



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PLANEACIÓN Y DISEÑO URBANO  
PARTICIPATIVOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL PERIODO 1997-2006.  
LAS DELEGACIONES TLALPAN Y MIGUEL HIDALGO,  
DOS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

**TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN URBANISMO  
PRESENTA  
JESÚS ALBERTO HERNÁNDEZ REYES**

**DIRECTOR DE TESIS:  
MTRO. ENRIQUE DÍAZ MORA  
INSTITUTO DE INGENIERÍA UNAM**

**SINODALES:  
MTRO. JAIME COLLIERS URRUTIA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM  
ARQ. ALBERTO RAMOS Y BOLAÑOS  
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM  
MTRA. ANA ARECES VIÑA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM  
DRA. ESTHER MAYA PÉREZ  
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM**

**CIUDAD DE MÉXICO, DICIEMBRE DE 2017**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A Edith González Fuentes**

**A Alexia Bahrein Sandoval Reyes**

# CONTENIDO

## **PRESENTACIÓN.**

## **I. INTRODUCCIÓN.**

## **II. OBJETIVOS.**

## **III. MARCO HISTÓRICO-JURÍDICO.**

### **CAPÍTULO 1 ... pág. 1**

#### **ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ESPACIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

##### 1.1 LOCALIZACIÓN.

##### 1.2 LOS ORÍGENES Y LAS BASES DE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO.

###### 1.2.1 Gobierno y Organización Jurídico-Administrativa.

###### 1.2.2 La planeación urbana en México.

##### 1.3 BASES DEL DERECHO URBANÍSTICO.

##### 1.4 LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO EN EL DF, INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN.

###### 1.4.1 De las ZEDEC's a los Programas Parciales.

## **IV. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.**

### **CAPÍTULO 2 ... pág. 26**

#### **ESPACIO, DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA.**

##### 2.1 EL ESPACIO, ESCENARIO DE LA DIFERENCIA, EL CAMBIO Y LA MULTIPLICIDAD.

##### 2.2 EL EFECTO SOCIAL EN EL ESPACIO RESULTADO DE LA INTERVENCIÓN POLÍTICA.

###### 2.2.1 La participación ciudadana como fundamento político.

###### 2.2.2 La planeación urbana participativa.

###### 2.2.3 Pioneros del diseño urbano participativo: Lawrence Halprin.

2.2.4 El diseño urbano participativo.

2.2.5 Democracia y Ciudadanía.

2.2.6 Los instrumentos de participación ciudadana.

2.2.7 Enfoques metodológicos y técnicas de participación.

2.3 LOS ACTORES DE LA PLANEACIÓN URBANA Y LA DISPUTA POR EL ESPACIO.

2.3.1 La representación social: asociaciones vecinales, organizaciones y comités vecinales.

2.3.2 Los gobiernos locales.

## **V. ANTECEDENTES.**

**CAPÍTULO 3 ...** pág. 71

### **LOS ORÍGENES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO.**

3.1 DEFINICIÓN DE PRESUPUESTO.

3.2 EL MODELO BRASILEÑO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EL CASO PORTO ALEGRE.

3.3 DOS CASOS DE ESTUDIO: TLALPAN Y MIGUEL HIDALGO.

3.3.1 Descripción Urbano-Arquitectónica.

3.3.2 Descripción Socio-Urbanística.

## **VI. METODOLOGÍA.**

**CAPÍTULO 4 ...** pág.84

### **ENTREVISTAS.**

4.1 METODOLOGÍA.

4.2 PRIMERAS CONSIDERACIONES.

Tlalpan.

Miguel Hidalgo.

4.3 LA OPINIÓN DE LOS VECINOS.

Vecinos de Villa Olímpica.

Vecinos del Centro de Tlalpan.

Vecinos de Lomas de Chapultepec.

Vecinos de Polanco.

4.4 LA OPINIÓN DE LAS AUTORIDADES.

Tlalpan.

Miguel Hidalgo.

**VII. CONCLUSIONES.**

**CAPÍTULO 5 ...** pág. 99

**CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.**

5.1 LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL PERIODO 1997-2006.

5.2 HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EFECTIVA

**VIII. BIBLIOGRAFÍA ...** pág.117

**IX. ANEXOS ...** pág.126

# PRESENTACIÓN

Redacto esta nueva presentación a mi tesis de maestría en el contexto de una serie de controversias a la Primera Constitución de la Ciudad de México que actualmente se debaten de cara a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Durante más de dieciséis meses se discutió en la capital del país la redacción del primer texto constitucional para lo que fue necesaria la realización de una reforma al artículo 122 de la Constitución general de la República.

