo de gobierno al que hacemos referencia y al tomar posesión el nuevo Jefe de Gobierno Marcelo Ebrad, se toma la decisión en la actual Subsecretaría de Participación Ciudadana, de no realizar Asambleas Ciudadanas en las Unidades Territoriales, por lo tanto nuevamente sería idóneo precisar algunos puntos importantes en la Ley de Participación Ciudadana, como los referentes a los términos en que se desarrollará la participación ciudadana, precisar si se respetarán las funciones y atribuciones del aún no electo Comité Ciudadano y sobre todo determinar los procesos de asignación de recursos en la Asamblea Ciudadana, así mismo establecer bajo que mecanismos los ciudadanos podrán hacer propuestas en materia de políticas públicas y decidir en el proceso de asignación de recursos por medio de la Asamblea Ciudadana.

## Periodo de realización de Asambleas y promedio de asistencia

**Cuadro 8**

CICLO	ASAMBLEAS VECINALES	PERIODO DE REALIZACIÓN	ASAMBLEAS	ASISTENTES	PROMEDIO DE ASISTENCIA
1	Presentación del Programa Integrado Territorial 2001 (PIT) y formación de comisiones.	10 de marzo a 25 de abril de 2001	1,159	113,913	98
2	Prevención del Delito: definición del uso del presupuesto.	4y 5 de mayo de 2001	824	44,024	53
3	Rendición de Cuentas y definición de acciones comunitarias.	9 de noviembre a 16 de diciembre de 2001	1,171	176,856	151
4	Presentación del los PIT y de acciones comunitarias 2002 y de fortalecimiento de Comisiones de Trabajo.	6 de febrero a 17 de marzo de 2002	1,206	189,643	157
5	Rendición de cuentas y fortalecimiento de Comisiones de Trabajo 2002.	10 de octubre a 1 de diciembre de 2002	1,131	136,007	120
6	Presentación del PIT 2003 y de las acciones culturales, deportivas de abasto y protección civil y de los programas de seguridad vecinal , jóvenes en situación de riesgo y prevención del delito, la violencia y las adicciones en las U.T. marginadas.	14 de marzo a 29 de abril de 2003	436	64,149	147
7	Rendición de Cuentas y avances en la aplicación del PIT 2003 y de Participación y Desarrollo Comunitario en las U. T. de muy alta, alta y media marginación.	7 de noviembre a 6 de diciembre de 2003	588	80,937	138
8	Presentación del PIT 2004 y de las acciones culturales, portivas de abasto y protección civil y de los programas de seguridad vecinal , jóvenes en situación de riesgo y prevención del delito, la violencia y las adicciones en las U.T. marginadas.	13 de febrero a 14 de marzo de 2004	613	104,503	170
9	Rendición de Cuentas y avances en la aplicación del Programa Integrado Territorial 2004 y desarrollo comunitario , así como de información de la Ley de Participación Ciudadana en las UTs de muy alta, alta y media marginación.	22 de octubre a 28 de noviembre de 2004	681	91,478	133
10	Presentación del PIT 2005 y Programa de Participación y Desarrollo comunitario, así como información del proceso de renovación de la presentación vecinal en las Uts de muy alta, alta y media marginación.	1° de abril al 30 de abril de 2005	597	92,194	154
11	Rendición de cuentas de la aplicación del PIT y las acciones desarrolladas en el marco del Programa de Participación y Desarrollo Comunitario y para el fortalecimiento de la Asamblea Ciudadana y de sus Comisiones de Apoyo Comunitario.	noviembre de 2005	501	52,141	104
12	Presentación de los subprogramas de desarrollo social a aplicarse en las Uts de media, alta y muy alta marginación; el plan de trabajo a desarrollarse en cada Unidad Territorial, en el marco del Programa de Participación y Desarrollo Comunitario, el Programa de Redes Solidarias de apoyo al Adulto Mayor, así como el fortalecimiento de las Comisiones Vecinales de Apoyo Comunitario de la Asamblea.	marzo y abril de 2006	498	58,539	118
13	De ampliación del informe trimestral de actividades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de reforestación y otros remas de interés e impacto comunitario.	abril a septiembre de 2006	593	s/d	s/d
14	Rendición de Cuentas de la aplicación del PIT del G.D.F en los seis años de gobierno y de las acciones desarrolladas en el marco del Programa de Participación y Desarrollo Comunitario.	oct-06	900	s/d	s/d

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana. Referencia: La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Información al 30 de septiembre de 2006.

Respecto al tema de la participación en las Asambleas Ciudadanas considero que sólo adquirieron un carácter esencialmente informativo. En este sentido, al establecerse como espacios de rendición de cuentas se cumplen con los lineamientos de la Secretaría de Desarrollo Social de informar y transparentar el manejo de los recursos del Programa Integrado Territorial (PITDS), sin embargo, desde el inicio de la aplicación de este ejercicio democrático, ni el Comité Vecinal, las Comisiones de Trabajo o los vecinos de la Unidad Territorial, deciden que programas y el monto financiero se debe aplicar en su Unidad Territorial, es decir, no participan en la aplicación del presupuesto o los recursos asignados.

Al mismo, tiempo podemos observar que no se ha cumplido con el marco jurídico de la Ley de Participación Ciudadana que faculta a la Asamblea Ciudadana para evaluar tanto los programas y las políticas de gobierno en su Unidad Territorial. Así mismo, esta Ley señala que la Asamblea Ciudadana tendrá la facultad de decidir sobre la aplicación de los recursos públicos destinados por el gobierno del Distrito Federal y el órgano político administrativo de la demarcación para lo cual serían nombrados los Comités Ciudadanos de Administración y Supervisión.

Si consideramos que establecer el marco jurídico de la participación ciudadana no ha sido fácil y ha representado un proceso largo que atravesó toda una administración de gobierno, aunado a los intereses partidistas por tener el control de la participación ciudadana en el Distrito Federal, podemos entender lo poco democrático que ha resultado posponer las elecciones de los Comités Ciudadanos.

En este sentido La Dirección General de Participación Ciudadana en el 2006 realizó un ejercicio orientado a la aplicación de políticas públicas en la Unidad Territorial, de acuerdo con las necesidades y prioridades sociales de la comunidad. Para ello la DGPC impartió talleres acerca de la elaboración de políticas públicas a los vecinos y comisionados de las Unidades Territoriales



interesados en este tema; de esta forma surgieron varios proyectos de políticas públicas, que fueron presentados al resto de los habitantes en la Unidad Territorial en las Asambleas Ciudadanas de rendición de cuentas en el 2006. Los proyectos de políticas públicas también serían presentados y entregados a las autoridades delegacionales para que la Delegación contemplara en el presupuesto del POA (Programa Operativo Anual) la asignación de recursos manera directa a estos proyectos en las Unidades Territoriales.

En el caso de la delegación Iztapalapa, los vecinos y comisionados mostraron interés y desarrollaron proyectos de políticas públicas que buscaban la solución a la problemática de su comunidad. Sin embargo, este ejercicio fracasó por la falta de interés del gobierno delegacional, porque aunque se invitó a las autoridades delegacionales a estas asambleas, en la mayoría de ellas no se presentó ningún representante delegacional.

La Dirección General de Participación Ciudadana en la Delegación Iztapalapa registra mayor asistencia en Asambleas Ciudadanas y reuniones de trabajo con las comisiones del Programa de Participación y Desarrollo Comunitario, esta delegación se ha caracterizado por tener una mayor participación de acuerdo a las condiciones demográficas, políticas y sociales de sus habitantes. Algunas colonias o Unidades Territoriales se caracterizan por tener una mayor cultura de participación debido a que sus habitantes se han habituado a gestionar la solución de los servicios públicos o necesidades básicas como: luz, drenaje, agua, pavimentación. Las colonias de esta delegación son clasificadas en Unidades Territoriales, de baja, media y muy alta marginación. (Cuadro 9)

ASAMBLEAS VECINALES Y CIUDADANAS 2001-2006 (Cuadro 9)																					
Delegación	2001			2002			2003			2004			2005			2006			TOTAL GENERAL		
	ASAMBLEAS REALIZADAS POR U.T.	ASISTENCIA	PROMEDIO DE ASISTENCIA	ASAMBLEAS REALIZADAS POR U.T.	ASISTENCIA	PROMEDIO DE ASISTENCIA	ASAMBLEAS REALIZADAS POR U.T.	ASISTENCIA	PROMEDIO DE ASISTENCIA	ASAMBLEAS REALIZADAS POR U.T.	ASISTENCIA	PROMEDIO DE ASISTENCIA	ASAMBLEAS REALIZADAS POR U.T.	ASISTENCIA	PROMEDIO DE ASISTENCIA	ASAMBLEAS REALIZADAS POR U.T.	ASISTENCIA	PROMEDIO DE ASISTENCIA	ASAMBLEAS REALIZADAS POR U.T.	ASISTENCIA	PROMEDIO DE ASISTENCIA
Álvaro obregón	335	30,048	90	254	31,144	123	130	13,898	107	165	17,658	107	124	13,952	113	55	6,043	110	1,063	112,741	106
Azcapotzalco	164	15,088	92	175	19,291	110	55	8,107	147	66	10,862	160	59	7,194	122	28	3,122	112	549	63,664	116
Benito Juárez	66	3,233	49	81	4,725	58	21	1,078	51	25	1,607	64	22	2,098	95	11	826	75	226	13,567	60
Coyoacán	180	20,333	113	170	17,436	103	62	7,922	128	78	8,523	109	69	7,540	109	35	3,094	88	594	64,848	109
Cuajimalpa	62	9,208	149	65	9,654	149	34	3,971	117	49	4,635	95	38	2,851	75	19	1,444	76	267	31,763	119
Cuauhtémoc	115	11,361	99	85	16,488	194	53	6,557	124	58	22,202	383	48	9,950	207	23	2,627	114	382	69,185	181
Gustavo A. Madero	476	53,434	112	328	52,099	159	132	23,872	181	164	29,703	181	156	24,956	160	63	8,611	137	1,319	192,675	146
Iztacalco	157	11,893	76	107	12,719	119	24	7,131	297	32	8,301	259	26	5,486	211	13	3,392	256	359	48,862	136
Iztapalapa	516	83,893	163	347	65,545	189	178	25,989	146	215	36,054	168	223	31,910	143	109	15,368	141	1,588	258,759	163
Magdalena Contreras	107	9,150	86	69	7,180	104	27	3,159	117	37	3,896	105	38	3,918	103	19	1,602	84	297	28,905	97
Miguel Hidalgo	93	7,316	79	104	7,598	73	21	1,466	70	50	3,293	66	56	2,969	53	18	1,161	65	342	23,803	70
Milpa Alta	36	5,104	142	23	3,338	145	24	5,178	216	24	4,744	198	23	4,197	182	11	1,672	152	141	24,233	172
Tláhuac	111	13,764	124	74	15,754	213	34	6,449	190	35	5,158	147	22	3,423	156	14	1,910	136	290	46,458	160
Tlalpan	411	27,186	66	203	28,983	143	103	11,548	112	150	16,481	110	93	9,361	101	43	4,145	96	1,003	97,704	97
Venustiano Carranza	117	15,574	133	110	15,117	137	50	6,574	131	62	8,875	143	49	6,743	138	15	1,616	108	403	54,499	135
Xochimilco	208	18,208	88	142	18,581	131	76	12,187	160	82	13,989	171	52	7,787	150	22	2,396	109	582	73,148	126
Total General	3,154	334,793	106	2,337	325,650	139	1,024	145,086	142	1,294	195,981	151	1,098	144,335	131	498	58,969	118	9,405	1,204,81	128

Referencia: Secretaría de Desarrollo Social. La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general.

En suma, podemos concluir que al inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador existió el firme propósito de lograr involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, fomentando una cultura participativa a la cual los ciudadanos del Distrito Federal estábamos poco habituados y la idea de lograr un gobierno de “abajo hacia arriba”, en donde las decisiones las tomaran los habitantes de las Unidades Territoriales en Asambleas Ciudadanas, generó demasiadas expectativas, en un principio se había planteado la idea de que los habitantes de la Unidad Territorial recibirían recursos públicos para que en coordinación con el Comité Vecinal definieran de acuerdo a las necesidades prioritarias de su Unidad Territorial, políticas públicas encaminadas para el desarrollo comunitario, es decir, en asamblea se podría discutir si se invertiría en infraestructura urbana o en temas de seguridad, medio ambiente, cultura o deporte. Sin embargo, por falta de presupuesto en el gobierno de la ciudad y ante la demora en la elección del Comité Ciudadano estas intenciones no pudieron llegar a concretarse en las Unidades Territoriales.

Considerando lo anterior el gobierno del Distrito Federal cumplió con el objetivo de garantizar en materia de política social los derechos sociales de todos los habitantes de la ciudad, a lo largo de estos seis años la política social ha sido constante e incluyente, atendiendo no sólo a los grupos vulnerables, también esta política llega a otros sectores de la sociedad abarcando un universo más amplio de beneficiarios, en forma directa e indirecta los habitantes de la ciudad nos hemos visto beneficiados con los programas. De acuerdo las características de los programas sociales, además de los incluidos en el PITDS, los habitantes también pueden recibir beneficios y acceder a programas de carácter universal como, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos, Útiles Escolares para todas las escuelas del D.F y a partir de la administración de Marcelo Ebrard, el Seguro Educativo (Educación Garantizada) el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (en este programa si interviene la participación ciudadana, pues se apoya a las organizaciones sociales y a los vecinos de las Unidades Territoriales con un presupuesto de un millón a cinco millones de pesos para realizar proyectos de

políticas públicas en beneficio de la comunidad) además de la beca para todos los estudiantes de bachillerato.

La relación que en algún momento se creó entre el PITDS y Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC) fue por el vínculo que en el primer año de gobierno se pretendió establecer entre las dependencias encargadas de operar el PITDS y las primeras comisiones que se formaron en Asambleas vecinales, para que participaran en la supervisión de los subprogramas y así garantizar que los ciudadanos vigilaran la operación transparente de los mismos. Pero desde un principio fue difícil que las dependencias responsables de operar los programas se coordinaran con los vecinos, de hecho a estas comisiones no se les dio seguimiento. Por lo tanto, la única relación que se estableció entre el PITDS y la participación ciudadana por medio de la DGPC, fueron los dos periodos de asambleas que se realizaban por año (de presentación del PITDS y la de rendición de cuentas) convirtiéndose en la función principal de esta Dirección. Por otra parte la DGPC tomó la iniciativa de crear el PPDC para generar el involucramiento y la organización vecinal en temas relacionados con la participación ciudadana, sin embargo, este programa no respondía a los intereses y necesidades de las Unidades Territoriales ni fomentaba el desarrollo comunitario.