Una vez concluidos los trabajos, pero no la existencia de la Asamblea Constituyente, la Constitución local ha sido objeto de una serie de impugnaciones mediante controversias y recursos de inconstitucionalidad provenientes de distintas instancias del gobierno federal, órganos autónomos y partidos políticos que dejaron en manos de los ministros de la Corte la importante tarea de definir nada menos que su legalidad.

He seguido apenas una parte de estos trabajos a través de un documental que he venido realizando desde que el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y el comisionado para la Reforma Política de la ciudad Porfirio Muñoz Ledo convocaron a una reunión para anunciar el inicio de las sesiones de la Comisión Redactora así como a una amplia discusión posterior para la revisión de varios artículos de la Constitución general del país.

Ahora que concluya el documental podré ofrecer junto con esta tesis de maestría un mejor panorama de lo que ha sido la participación ciudadana en la construcción y defensa de lo que hoy se conoce, de manera más amplia, como el derecho a la ciudad.

Han pasado seis años desde que redacté por primera vez este proyecto de tesis que describe los orígenes y el funcionamiento del mecanismo de participación ciudadana “presupuesto participativo” en dos delegaciones del Distrito Federal.

Este trabajo académico tiene qué ver también con la planeación del espacio de la Ciudad de México en el periodo 1997-2006 y con el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones acerca de cómo intervenir en dicho espacio.

Al día de hoy, el presupuesto participativo se había reproducido con resultados diversos en todas las delegaciones políticas de la ciudad y, con los trabajos de la Asamblea Constituyente, adquirió carácter de ley en la primera Constitución capitalina.

Aquí intento describir cómo fue posible que el presupuesto participativo se pudiera incorporar a los procesos de la gestión y el ordenamiento del territorio como ya venía haciéndose paralelamente con los planes y programas de desarrollo en la ciudad capital.

Se trata de una aproximación teórico-metodológica, desde una perspectiva socio-urbanística, para describir algunas de las características de este instrumento de participación y deliberación pública que se trajo con éxito a las delegaciones Tlalpan y Miguel Hidalgo durante el periodo señalado y que presento como casos de estudio.

En ambos casos se recurrió al modelo de presupuesto participativo tomado de la experiencia de Porto Alegre, Brasil y que se aplica en varios municipios de Colombia, en Argentina y en España.

En la ciudad de México se puso en marcha ajustándolo a las particularidades propias de dos gobiernos con orientaciones diferentes: el modelo de izquierda democrática progresista representado entonces por el PRD en la etapa en la que el ingeniero Cárdenas fue líder moral del partido y Jefe de Gobierno del DF y el socialdemócrata representado por el gobierno panista de Arne Aus den Ruthen.

Si bien la investigación que aquí presento es, sobre todo, de carácter descriptivo, también me propuse indagar en el terreno teórico cómo es la relación que hay entre la democracia, la participación ciudadana y la ordenación del territorio.

El marco conceptual incluye conceptos como: espacio, democracia, ciudadanía, participación ciudadana, planificación urbana, diseño urbano, desarrollo urbano y derecho urbanístico. Y retoma y adapta una metodología propuesta para evaluar el desempeño de los gobiernos locales que la investigadora Alicia Ziccardi puso en práctica en municipios de todo el país en la década de los noventa.

Considero importante aclarar que esta investigación no agota un tema de tan amplia trascendencia, sino es apenas una primera aproximación al objeto de estudio y un deseo intelectual por comprender el fenómeno urbano que, en lo personal, a mí me condujo del periodismo al urbanismo.

Por ello, sé que pueden existir otras investigaciones que den cuenta del mismo tema con mayor profundidad debido a que la perspectiva desde la que comencé a interesarme en estos asuntos fue la del periodista y no la académica o la de un integrante de alguno de estos dos equipos de gobierno.



Agradezco, sin embargo, la amistad, la camaradería y las facilidades que Salvador Martínez Della Rocca, *El Pino*, y Arne Aus den Ruthen siempre tuvieron conmigo desde que fui asignado para la cobertura periodística de sus gobiernos delegacionales.

Como periodista que soy y licenciado en Ciencias de la Comunicación he comentado en varias ocasiones a mi paso por la maestría que la cuestión urbana nunca dejará de sorprenderme -y, quizás, hasta sobrepasarme- pues hasta antes de iniciar mis estudios en la Unidad de Posgrado de la UNAM una de mis primeras referencias teóricas para tratar de comprender los fenómenos sociales de la comunicación humana fueron los trabajos de Marshall McLuhan, quien apenas le dedicó unas cuantas ideas a la ciudad, a la que identificó como un medio de comunicación.

El investigador canadiense intentaba explicar, desde una perspectiva antropológica, que los fenómenos sociales son resultado del avance tecnológico. Y atribuyó a la vivienda (o a la casa-habitación) la cualidad metafórica de ser una extensión de la piel que cumplía funciones semejantes a las del vestido.

En ese sentido, la ciudad (como una más de las extensiones del hombre) extiende las funciones de la piel más allá del ser individual hacia el ser social y colectivo y responde –para McLuhan- a la necesidad de concentrar el calor corporal y la energía al mismo tiempo que es una prolongación de los órganos internos del cuerpo.

Siguiendo el orden de ideas de McLuhan, creo que la ciudad es un complejo artefacto que responde a nuestras necesidades de seguridad, de sobrevivencia, de crecimiento y de maduración; un medio de medios que emula a todos nuestros sistemas de comunicación (como ya lo ha hecho notar profusamente Manuel Castells) y que amplifica todos nuestros mecanismos de asociación. Si queremos hacerla habitable, si queremos obtener de la ciudad abrigo o refugio, nos es indispensable vincularnos a los otros en un entorno de cooperación.

Seis años han tenido que pasar para que esta tesis vea la oportunidad de ser defendida en mi examen de grado. A lo largo de este tiempo han pasado muchas cosas en la ciudad de México, entre otras, el hecho mismo de que a través de la Reforma Política la capital del país dejó de llamarse Distrito Federal y adoptó el nombre de Ciudad de México.

Pero muchas otras cosas han ocurrido en el plano de la participación social y de la planeación urbana que merecen ser mencionadas pero que no serán motivo de esta tesis: La ciudad pronto estrenará demarcaciones, las cuales sustituirán a las delegaciones políticas, serán gobernadas por un alcalde y contarán con un Consejo Ciudadano en el que tendrán representación los habitantes de cada antigua delegación. Ello le dará un espacio de participación formal a los habitantes con el que antes no contaron los Jefes Delegacionales.

También, aunque el presupuesto participativo fue incorporado en 2010 a la gestión pública, siendo Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard (2006-2012), por primera vez este mecanismo será supervisado por los integrantes del Consejo, el cual funcionará como lo hacen los Cabildos en el ámbito municipal, en vez de quedar -como hasta ahora- al arbitrio del Jefe Delegacional, lo que obligará a los titulares de las alcaldías a hacer más transparente la metodología con la que se aplica, los procesos y reglas de participación, así como las obras a las que se destinan los recursos gubernamentales y las personas que proponen dichas obras.

De este modo, se esperaría que -como señala la tesis central de esta investigación- a mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel local haya mayor eficiencia en la gestión pública y mayores niveles de democracia. Una nueva investigación de cómo operen estos mecanismos con el nuevo esquema político podrá dar cuenta de si se cumple o no esta predicción.

Agradezco a la UNAM por la oportunidad de realizar mis estudios en un lapso de tiempo más amplio del que originalmente me propuse debido a los incontables obstáculos que he tenido que enfrentar desde que dejé de ejercer el periodismo en empresas de medios para desempeñarme como periodista y como cineasta independiente.

A la doctora Carmen Valverde, ex coordinadora del Programa de Posgrado en Urbanismo le agradezco todas las deferencias que tuvo conmigo desde que me incorporé a la maestría, en particular el haberme invitado a sus cursos extracurriculares y el haberme brindado su apoyo y comprensión cuando hubo momentos difíciles.

Mi agradecimiento también para los coordinadores de las dos áreas de estudio en las que me apoyé para la realización del marco teórico: Hermilo Salas, de Economía, Política y Medio Ambiente, y Ana Areces, de Planeación Urbana y Regional, quien me convenció de dar el paso final para realizar cuanto antes el examen de grado.

A quien fuera mi directora de tesis entre 2006 y 2010, y a quien le debo una parte muy importante del marco teórico-conceptual, la doctora Patricia Ramírez Kuri, mi agradecimiento. Al maestro Enrique Díaz Mora, mi actual director de tesis, quien nunca dudó de que habría de concluir mi etapa como estudiante en la maestría y me orientó y alentó para completar el proceso de síntesis y elaboración de la tesis, gracias también.

Agradezco al maestro Horacio Landa, quien había aceptado ser uno de mis sinodales y me entregó por escrito una serie de comentarios que enriquecieron y ayudaron a ordenar mis ideas en torno al trabajo. El maestro Landa ya no participó en el proceso final porque se jubiló, pero estoy seguro de que recibirá con agrado la noticia de mi obtención del grado.

A mis sinodales, el maestro Jaime Colliers, el arquitecto Alberto Ramos y Bolaños y la doctora Esther Maya les doy las gracias porque desde el aula

estuvieron alentando la realización de este trabajo y me ayudaron a darle forma final con sus comentarios.

A mi amiga Beatriz Rivero, por su entusiasmo por vincular el cine y la ciudad, y por sus múltiples preguntas, porque gracias a ellas me ha sido posible ir ordenando mis ideas, las cuales, debo reconocer, estaban en un estado caótico, la mayor parte del tiempo, desde mi regreso a la universidad.