Por lo tanto, si estamos hablando de que el PITDS no involucró a la participación ciudadana (exceptuando al Programa de Rescate de Unidades Habitacionales, en el cual La PROSOC tiene la capacidad operativa y el personal para realizar las asambleas en las unidades habitacionales) y en el PPDC no había una participación importante de asistentes y mucho menos de comisionados, el trabajo de la DGPC no resulta significativo para que la vida cotidiana de los habitantes en la ciudad se desarrolle. No es por medio de esta Dirección que los habitantes de las Unidades Territoriales, las organizaciones sociales y civiles se están comunicando con el Gobierno Central y las dependencias responsables de dar solución a sus demandas. Esta Dirección no resulta fundamental para que se establezca una relación entre el Gobierno Central y la ciudadanía, tampoco para

que apoye de manera adecuada y eficiente el PITDS, ( aunque entre los objetivos de la DGPC está la difusión de los programas sociales , no realiza la difusión al 100% de estos programas, la difusión se realiza en mayor medida es en los periodos de asambleas, además cada dependencia opera y difunde los programas y cuentan con personal para ello, por ejemplo, en el caso del Programa de Adultos Mayores, las educadoras de la salud son quienes difunden y visitan domiciliariamente a los beneficiarios, la Secretaría de Cultura cuenta con promotores culturales que realizan trabajo de campo ,el Instituto de la Juventud y , el Instituto del Deporte también cuenta con personal que desarrollan actividades en territorio, además el gobierno de la ciudad cuenta con el servicio telefónico de LOCATEL, quien también informa vía telefónica e incluso apoya directamente en la aplicación de algunos programas sociales como el de útiles escolares.

Por lo tanto, si las actividades que realizaba esta dirección no eran sustanciales se pudo haber prescindido de ella y destinar el presupuesto que se le otorgaba a otros rubros. De hecho a diferencia del PITDS (que ha logrado que los ciudadanos se apropien de los subprogramas y que cuenta con el respaldo social) la DGPC no logró involucrar a los ciudadanos en el PPDC. La capacidad operativa de esta Dirección siempre fue muy limitada e incluso había molestia por parte de los vecinos cuando los acuerdos que se tomaban en reuniones de trabajo o Asambleas Ciudadanas no eran cumplidos, existía enojo por parte de los comisionados porque consideraban que las reuniones a las que convocaba la DGPC, solo les quitaba tiempo y no se solucionaban los problemas prioritarios de su comunidad; esto generó que los vecinos dejaran de interesarse en asistir a las reuniones o asambleas realizadas por la DGPC.

¿Existe participación en las Unidades Territoriales? si, pero no a través de los canales de la participación institucionalizada. En una ciudad tan grande como la nuestra, donde existen diversas problemáticas, la gente ha aprendido a gestionar la solución a sus problemas, no están esperando a ver cuando llega el promotor vecinal a su Unidad Territorial. En la práctica la DGPC sólo siguió líneas de

trabajo que perseguían la organización e involucramiento de los comisionados y vecinos en actividades que no involucraban objetivos específicos, no existía una coordinación entre las dependencias del Gobierno Central y la DGPC para canalizar las propuestas, inquietudes y demandas ciudadanas.

Lo importante para la DGPC y con lo cual se medía la participación de los ciudadanos, era la asistencia a las actividades del PPDC, a las Asambleas Ciudadanas y el reporte de reuniones con los comisionados. En dichas reuniones se llenaba una acta de reunión que solo servían con fines estadísticos, no se le daba seguimiento a las demandas ciudadanas. De igual forma en las Asambleas Ciudadanas parecía más importante llenar perfectamente el acta de asamblea, registrar en ella las firmas de los asistentes y “pasar lista” en formatos que permitían obtener con fines estadísticos el perfil de las personas que acudían las asambleas (edad, sexo, dirección, escolaridad, si se es beneficiario de algún programa del gobierno de la ciudad y en promedio a cuantas asambleas se ha asistido) de esta forma en general la participación era medida por el total de asistentes, por el número de comisionados presentes ante la asamblea ( para rendir su informe del PPDC). El informe de estas comisiones ante la comunidad, resultaba ser simplemente una lectura de actividades (realizadas en su mayoría por el promotor vecinal, ya que era una cantidad mínima de comisionados en las Unidades Territoriales que se involucraban en su desarrollo). Así mismo, tampoco se logró que los ciudadanos se apropiaran del proceso de asambleas, las cuales eran conducidas en su mayoría por el coordinador zonal o el promotor vecinal, es hasta el 2005 cuando los lineamientos provenientes de la DGPC especificaban que debían ser conducidas por algún miembro de las Comisiones de Apoyo Comunitario (en algunos casos eran conducidas por algún miembro del Comité Vecinal).

En la práctica las Asambleas Vecinales y Ciudadanas no fueron los espacios privilegiados en los cuales se pudiera discutir y deliberar acerca de los asuntos de interés público, tampoco fue un instrumento real de participación, considerando

que la planeación, difusión realización y evaluación de estas asambleas la realizaba la Dirección General de Participación Ciudadana a nivel de las Coordinaciones Regionales y Delegacionales. Desde la Dirección General se emitía la convocatoria firmada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con un orden del día previamente definido. En este orden del día los asuntos relacionados con la comunidad eran tratados al final de la asamblea en el punto de asuntos generales, en ese momento al no estar presente ninguna autoridad competente que pudiera dar respuesta o seguimiento, la DGPC sólo registraba en el acta de asamblea las demandas y acuerdos a los que llegaban los vecinos, pero a estos asuntos no se les dio seguimiento. Queda la impresión que para la DGPC era más importante justificar en números la participación (por medio de listas de asistencia), que dar solución o seguimiento real a las demandas ciudadanas. Existía cantidad pero no calidad, en el ámbito de la participación ciudadana.

En Iztapalapa una de las Unidades Territoriales que llegó a registrar mayor asistencia fue la de El Molino, sin embargo, esto se debía a que la promotora vecinal sólo trabajaba y convocaba a la dirigente del grupo de adultos mayores (perteneciente a la delegación) y a los dirigentes de la organización de vivienda Nahalti y Patria Libre, estos grupos pertenecientes a la corriente del PRD de Nueva Izquierda sin haber desarrollado realmente un trabajo comunitario notable, se presentaban a conducir los períodos de asambleas sólo para estar presentes ante la comunidad y lograr legitimar sus propuestas. Así mismo, se cayó en prácticas antidemocráticas pues en esta asamblea los dirigentes estos grupos, obligaban a quienes viven en los asentamientos irregulares de vivienda a “pasarse lista” con las promotoras vecinales. En la asamblea de rendición de cuentas en el 2006 diversos actores sociales que también trabajaban por la comunidad, no fueron convocados por la promotora vecinal, esto generó disgusto e inconformidad y fuertes enfrentamientos. Del 2001 al 2006 el papel de las comisiones de trabajo fue simbólico, no participaban de manera directa en la planeación, difusión y realización de las Asambleas Ciudadanas y del PPDC.

## Conclusiones

### Apartado 1.

Podemos concluir que hoy en día el interés de los habitantes de la ciudad de México por involucrarse en asuntos de interés público, responde a la búsqueda por encontrar soluciones a los problemas que les afectan en la vida cotidiana, relacionados con el suministro de servicios públicos (agua, drenaje, pavimentación, transporte, alumbrado público) pero también en el caso de una ciudad como la nuestra, se buscan soluciones a los problemas de medio ambiente y seguridad. Así mismo, los habitantes demandan la apertura de espacios que les permita participar en la aportación de propuestas para solucionar problemas de infraestructura urbana, culturales, de deporte, inseguridad, escases de agua entre otros temas. En sí los ciudadanos muestran interés en participar en la toma de decisiones. La participación ciudadana se genera cuando se trasciende del ámbito particular (individual) al ámbito público, a través del concepto de ciudadanía se genera un proceso de organización e involucramiento en la solución de temas de interés colectivos.

Considero que es fundamental el compromiso de los gobiernos con la sociedad, de dar solución a los problemas cotidianos pero sobre todo a buscar por medio de la política social integral revertir la desigualdad social y la falta de oportunidades de los habitantes, para lograr acceder a los derechos sociales básicos como el de educación, salud, vivienda, es decir, en un gobierno democrático, la democracia debe entenderse como una forma de vida. El bienestar social debe abarcar el desarrollo integral de los individuos, de las familias y de la misma comunidad en la que habitan.