A mi mamá, Blanca Reyes Ortiz, porque gracias a ella tengo licenciatura y ahora, maestría.

A mis hermanas, Marilú y Paloma.

Y a todos los habitantes de la ciudad de México y zona metropolitana, mis héroes anónimos, quienes me han sostenido durante los recientes cuatro años en las calles. A ustedes está dedicada esta tesis así como mi trabajo como periodista y urbanista.

**POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU.**

Ciudad Universitaria, 01 de junio de 2017.

# I. INTRODUCCIÓN

“Si el vestido es una prolongación de la piel destinada a almacenar y canalizar nuestro calor y energía, la vivienda es un medio colectivo de lograr el mismo fin para la familia o el grupo. (...) Es una prolongación de los mecanismos que regulan el calor de nuestro cuerpo; una especie de piel o vestido colectivo. Las ciudades son también una prolongación aún más amplia de los órganos corporales, para sobrellevar las necesidades de grandes grupos”.<sup>1</sup>

Así definió el teórico de la comunicación de masas, Marshall McLuhan (1969) a la ciudad a la que incluye entre los medios masivos de comunicación y de la que dice, como todos los medios, es una prolongación del hombre. En las breves ideas que le dedicó a la ciudad dentro de la obra que le dio fama, el teórico canadiense se apoyó en una cita del poeta y escritor Charles Baudelaire para hacer suya aquella visión lírica que veía en la urbe: “...la materialización corpórea de nuestros órganos físicos, de nuestros abandonos y nuestras enajenaciones con el fin de aumentar o ampliar el poder de diversas funciones”.<sup>2</sup>

Y es que a pesar de que desde esta perspectiva antropológica la ciudad se construyó para concentrar calor y energía que le permitieran a los individuos y a las colectividades sobreponerse a las condiciones del ambiente<sup>3</sup>, como lo confirma la aguda observación de McLuhan, en ocasiones esa misma cooperación a que da lugar contribuye a acentuar la competencia y la concentración del poder.

Una de las premisas de las que parte esta investigación es que el espacio social es una zona de encuentro y expresión de múltiples intereses y formas de apropiación. Y es también una zona de disputa por el poder por parte de una serie de actores con visiones unas veces comunes y otras veces en disputa.

---

<sup>1</sup> McLuhan, Marshall. (1969). *La comprensión de los medios como las extensiones del hombre*. México, Diana, p.159-167.

<sup>2</sup> Op. Cit.

<sup>3</sup> En su *Iniciación al urbanismo*, el maestro Domingo García Ramos confirma la observación de McLuhan cuando al intentar responder las preguntas: ¿Cómo y por qué se establecen las ciudades? afirma que, en principio, se reconocen tres causas como las que dieron origen a lo que hoy conocemos como ciudades. La primera causa es la búsqueda de un sitio seguro para obtener agua y alimento (energía); la segunda, garantizar la temperatura adecuada para los habitantes (calor y abrigo) y la tercera, defenderse de los elementos naturales y de sus semejantes (seguridad). / García Ramos, Domingo. (1961). *Iniciación al urbanismo*. México, UNAM, p. 26-27.

Han tenido que pasar más de tres décadas de lucha social y política para que los habitantes de la Ciudad de México nos encontremos en el umbral de obtener el reconocimiento como habitantes de una ciudad en la que se puede participar activamente en todas las decisiones públicas.

Veintinueve años, si se parte del momento en el que el partido hegemónico, el PRI, sufrió una escisión en 1988 que lo puso, por primera vez, a punto de perder la elección a nivel federal. Treinta y dos, si se considera desde que comenzaron a gestarse los primeros movimientos sociales en demanda de mayor participación inmediatamente después de los sismos de 1985 y la posterior creación de la primera Asamblea de Representantes del DF.

Pero la amplia expectativa que se creó luego de que el PRI reconoció su primera derrota en las urnas, en el año 2000, se vio truncada o, en el mejor de los casos, pospuesta con la larga espera para que se concretara la tan acariciada reforma política para la ciudad. O se decidió ir paso a paso: primero se eligió al Jefe de Gobierno en 1997 y tres años después a los primeros Jefes Delegacionales en las dieciséis demarcaciones políticas.

Ninguno de estos cambios dejó, por sí mismo, satisfechos a los capitalinos debido a los obstáculos que entraña la organización jurídico-administrativa de la capital del país y a la crisis de credibilidad en que se vieron envueltos los partidos políticos.

En medio de todo este vaivén político, los planes y programas de desarrollo urbano -cuyo diseño se hizo a finales de los ochenta para contener el crecimiento desordenado de la ciudad- se encontraron con muchas dificultades que les impidieron ser una herramienta efectiva para los ciudadanos en la defensa de sus comunidades debido a la prevalencia de los intereses de las empresas inmobiliarias y de los particulares sin escrúpulos. Todos ellos requerían, para ser validados, de una dimensión jurídica que les diera carácter de ley, de la voluntad política de los gobernantes para hacerlos efectivos y de una amplia participación ciudadana que los reconociera como legítimos.

Allí, en forma paralela, el presupuesto participativo se hizo presente, más por la decisión y personalidad de un gobierno emanado de la lucha política y social que encabezara el líder estudiantil Salvador Martínez Della Rocca, el legendario *Pino*, quien además de este mecanismo fue pionero en el diseño de programas de protección del suelo ecológico y construyó un programa de salud ambicioso, inspirado en la revolución cubana, con el que sacó a las calles un módulo móvil para la detección gratuita del cáncer cervicouterino, entre otras innovaciones de carácter social.

Ya en funciones la primera generación de Jefes Delegacionales, y con el voto útil como agente de cambio, el gobierno que encabezó un nada ortodoxo militante emanado de las juventudes panistas Arne Aus den Ruthen quien se propuso un intenso trabajo de eficiencia administrativa, que promovió el uso del condón a contrapelo de la imagen religiosa que el Partido Acción Nacional mantiene como parte de su doctrina partidista, y que intentó disputarle a la

izquierda perredista la preferencia en las colonias populares mediante una renovación total de la imagen urbana en los espacios públicos, el presupuesto participativo volvió a convocar a funcionarios y habitantes.

Dos caras de una misma moneda. Dos proyectos que recurrieron al mismo método de deliberación pública participativa proveniente de Brasil, Argentina y Colombia con ajustes de acuerdo con los fines para los que se aplicó.

Merece ser mencionado el hecho de que el programa había sido olvidado por la administración capitalina y por los gobiernos delegacionales y no fue hasta 2010 -momento que coincidió con la primera entrega de este proyecto de investigación a la Unidad de Posgrado de la UNAM- cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal anunció que se convertiría en un mecanismo de presupuestación en las dieciséis delegaciones políticas.<sup>IV</sup>

El objetivo general de esta tesis es describir los orígenes de uno de los mecanismos de participación ciudadana que se puso en marcha en el periodo 1997-2006 y tratar de establecer si estas y otras experiencias que impulsan las actuales políticas de participación y de planeación en el territorio de la Ciudad de México responden al sentir ciudadano.

La hipótesis central es que a mayor participación ciudadana se puede hablar de mayor eficiencia en la gestión pública y de mayor democracia, si entendemos por democracia una representación ciudadana efectiva. Entiéndase por ésta aquella que corresponde al ideal griego de un gobierno auténticamente emanado del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Lo contrario sería, como lo afirma el politólogo Collin Crouch (2004), pensar que mediante el seguimiento de la agenda de las empresas privadas y de una clase política aristocrática (lo que popularmente se conoce como partidocracia o democracia representativa), se solucionarán las demandas legítimas de los ciudadanos.

Para ello se ha intentado responder a las siguientes preguntas:

---

<sup>IV</sup> De hecho, la nueva Ley de Participación Ciudadana, publicada el 27 de mayo de 2010 y que le dio carácter legal al presupuesto participativo, no mencionaba a este mecanismo explícitamente, se limitó a especificar que la Asamblea Legislativa estaba obligada a prever una porción de entre 1% y 3% de los recursos destinados a las delegaciones para este propósito y proponía la realización de dos diferentes consultas ciudadanas, una para decidir “acciones prioritarias” y otra para la forma en que se aplicarían los recursos ya reservados por la ALDF. El dictamen no dice por qué se optó por este mecanismo deliberativo ni qué objetivos se persiguen con estas consultas, sino sólo considera la participación ciudadana como un fin en sí misma. No fue sino hasta la reforma de agosto de 2011 a dicha Ley cuando los legisladores definieron al presupuesto participativo y tampoco sin incurrir en vaguedades como el hecho de decir que el presupuesto participativo es “aquél sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del DF”. (Artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana) / Para más información se puede consultar la tesis de licenciatura: García Sánchez, Flor de María (2014). “El presupuesto participativo de la Ciudad de México. ¿Participación ciudadana con resultados?” UNAM, México, p. 73.

¿Cómo ha sido la planeación urbana en la ciudad de México y, más específicamente, cómo ha sido la participación ciudadana vinculada a la planeación territorial en el periodo seleccionado?

¿Qué tipo de participación se puso en marcha en los gobiernos delegacionales que aplicaron este mecanismo de participación?

¿Qué tan efectivamente estos modelos de participación permitieron captar las necesidades de la ciudadanía?