La problemática cotidiana lleva a los ciudadanos a organizarse e involucrarse para buscar soluciones a sus demandas, de esta forma, se establece la interlocución o el dialogo con las autoridades locales para obtener respuestas. En este sentido se espera que el gobierno escuche a la ciudadanía y sea sensible ante sus demandas sociales, para lograr que el diálogo que se establezca entre ciudadanos y autoridades origine consensos favorables que garantice un clima de gobernabilidad.

Es necesaria una relación directa entre el gobierno y la ciudadanía y los diversos sectores sociales en los temas del ámbito publico y en la formulación y aplicación de las políticas publicas , evitando ante todo que la comunicación con el gobierno y gestión de las demandas se desarrolle bajo las practicas clientelares, que terminarían por restarle legitimidad al gobierno frente a los ciudadanos, así como generar favoritismos políticos que restan el acceso al bienestar social a los ciudadanos ajenos a estas prácticas.

Hay quienes argumentan que en las democracias participativas las decisiones tomadas democráticamente por las mayorías no son la mejor opción, sin embargo, si consideramos que en ocasiones en la democracia representativa las decisiones son tomadas de acuerdo a los intereses del grupo en el poder, sin tomar en cuenta a los ciudadanos, algunas veces tampoco responden a los intereses de los ciudadanos. Creo que debe existir un equilibrio y contrapesos en la toma de decisiones.

En términos generales es difícil medir la participación, porque ésta responde a diversos parámetros como la cultura de organización en la comunidad, el nivel de compromiso e involucramiento, la corresponsabilidad y sobre todo el interés de desarrollar un trabajo comunitario por parte de los ciudadanos, de manera honorífica, sin recibir una remuneración económica, sólo la satisfacción de trabajar para lograr objetivos sociales.

## Apartado 2.

Se entiende que ante la necesidad manifestada por diversos sectores sociales por democratizar el ejercicio del poder en la ciudad de México se han emprendido determinadas reformas importantes para los habitantes del Distrito Federal. En materia de participación ciudadana se ha transitado durante varias décadas por diversos marcos jurídicos que regulan o norman en esta materia, sin embargo, también se cuestiona como este marco jurídico fue utilizado por el PRI por varias décadas. La participación ciudadana en el régimen priísta fue utilizada con fines corporativistas y clientelares.

La relación entre el gobierno y la ciudadanía estuvo marcada por estas prácticas, por lo tanto, la solución a las demandas sociales y la respuesta favorable a estas, dependía del acercamiento que el grupo demandante tuviera con el partido en el poder, así se determina que la política social se aplicaba sólo en aquellos sectores incorporados al gobierno, se aplicó una política social excluyente. Es así como los ciudadanos se habituaron a obtener beneficios del gobierno a cambio de favores políticos. En este sentido las demandas ciudadanas y la solución de las mismas sólo obtenían respuesta bajo un sistema clientelar y corporativista, que aseguraba apoyo político en beneficio de los intereses políticos del partido en el poder.

El Consejo Consultivo de la Ciudad de México, la Asociación de Residentes la Junta de Vecinos y los Comités de Manzana fueron en la práctica figuras de participación ciudadana que no representaban los intereses de la sociedad, eran sistemas de representación vecinal poco democráticos que carecían de legitimidad en su elección, por ejemplo, en la década de los setentas para ser elegido como Jefe de Manzana era necesario pertenecer a algún sector incorporado al PRI, es decir, la población abierta quedaba fuera de estos procesos de elección. Los Consejos Consultivos Delegacionales carecían de legitimidad porque eran elegidos entre los líderes de organizaciones que funcionaban en

forma corporativa en la ciudad, respondían sólo a determinados grupos o asociaciones afiliadas al PRI, quedando sin representación ciudadana los habitantes incorporados a otros partidos, asociaciones civiles, políticas o vecinos sin partido. Con las reformas de 1977 el referéndum y la iniciativa popular se incluían como instrumentos de una democracia directa que incentivarían la participación ciudadana, pero los ciudadanos no tuvieron oportunidad de participar en estos ejercicios democráticos.

En el caso del Comité Vecinal, éste fue elegido en un ambiente de abstencionismo, desde un principio existió desconfianza por parte de los actores políticos referente a que estas figuras quedaran conformadas en su mayoría por algún partido político y a si tuvieran el control político de los habitantes de las Unidades Territoriales. Tal vez, las fórmulas para elegir a las figuras de representación ciudadana no sean las adecuadas, porque estas no garantizan que el proceso de elección sea un ejercicio democrático en el que intervengan esencialmente los ciudadanos, como se manifestó en las elecciones de los Consejos Ciudadanos, en estos procesos siempre han intervenido los partidos políticos. Los intereses partidistas por el control de las clientelas políticas en la comunidad le resta legitimidad no sólo a la elección sino al trabajo que estas figuras de representación vecinal puedan ejercer en territorio, a favor de algún partido político o en caso del PRD de alguna corriente partidista.

Por falta de acuerdos entre los partidos políticos se ha postergado hasta la fecha la elección de los Comités Ciudadanos que sustituirían a los Comités Vecinales en la Unidad Territorial. Así mismo, las Asambleas Vecinales y Ciudadanas abrieron espacios de participación sólo en el ámbito de la rendición de cuentas del PITDS, dejando a un lado un aspecto importante por el cual surgieron, que era el discutir en ellas los problema prioritarios de la Unidad Territorial y lo esencialmente importante en términos de desarrollo comunitario y desde ese espacio elaborar proyectos de políticas publicas que se llevarían acabo con los recursos que el gobierno otorgaría a cada Unidad Territorial. En gran medida

podemos entender que esto no se haya realizado en parte por la falta de presupuesto en el gobierno del Distrito Federal o por que el presupuesto estuviera comprometido en otros rubros, pero también es necesario considerar que en un periodo de casi seis años las Asambleas Ciudadanas no se organizaron de acuerdo con lo que marca la Ley de Participación Ciudadana, existió un vacío jurídico, aunque estos adquirieron mayores facultades que les permitiría planear y decidir sobre el presupuesto, los temas referentes a la comunidad no se discutieron formalmente en esos espacios. Sin embargo, también es importante considerar que cuando se retoman estos comités ya no funcionaban adecuadamente, desde su integración se encontraban divididos en corrientes partidistas, esto pesó demasiado por lo tanto, ante la falta de acuerdos e integración terminaron fracturándose, en este estado se mantuvieron por lo cual nunca representaron una figura relevante en el tema de la participación ciudadana, aunado a esto existió desde el 2002 la incertidumbre y el vacío jurídico en cuanto a la elección de los Comités Ciudadanos .

La falta de acuerdos e intereses de los propios partidos políticos en la Asamblea Legislativa ha retrasado este proceso, aunado a que existe un desarrollo limitado de la cultura de participación. Ha sido difícil introducir una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía en el Distrito Federal, debido a la cultura participativa heredada del régimen anterior, en la cual la participación de los ciudadanos se generaba a través de diversas prácticas no solo de acarreo, sino de participar para recibir algo a cambio, es decir del clientelismo político.

Considero que es posible que en nuestra ciudad se genere un verdadero proceso de democracia participativa si se aplica el marco jurídico que surge a partir de la Ley de Participación Ciudadana de 1998 y las reformas a esta de mayo de 2004, siempre y cuando este sea un proceso esencialmente realizado con la participación de ciudadanos, sin la intervención de intereses partidistas. Resulta lamentable que pese a que existe un marco jurídico, la aplicación de los instrumentos de participación ciudadana a los que se refiere este trabajo como lo

son los Comités Ciudadanos y su elección se haya pospuesto por demasiado tiempo.

Apartado 3.

*Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social.*

Desde el 2001 al 2006 la política social del gobierno del Distrito Federal estuvo orientada a buscar revertir la desigualdad, la marginalidad y la pobreza en la ciudad. Este gobierno consideró prioritario imprimir un enfoque social a las políticas públicas, buscando con ello incrementar los niveles de bienestar social de la población y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las Unidades Territoriales.

El incluir a diversos actores sociales en la elaboración y aplicación de las políticas públicas permitió no sólo la participación ciudadana en asuntos de interés público, sino también permite a los ciudadanos y particularmente a las comunidades establecer una relación de corresponsabilidad, se busca que los gobiernos “no lo hagan todo”, sino que deleguen algunas responsabilidades en los casos en que las políticas públicas lo permitan, asignando un monto financiero para determinados programas, de esta forma, se estará logrando transparentar la asignación y el uso de los recursos públicos, logrando hacer más eficiente y transparente su aplicación. En el caso del Distrito Federal la rendición de cuentas del Programa Integrado Territorial se realizó en asambleas en cada una de las Unidades Territoriales en que se divide la ciudad.

La política social en la ciudad en los últimos seis años se aplicó de forma integral y en algunos casos con carácter de universal, como es el caso del programa de apoyo a los adultos mayores de 70 años. El programa Integrado Territorial de Desarrollo Social integró diversos programas dirigidos principalmente a sectores sociales con mayor desigualdad social y vulnerabilidad, también están orientados a mejorar los ingresos familiares por medio de programas como el de

microcréditos y créditos a microempresarios de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, apoyo económico y capacitación para los buscadores de empleo de la secretaria del Trabajo y Previsión social del G.D.F. y apoyo al desarrollo rural de la Secretaría de Medio Ambiente.

Uno de los programas del PITDS que ha despertado diversos comentarios es el Programa de Adultos Mayores de 70 años. Cabe señalar que es un programa social que se aplica de manera universal, es decir, sin importar el nivel socioeconómico o la afiliación partidista, también que consta no sólo del apoyo económico para adquirir productos básicos, sino también de el acceso gratuito a servicios médicos , medicamentos y transporte en la ciudad.

Algunos argumentan que el gobierno no debería de aportar recursos a l apoyo a adultos mayores, sin embargo considero acertada la decisión de brindar este beneficio, porque es un programa donde el gobierno está cumpliendo con los objetivos de la política social al garantizar el derecho a la salud y alimentación de un grupo vulnerable. Además debemos considerar que los adultos mayores son ciudadanos que en la mayoría de los casos no cuentan con servicios de seguridad social (IMSS, ISSSTE), no cuentan con ningún ingreso económico o cuentan con ingresos limitados (familiares o de pensiones). Son ciudadanos que en su mayoría han trabajado la mayor parte de su vida y que tienen derecho a disfrutar de manera digna, una mejor calidad de vida.

Considero que en estos seis años el éxito de la política social para lograr un desarrollo social en el Distrito Federal, se debe al trabajo interinstitucional de diversas dependencias del gobierno, pero también en gran medida a las propuestas y participación de diversos especialistas, académicos, universidades y centros de investigación, ciudadanos y organizaciones sociales interesados en mejorar el bienestar social en la ciudad, que trabajaron conjuntamente con el gobierno en la planeación y ejecución de diversas políticas públicas.

El gobierno del Distrito Federal ha hecho un esfuerzo por tratar de involucrar a los ciudadanos en asuntos de interés público, desde mi punto de vista, desde el primer gobierno electo democráticamente en 1997 a la fecha se ha intentado avanzar en este tema, en este sentido resulta interesante la respuesta de las organizaciones civiles y de muchos ciudadanos interesados concientes y comprometidos en trabajar para cambiar las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad. En la comunidad existe gente muy valiosa, informada, con propuestas verdaderamente interesantes, con una capacidad extraordinaria de luchar y transformar su entorno. Pero esta participación se ha generado por la propia gestión de los actores sociales y el interés del gobierno por trabajar con los ciudadanos en proyectos específicos, es decir, a nivel de las Unidades Territoriales, la DGPC y los promotores vecinales no contribuyeron en este punto.

La forma de dividir al Distrito Federal en Unidades Territoriales fue acertada por parte del gobierno, porque de esta manera se asignaron los recursos públicos para que cada una tuviera un presupuesto aplicable a programas sociales, lamentablemente no se aprovechó el contacto directo con la gente, esto hubiera permitido resolver las necesidades y demandas reales de la comunidad. La relación gobierno- sociedad se debe plantear en términos más democráticos, el gobierno debe bajar al territorio y establecer un vínculo más cercano con la gente porque es en el nivel de la comunidad donde se encuentran los problemas y las demandas sociales, para ello es necesario escuchar las demandas ciudadanas, son los habitantes de la Unidad Territorial quienes conocen sus problemas y sus necesidades y luchan día a día por solucionarlos.

El Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social ha dado buenos resultados en la medida en que los habitantes de las Unidades Territoriales reconocen los programas sociales y se han apropiado de ellos. En este sentido también es importante resaltar la importancia de este programa para combatir el rezago social de quienes habitan en el Distrito Federal. En términos de transparencia y rendición

de cuentas, los habitantes de las Unidades Territoriales tienen la oportunidad de conocer mediante las Asambleas Ciudadanas no sólo los programas aplicados en su comunidad, sino también la aplicación de este presupuesto. De esta forma el éxito de este programa, no se mide solamente con datos o cifras, también con la evaluación que hacen los mismos ciudadanos, que día a día perciben los resultados del mismo.

De acuerdo al cuadro número nueve podemos observar como la participación en Asambleas Ciudadanas, medida por medio de la asistencia, ha ido variando de acuerdo a diversos factores. En los primeros años la asistencia era muy grande por las expectativas que despertaron en la población la integración y la aplicación de beneficios sociales por medio del Programa Integrado Territorial. De hecho en las primeras Comisiones de Apoyo integradas por vecinos de las Unidades Territoriales se registraban muchos asistentes, porque de acuerdo a la cultura de participación durante los gobiernos del PRI, existía la idea de que si se trabajaba conjuntamente con las autoridades se obtendría más fácilmente los apoyos, pero como sabemos esto no fue así. La relación entre el gobierno y los habitantes de las Unidades Territoriales se determinó por una cooperación libre voluntaria y corresponsable, en forma honorífica y con el único interés de participar por mejorar las condiciones de su comunidad.

En mi experiencia como promotora vecinal pude observar como aún persiste la idea de una cultura de participación clientelar en la gente, cuando se le invitaba a participar en diversas acciones comunitarias o en programas en corresponsabilidad con el gobierno, algunas personas condicionaban su participación argumentando “que me van a dar o que voy a recibir a cambio”, en este sentido creo que aún nos falta mucho por lograr una participación más activa dentro de la comunidad. Así mismo, los ciudadanos están acostumbrados a exigir la solución a sus demandas, sin asumir la parte que les corresponde en participar y trabajar en corresponsabilidad con el gobierno para mejorar el entorno social. Como ciudadanos tenemos que apropiarnos de la toma de decisiones, realizar



propuestas, organizarnos e involucrarnos para lograr objetivos comunes. Si los gobiernos tomaran en cuenta en mayor medida a los ciudadanos no sólo estarían siendo más democráticos, sino, lograrían tener una mayor sensibilidad social. Al establecer un contacto directo con la gente enriquece mucho la visión que se tiene de la realidad social y sobre todo sensibiliza demasiado conocer de manera directa las demandas de los habitantes.

Respecto a la elección de los Comités Ciudadanos considero que es muy importante observar la experiencia de la elección de los Comités Vecinales en 1999 y la actuación de éstos, aunque la Ley de Participación Ciudadana (reformada en mayo de 2004) es clara al definir que en esta elección no podrán intervenir partidos políticos, sino que será un proceso de ciudadanos, es importante mencionar que dentro de las Unidades Territoriales, los partidos políticos ejercen influencia en algunos miembros de los Comités Vecinales lo que podría generar conflictos de intereses, en el proceso de elección y al interior de los mismos .