¿De qué manera esta participación ciudadana ha permitido que los ciudadanos decidan sobre las cosas públicas, más específicamente sobre aquellas que están relacionadas con la planeación, con la presupuestación y con el ordenamiento y el funcionamiento del territorio?

¿Quiénes participaron, con qué herramientas, cómo y dónde durante el periodo descrito?

¿Cómo las características del espacio, como expresión de la diversidad de puntos de vista, se articulan con las decisiones en materia de planeación urbana?

¿Qué obstáculos enfrentaron los ciudadanos, los urbanistas, los desarrolladores y los gobernantes que participaron y/o los pusieron en marcha?

¿En suma, cómo fue la participación ciudadana en la ciudad de México durante el periodo 1997-2006 en las delegaciones Tlalpan y Miguel Hidalgo?

¿Qué otros factores inciden en la planeación que hicieron posible, por ejemplo, que sólo en estas dos delegaciones se hubieran puesto en marcha estos modelos de participación?

¿Es posible, a partir de estas experiencias, establecer una correlación entre planeación urbana, participación ciudadana y democracia?

El punto de partida es que los fenómenos urbanos son también fenómenos políticos pues, como lo afirma el urbanista Manuel Castells (2006), la planeación urbana puede y debe ser interpretada a partir del efecto social producido por la intervención de la instancia política en el sistema urbano, es decir, el diseño, la implementación y la puesta en marcha de un plan de desarrollo, programa o presupuesto<sup>V</sup> va aparejada de una visión política del espacio.

---

<sup>V</sup> Para una cabal comprensión de estos tres conceptos se puede revisar la ya citada obra de Domingo García Ramos quien establece una distinción entre Plan y Programa (o Proyecto) toda vez que en la planificación urbana se concibe al proyecto como la representación ideal de lo planeado. En la citada obra, el arquitecto García Ramos afirma que el proyecto (generalmente expresado en un plano) es un conjunto de documentos altamente técnicos como son cálculos, instalaciones, presupuestos, calendarios de obra, etcétera. Es decir, el proyecto comprende una serie de tareas que son características del ejercicio profesional del arquitecto o el urbanista. Mientras el Plan es abstracto, tendiente a conseguir una meta o un fin, el Plano o Proyecto es concreto y se entiende como el procedimiento que se debe seguir para obtener el fin que se persigue pero depende de factores objetivos como dimensión, número, calidad, costo, oportunidad, tiempo y etapas de realización. Aunque en esta introducción se les enuncia como un conjunto de cosas semejantes para los efectos de la intervención política en el sistema urbano, es importante aclarar a los lectores de esta tesis que son cosas distintas / García Ramos, Domingo (1961:19-22).

Las dos experiencias locales seleccionadas dan cuenta cada una, de manera independiente, cómo a través de un mismo modelo de participación social con posiciones políticas divergentes, se pueden obtener resultados igualmente satisfactorios.

Como el presupuesto participativo es un mecanismo de deliberación colectiva que no necesariamente está inserto en un plan, en el **Capítulo 1** se hace un breve recorrido histórico por el entramado jurídico de la planeación urbana, desde sus orígenes hasta la actualidad, para demostrar que los gobiernos de todos los niveles han estado cada vez más interesados en involucrar a la población en la toma de decisiones.

Se habla sobre el origen del concepto de planificación urbana en México y el mundo, y se ofrece una definición de planificación. Se describen los diseños jurídico-administrativos que hacían urgente la actual reforma política en la Ciudad de México para garantizar la participación social y se explica cuál es, desde esta perspectiva, la justificación de un derecho urbanístico que apunte hacia un estado ideal de justicia urbana.

En el **Capítulo 2** se analiza el marco teórico y conceptual en que se sustenta esta investigación atendiendo a conceptos como espacio, democracia, participación y ciudadanía. Se define qué es la Participación, por qué adquiere relevancia en el actual contexto mundial de la planificación y el diseño urbanos y qué sentido tiene o para qué se participa.

Se establece la vinculación entre participación ciudadana y planeamiento urbano a partir de las ideas expresadas a fines de los sesenta por uno de los pioneros de la participación y el diseño urbano participativos: el arquitecto paisajista Lawrence Halprin.

Luego se describen los instrumentos de participación ciudadana, se analiza cómo estos pueden ayudar a la reconstrucción del espacio social. Se enuncian algunos enfoques metodológicos y técnicas de participación ciudadana para analizar por qué se participa, cómo se participa y cómo funciona el proceso de empoderamiento ciudadano.

Desde una perspectiva teórica, se intenta demostrar que la planeación urbana es el efecto social producido por la intervención de la instancia política en el sistema urbano.

Y se refiere la importancia de la participación activa en la prefiguración del hábitat que hoy en día se reconoce en los diversos ámbitos de la planificación urbana explicando por qué la planeación y el diseño urbano participativos responden a la necesidad de reflexionar sobre la degradación de la naturaleza a expensas de la racionalidad y del progreso.

Finalmente, se hace un breve repaso por las figuras de representación social que han existido en la ciudad de México desde 1928, cuando se creó la primera figura de representación vecinal, hasta el fracaso de los Comités Vecinales de 1999.



El **Capítulo 3** contiene, de manera muy breve, los antecedentes del modelo de presupuesto participativo puesto en marcha en Porto Alegre para continuar con una, también muy breve, descripción socio-urbanística de las delegaciones Tlalpan y Miguel Hidalgo.

En el **Capítulo 4**, se presentan los formatos y los cuadros concentrados de las veinticuatro entrevistas de entre 30 y 60 minutos con actores que participaron en las asambleas del presupuesto participativo o en otros mecanismos de participación ciudadana que se aplicaron durante los dos gobiernos delegacionales.

Para la realización de las entrevistas se elaboró un cuestionario con 22 preguntas divididas en tres partes: la primera consistió en el llenado de una ficha con preguntas para conocer los datos generales de los entrevistados: *nombre, edad, sexo, colonia, ocupación...* A esta etapa de la entrevista se le denominó: “preguntas de control”.

En una segunda parte se hicieron diez preguntas abiertas para conocer sus comentarios a profundidad sobre el mecanismo de participación como: *¿Qué son las asambleas de presupuesto participativo?, ¿los vecinos contaron con la información necesaria?, ¿volvería a participar..?* A esta etapa de la entrevista se le denominó: “preguntas cualitativas”.

Finalmente, la tercera etapa constó de doce preguntas, la mitad abiertas y la mitad con incisos del 1 al 4 a través de las cuales se pidió a los entrevistados que calificaran, cada uno por su cuenta, la experiencia conforme a un conjunto de criterios tomados de una evaluación hecha por la doctora Alicia Ziccardi para otras experiencias de participación en gobiernos municipales con conceptos como: *obstáculos, oportunidades, gobierno eficaz, gobierno eficiente, gobierno democrático, disposición del gobierno a la participación y eficiencia del mecanismo*, con la intención de desarrollar algunos indicadores para evaluar la experiencia. A esta etapa se le denominó: “preguntas cuantitativas”.

En el **Capítulo 5** se encuentran las conclusiones y propuestas que se desprenden de analizar las veinticuatro entrevistas realizadas, en las cuales se hizo una primera interpretación sobre el conjunto de opiniones vertidas por los entrevistados acerca de las dos experiencias.

En los **Anexos** se pueden encontrar las respuestas a cada cuestionamiento de cada uno de los entrevistados así como las gráficas y las tablas comparativas que dan cuenta, de manera preliminar, de algunas tendencias. Así como una serie de tablas y gráficas elaboradas para facilitar la comprensión de los principales conceptos o sustentar la evidencia histórica o teórico-metodológica presentada.

Para finalizar esta introducción es menester aclarar que el trabajo académico que se presenta a continuación es también resultado de una larga reflexión personal sobre lo ocurrido durante ese periodo como testigo de las asambleas

de presupuesto participativo como periodista. Sin embargo, la investigación aquí puesta a su disposición *ex post* tiene un enfoque socio-urbanístico y no es un trabajo periodístico.

Ojalá que esta tesis sirva como una aproximación a una realidad compleja como lo es la cuestión urbana en una metrópoli como la Ciudad de México que constituye por su historia, por sus dimensiones, por sus características y por su diversidad un desafío para los urbanistas.

## II. OBJETIVOS

El objetivo general de esta tesis es describir los orígenes de uno de los mecanismos de participación ciudadana, el presupuesto participativo, que se puso en marcha en el periodo 1997-2006, y tratar de establecer si estas y otras experiencias que impulsan las actuales políticas de participación y de planeación en el territorio de la Ciudad de México responden al sentir ciudadano.

La hipótesis central es que a mayor participación ciudadana se puede hablar de mayor eficiencia en la gestión pública y de mayor democracia, si entendemos por democracia una representación ciudadana efectiva. Entiéndase por ésta aquella que corresponde al ideal griego de un gobierno auténticamente emanado del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. O si se le quiere enunciar de un modo más simple: la calidad de la democracia depende de una amplia y efectiva participación ciudadana.

Entre los objetivos particulares, los cuales serán enlistados en su totalidad en el Capítulo 4, el más importante es determinar qué tipo de participación se puso en marcha en las dos delegaciones que fueron analizadas y qué tan efectivamente estos modelos de participación permitieron captar las necesidades de la ciudadanía.