De fijarse una próxima fecha para la elección de los Comités Ciudadanos, considero que las planillas que se integren con vecinos sin ninguna afiliación partidista estarán en desventaja con las que sean integradas por los primeros miembros del Comité Vecinal o algún simpatizante de los partidos políticos que en el momento de la elección tenga mayor presencia y nivel de convocatoria en las Unidades Territoriales. Aunque tal vez, esto no se presente en todas las Unidades Territoriales, también depende en la forma de organización comunitaria, es decir, si se habita en pueblos, barrios o colonias.

Es importante considerar que aunque la Ley de Participación Ciudadana señala que en la campaña para la elección de los Comités Ciudadanos no se deben utilizar colores en la propaganda alusivos a ningún partido político, parece ser que no es suficiente para garantizar que este sea un ejercicio esencialmente realizado por ciudadanos. Es decir, los ciudadanos que decidan trabajar de forma

apartidista y que también tengan entusiasmo, interés y propuestas interesantes para trabajar en la comunidad, aunque realicen campaña, estarían en desventaja, tal vez estemos hablando de que en determinado momento podría ganar la planilla que logre llevar más gente a la Asamblea Electiva.

En el caso de las Asambleas Ciudadanas que “bajen” recursos para algún proyecto, propuesta o programa, y cuya forma de asignarlo sea por el respaldo de un mayor número de asistentes en dicha asamblea, se corre el riesgo de que los proyectos que pertenezcan a alguna organización política o partido político se aprueben por una mayoría integrada por gente afín a dichos intereses. Quedarían descartados los proyectos de vecinos que trabajan de forma independiente, sin respaldo de algún partido político, por lo cual, los recursos públicos se asignarían a un solo grupo y esto podría generar inconformidad en el resto de la comunidad.

#### *Dirección General de Participación Ciudadana.*

En el gobierno iniciado por Cuauhtémoc Cárdenas y concluido por Rosario Robles la relación entre el gobierno y la ciudadanía estuvo marcada por el apoyo a las organizaciones civiles. En contraste en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador quien asigna mayor importancia a los Comités Vecinales como principales figuras de participación ciudadana, eran estos quienes representaban los intereses en común de los habitantes de las Unidades Territoriales y serían quienes gestionarían ante las autoridades del gobierno central y delegacional las demandas ciudadanas.

Al no entrar en funciones los Comités Vecinales, surgen en segundo plano las Comisiones de Apoyo Comunitario (artículos 8, 81 al 83 LPCDF) de las cuales se hace una mínima mención en la ley y se restringe su participación en núcleos de mínimo cinco personas para trabajar en un tema específico, cabe mencionar que estos jamás se coordinaron con el Comité Vecinal.

Estas comisiones se conforman en las Unidades Territoriales a partir de la iniciativa de la Dirección General de Participación Ciudadana, con la intención de tratar de fomentar la participación organizada y el involucramiento de los habitantes en temas específicos (cultura, deporte, medioambiente, seguridad, protección civil,) por medio del Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC), en este punto la DGPC menciona que las Comisiones de Apoyo Comunitario se reunirían cada quince días o por lo menos una vez al mes, elaborarían ellos mismos el plan de trabajo en cada tema y presentarían avances en la Asamblea Ciudadana. Sin embargo, esto no se apego a la realidad, quienes elaboraban este plan de trabajo en forma inducida era la DGCP, es decir, el promotor vecinal con la aprobación del coordinador zonal. Las reuniones de las comisiones solo ocurrían en la mayoría de los casos, si las convocaba e inducía el promotor vecinal.

La participación que se registraba era mínima, si bien es cierto que había Unidades Territoriales en las cuales los vecinos respondían a la convocatoria de la DGPC para trabajar en estos temas, lo que ellos llamaban UTS consolidada o con mayor nivel de involucramiento, estas eran mínimas, en la mayoría de las Unidades Territoriales no existía interés o respuesta a la convocatoria para reuniones y actividades de la DGPC. ¿Por qué? Debido a que estas actividades no respondían a las necesidades reales de los habitantes de la Unidad Territorial, eran actividades que no se acordaban con los vecinos, de igual forma poco tenían que ver con el desarrollo comunitario, eran actividades recreativas, juegos, fútbol, elaboración de máscaras, ajedrez, papalotes, rehiletes y en ocasiones algunas platicas con temas específicos de protección civil, medio ambiente, prevención del delito impartidas por los mismos promotores vecinales, que en ocasiones no tenían dominio de estos temas.

Al no haber respuesta e interés ante este programa (PPDC), la participación ciudadana en las Unidades Territoriales fue casi nula, exceptuando al Programa de Rescate de Unidades Habitacionales y algunos programas de Prevención del

Delito, como el de Policía de Barrio. Eran los mismos promotores vecinales quienes realizaban la mayor parte de las actividades reportadas, generalmente en la vía pública sin logística, ni material, (el material para realizar las actividades era cubierto por el mismo promotor vecinal, en ocasiones los comisionados no contaban con el recurso) estas actividades atraían en su mayoría a niños.

Esto no quiere decir que los habitantes de las Unidades Territoriales no estuvieran interesados en mejorar las condiciones de su entorno, de hecho había demasiados proyectos en las Unidades Territoriales de ciudadanos, organizaciones civiles y sociales que gestionan por su cuenta o trabajan con otras dependencias del gobierno. Los proyectos culturales se trabajaban con más seriedad con la Secretaría de Cultura. El problema es que por el camino de la participación institucionalizada no hay respuesta por parte de los ciudadanos, desde la creación de la DGPC, se trato de inducir y generar la participación de las comunidades por medio de los promotores vecinales.

Otro punto importante respecto al PPDC y al trabajo de la DGPC es que se cayó en una simulación de la participación ciudadana, es decir, los reportes de los promotores vecinales no reflejaban datos reales, algunos justificaban la falta de participación falseando datos o actividades en los reportes, esto fue totalmente visible para los ciudadanos quienes se formaron una muy mala imagen no sólo del promotor vecinal sino también de la propia DGPC, en las Unidades Territoriales existía demasiado descontento porque por medio de la DGPC jamás se solucionaban sus demandas, se hacían reuniones de trabajo con los comisionados sabiendo que no se obtendrá ninguna respuesta, más bien estas reuniones se realizaban porque con estas actas de reuniones se respaldaba que los vecinos estuvieran “participando “ en las Unidades Territoriales, sin embargo, la DGPC no daba seguimiento a estas demandas o a los acuerdos tomados en estas reuniones, había poca respuesta y una sensación de hartazgo por parte de los vecinos por que se les convocaba a reuniones estériles, consideraban que esta clase de reuniones solo les quitaba el tiempo. En la Unidad Territorial y en

Asambleas Ciudadanas al no existir una figura real de participación, que canalizara las demandas, inquietudes y reclamos de los vecinos, era el promotor vecinal quien lo hacía, pero nunca existió un trabajo institucional o una red entre dependencias que permitieran hacer llegar estas demandas y por lo tanto no había respuestas.

Podemos concluir de manera contundente que el trabajo de la DGPC no cumplió con los objetivos para los que fue creada, es una dependencia que carece de legitimidad y credibilidad ante los mismos ciudadanos, organizaciones sociales, dependencias del gobierno central, y algunos actores políticos. De manera contundente podemos afirmar que entorno a esta dirección no existió una real participación ciudadana, de hecho a finales del 2006 se ponía en duda su continuidad, por tal motivo no se entiende porque el actual Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard continúa manteniendo una estructura con alrededor de 1500 promotores vecinales, cuando existen muchas dependencias de gobierno que cuenta con su propio personal para operar y difundir el PITDS, además siguen operando en las Unidades Territoriales el PPDC que como sabemos es un total fracaso, no se entiende la permanencia del personal, cuando Marcelo Ebrard ha decidido no realizar más Asambleas Ciudadanas, que era la actividad que ocupaba mayormente el trabajo del promotor vecinal.

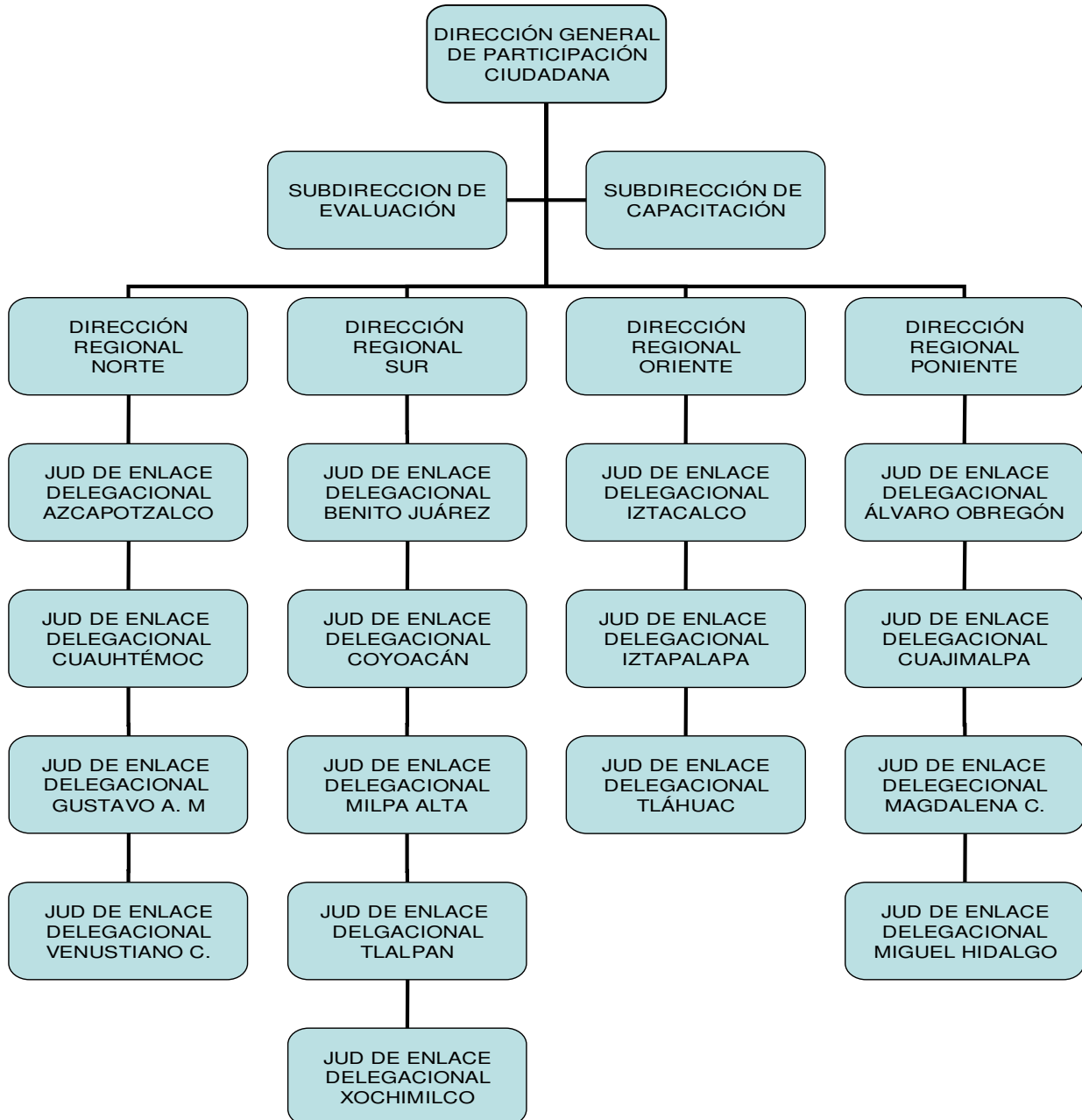
De hecho en la administración de Marcelo Ebrard, en la ahora nombrada Subsecretaría de Participación Ciudadana se ha reducido la participación de los promotores vecinales a apoyar pequeñas tareas y no a programas específicos, al parecer ni Marcelo Ebrard le confía a esta subsecretaría la realización o el apoyo de programas sociales, porque actividades que realizaba la DGPC al inicio de esta administración ahora las realizan otras dependencias, e incluso el DIF-DF abrió un programa de becarios que tuvieran mínimo bachillerato para trabajar temporalmente en la operación de los programas de Escuela Garantizada y el de Estiaje, remunerándolos con 6000 pesos mensuales, un poco más de lo que gana un promotor vecinal. Si estamos hablando de que el presupuesto que

recibía esta Dirección fue un recurso público mal empleado porque había poca capacidad operativa y administrativa por parte de quienes estaban al frente de esta dirección, (algunos coordinadores regionales, delegacionales y zonales) su trabajo se basó en la improvisación de actividades que no arrojaron resultados favorables, y por lo cual también faltó la capacidad y la falta de honestidad al evaluar el trabajo que realizaban los promotores vecinales y la calidad de los proyectos que se impulsaban, faltó honestidad al no reconocer que el tratar de involucrar a los ciudadanos en un proceso organizativo que no respondía a los problemas de la comunidad no arrojó resultados favorables.

La imagen de la DGPC, no es muy buena en la comunidad e incluso como promotora vecinal percibía el enojo de la gente y recibía las quejas de los vecinos. Algunos miembros del Comité Vecinal y los pocos comisionados que realmente trabajan, tienen la idea de que la DGPC justifica sus funciones y los reportes de participación gracias al trabajo que ellos realizan en la comunidad, se tiene la idea de que se remunera económicamente al promotor vecinal cuando ellos son los que están en la comunidad desarrollando actividades o proyectos, piensan que el sueldo del promotor vecinal y los sueldos de los coordinadores regionales, delegacionales y zonales deberían destinarse directamente a ellos para tener recursos y seguir desarrollando sus actividades.

(Anexo)

**ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCION GENERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA\***



\* Conforme al dictamen 2 / 2004. Esta estructura estuvo vigente hasta principios del 2007. En la Administración del Gobierno de Marcelo Ebrard, se reestructura la D.G.P.C. , creándose en su lugar la Subsecretaría de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal. Referencia: Dirección General de Participación Ciudadana <http://www.dgpc.df.gob.mx>

## Bibliografía.

Alcántara Sáez Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Alvarado Arturo y Davis Diana E. *Participación democrática y gobernabilidad en la ciudad de México. El reto del PRD en la transición política*, Estudios sociológicos, vol. XXI, núm. 61, enero- abril, 2003 32 pp.

Berruecos García Travesí Susana, *Procesos electorales y participación ciudadana en el Distrito Federal*, México, IEDF, 2002 ,1ª edición.

Chávez Carapia Julia y Quintana Guerra René, *La participación social en la ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México, Plaza y Valdés - UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, 2001, 1ª edición 122 pp.

Córdova Arnaldo e Iván García Solís, *La Democratización del Distrito Federal*, México, Grupo del PRD en la Asamblea de Representantes y Frente Nacional Democrático (FDN), 1992.

Cruz Rodríguez María Soledad (Coordinadora), *Espacios metropolitanos 2. población, planeación y políticas de Gobierno*, México, UAM, Red de Investigación Urbana A.C. ,2006 ,246 pp.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. *Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal*, México, ed. Patronato del INEHRM, 1987.

García Canclini Néstor (Coordinador), *Reabrir espacios públicos. políticas culturales y ciudadanía*, México, Plaza y Valdés, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2004, 1ª edición 397 pp.



Mellado Hernández Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001, 1ª. Edición.

Méndez José Luís (compilador), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, COLMEX, 2000.

Olvera Alberto J. (Coordinador), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Veracruzana, 2003.

Pardo María del Carmen (Compiladora), *De la Administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales 2004, 1ª edición, 223 pp.

Patiño Tovar Elsa y Castillo Palma Jaime. *Ciudadanía, poder político y gobierno. 2º congreso RNIU: investigación urbana y regional balance y perspectivas*, México, Universidad Autónoma de Puebla. Red de investigación Urbana A.C., 2000, 1ª edición, 238 pp.

Patiño Tovar Elsa y Castillo Palma Jaime. *Cultura y territorio. Identidad y modos de Vida. 2º Congreso RNIU: investigación urbana y regional balance y perspectivas*. México, Universidad Autónoma de Puebla. Red de investigación Urbana A.C., 2001, 1ª edición, 183 pp.

Patiño Tovar Elsa y Castillo Palma Jaime. *Gobierno y sociedad civil. 3º Congreso internacional: balance y perspectivas del análisis territorial*, México, Universidad Autónoma de Puebla. Red de investigación Urbana A.C., 2005, 1ª edición, 347pp.

Pindado Sánchez Fernando, *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*, España, Ed. Del Serbal. 2000.

Provencio Enrique y Yanes Pablo, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, 2006, 1ª. Edición, 266 pp.

Ramírez Peredo Cesar y Vite Pérez Miguel Ángel, *La Participación política en México y los órganos de colaboración vecinal y ciudadana en el Distrito Federal*, México, UAM Azcapotzalco, 1989.

Remes La Brely Alain de, *Hegemonía y clientelismo en el sistema electoral mexicano*, México, ITAM, 1993, 180 pp.

Rivera Delgadillo J. Virgilio, *Tareas de la democracia en México*, México, Ed. Plaza y Valdés, Universidad Autónoma de Zacatecas, Centro de investigaciones Jurídicas, 2003.

Sartori Giovanni. *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza Editorial, 1991.

Suárez Iñiguez Enrique (Coordinador) *Enfoques sobre la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas Y Sociales. 2003, 1ª. Edición, 175 pp.

Tejera Gaona Héctor. *Vecinos identidades locales y participación ciudadana en la ciudad de México. La experiencia de los comités vecinales*. México, IEDF ,2003.

Téllez Parra Andrés, *Vida cotidiana, participación ciudadana y procesos electorales en el Distrito Federal*, México, IEDF, 2002, 1ª edición 33pp.

Torres Juan Ángel, *ciudadanía y poder, nuevas reglas del juego*, México, ed. Delfos, Acción Informativa, 2002.

Uvalle Berrones Ricardo. *Los Nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del estado de México A.C., 1994.

Ziccardi Contigiani Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, M. A. Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1998, 1ª. Edición, 237 pp.

Gobierno del Distrito Federal, Secretaria de Desarrollo Social, D.G.P.C., *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal, Ley de desarrollo social para el Distrito Federal*, México, 2006. 49 pp.

Estudios Políticos. Núm. 20 Enero-Abril 1999. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM., México, 1999.

*Reforma política en el D.F.*, México UNAM-PUEC, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión del D.F, Memoria Seminario – Taller, 2001

Documentos:

Cervantes Díaz Lombardo Eduardo, *Posponer elecciones vecinales, derrota de la democracia*, México, carta publicada en el correo ilustrado de La Jornada, Lunes 27 de junio de 2005.

Lombera Rocío, *Gobernabilidad participativa*, México, COPEVI.

DGPC-COPEVI, *Hacia una nueva relación gobierno sociedad en el proyecto de gobierno del Distrito Federal*, México, Escuela Ciudadana, 29 de mayo de 2004.

3 pp.

DGPC, *El tortuoso camino de la Ley de participación ciudadana y las elecciones vecinales*, México, DGPC, 2pp.

Mendoza R. Ma. Carmen, *Participación y organización*, DGPC, Subdirección de Capacitación, Escuela Ciudadana y Gobierno, México, 2001, 1p.

Sánchez Mejorada F. María Cristina, "*Posibilidades y limitaciones de la participación ciudadana institucionalizada en la democratización de la esfera pública: el caso de la ciudad de México*". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y la Administración pública, Ciudad de Guatemala, 7 de noviembre de 2006, 22pp.

Gobierno del Distrito Federal, Contrato de prestación de servicios del promotor vecinal.

Referencias de Internet:

García Sandra, *"insuficiente, la difusión de la contienda: Sandra García"*, [En línea], México, La jornada.com.mx, 7 de julio de 1999. Dirección URL: [http://www. Jornada.unam.mx /1999/07/04/desconfianza.html](http://www.Jornada.unam.mx/1999/07/04/desconfianza.html) [Consulta: 07/03/2007]

Batres Martí, *Política social del D.F: paradigma para el país*, [En línea], México, La Jornada.com.mx, 28 de diciembre de 2006. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/28> (Consulta: 21/03/07)

Espinosa Mario, *"Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño Cívico"*, México, Andamios Revista de investigación social otoño- invierno, número 001, UACM, [en línea], Dirección URL: [http://redalyc.uaemex.mx/ /pdf/628/62800101.pdf](http://redalyc.uaemex.mx/pdf/628/62800101.pdf). (Consultado: 22/01/07)

Moreno Armella Florita, *"Programa de rescate de las unidades habitacionales de interés social del Distrito Federal"*, [en línea], México, El Cotidiano, mayo- junio, vol. 19, número 125, 2004, UAM-Azcapotzalco, Dirección URL: [http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/325/32512512 .pdf](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/325/32512512.pdf).

Sánchez Mejorada F. Maria Cristina, *"La participación ciudadana en el Distrito Federal, reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales"* [en línea], México, El Cotidiano, enero-febrero, vol. 16, número 099, 2000, UAM- Azcapotzalco, Dirección URL: [http://redalyc.uaemex.mx/ redalyc/pdf/325/32509908.pdf](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/325/32509908.pdf).

Sánchez Mejorada F. Maria Cristina, *"De actores y programas sociales en la ciudad de México. El caso del programa de vivienda en lote familiar"*, México, Andamios Revista de investigación social otoño- invierno, número 001, UACM,[En línea], Dirección URL: [http://redalyc.uaemex.mx/ redalyc/pdf/628/62800103.pdf](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/628/62800103.pdf). (Consultado: 10/03/07)

Ramírez Bertha T., Baltasar Elia, Romero Gabriela, Llanos Raúl, Olayo Ricardo, *" Debate por la ciudad"*, México [ en línea] La Jornada.com.mx , 13 de marzo de 2000, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2000/03/13/la.htm/> (consulta: 07/03/07)

Ziccardi Alicia, "*Los actores de la participación ciudadana*", México [en línea] dirección URL: <http://igloo.iteso.mx/pdf/aziccardi.pdf> (Consulta: 08/11/06)

Ziccardi Alicia, *Diseño e instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal*, México, <http://www.iiec.unam.mx/actividades/seminarios/extras/material/22alicia%20ziccardi.pdf>. (Consulta: 06/11/06)

Menchaca Mier Manuel, *Experiencias de buen gobierno EBG*, México, [en línea], <http://www.buengobierno.org.mx,imprimirEBG.php?idEBG=44> (Consulta: 09/03/07)

Programa General de Desarrollo del D.F. 2001-2006, México [en línea] <http://www.dgpc.df.gob.mx/fundamentos/fundamento.htm>. (Consulta: 24/02/07)

Secretaria de Desarrollo Social, *100 días de gobierno informe*, México, 21 de marzo de 2001,[En línea], <http://www.df.gob.mx/jefatura/documentos/informe/ciencias/desarrollo-social.Pdf>. (Consulta: 09/03/07)