Como la investigación pretende establecer un vínculo entre la planificación y la participación ciudadana, muchos de los planteamientos que se abordarán aquí tienen que ver con analizar la vinculación que hay entre participación y planificación, entre participación y diseño urbano, y entre la gestión pública vinculada al territorio, la democracia y la ciudadanía. Y aportar algunas propuestas para mejorar esta relación.

También entre los objetivos particulares de esta investigación está el indagar cuál es el concepto que los actores sociales participantes en la investigación tienen de “buen gobierno” y de una democracia de calidad, con base en una metodología propuesta por la investigadora Alicia Ziccardi, y con ello analizar si esta participación contribuye a construir un espacio de gestión eficiente y democrático que empodere a los ciudadanos y les permita participar desde una perspectiva crítica sobre la gestión pública y la ordenación del territorio.

### III. MARCO HISTÓRICO JURÍDICO

#### Capítulo 1

## ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ESPACIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

### PRESENTACIÓN

Como se verá en este capítulo, debido a la centralidad que mantiene la ciudad de México en el sistema urbano, el papel que históricamente se le ha asignado desde que el país se independizó de la corona española ha dependido del proyecto político que, a través de la Historia, ha terminado por imponerse desde la silla presidencial.

La posibilidad de que los capitalinos participemos o no en los asuntos de la ciudad dependió, por ejemplo, en el siglo 19, durante el periodo independiente, de la disputa entre dos proyectos políticos: por una parte la visión federalista, liberal y de reconocimiento de derechos y por otra el centralismo conservador que procuró restringir esos mismos derechos.

Consolidado el proyecto modernizador en el siglo 20, la planeación urbana atravesó por diversos momentos que fueron desde la libertad de proponer soluciones al crecimiento urbano desde las más novedosas ideas revolucionarias a nivel mundial hasta etapas mucho más técnicas en las que la toma de decisiones se llevó a cabo en forma centralizada.

En la medida en que tanto la planificación como la participación ciudadana se fueron institucionalizando, entre las décadas de los cuarenta y los setenta, el desarrollo urbano de la ciudad se dio en forma desigual. Así, la capital del país transitó de obras impulsadas por entidades individuales a obras que fueron resultado de una amplia participación de las comunidades donde los mayores beneficios recayeron en los grupos sociales más activos o de mayor poder político y/o económico.

Lo que se presenta a continuación es un breve recuento histórico sobre el gobierno y sobre el diseño jurídico-administrativo de la ciudad de México desde la creación del DF –con el inicio del México Independiente- hasta la compleja y creciente ciudad del siglo 21.

También se describen los elementos que caracterizan al derecho urbanístico como el conjunto de normas, instituciones y principios orientados a la solución de los problemas que se producen en el sistema urbano y a la procuración de la justicia urbana.

Para sustentar esta visión sobre la cuestión urbana se parte de la premisa de que la ciudad, como hecho social (Paoli, 1990), es objeto de estudio de muy diversas ciencias. Tanto la sociología como el derecho cuentan con herramientas científicas para conocer la realidad urbana pues mientras la primera ayuda a comprender las interrelaciones entre los individuos que conviven entre sí, el derecho sirve comprender las reglas a las que suele sujetarse dicha convivencia.<sup>1</sup>

En la medida en que los planes de desarrollo se han consolidado como herramienta de previsión que sirve para ordenar el crecimiento de la ciudad, los gobiernos de todos los niveles han ido comprendiendo la importancia de involucrar a la población en la toma de decisiones sobre el territorio.

Hoy, vistos desde una perspectiva científica, los planes y programas de desarrollo son una expresión de hechos sociales y, a su vez, son producto de la interacción que tiene lugar en las ciudades modernas. Su cumplimiento no sólo es muestra de la voluntad política de los gobernantes, sino de un avance hacia un estado ideal de justicia urbana.

## 1.1 LOCALIZACIÓN.<sup>2</sup>

Históricamente, la ciudad de México ha sido el más importante centro económico, político y cultural del país, y como resultado de ello ha experimentado un enorme crecimiento en lo geográfico y en lo social.

La función predominante de la ciudad de México se ha mantenido desde que era capital de la Nueva España durante la colonia, pasando por la independencia política en el siglo 19, hasta la época contemporánea.

Sin duda, la ubicación de la ciudad capital, en el centro geográfico del territorio nacional, la ha hecho desempeñar un papel protagónico con respecto a la región central y a las demás ciudades del país.

La ciudad de México se localiza en la porción meridional de la Altiplanicie mexicana, en la región denominada cuenca de México, que se encuentra comprendida entre los paralelos 19°01'18" y 20°09'12" de latitud norte y entre

---

<sup>1</sup> Guzmán Valdivia, Isaac. (1983). *El conocimiento de lo Social. La sociología científica y la ontología social*. México, Jus, p.56.

<sup>2</sup> Valverde, Carmen y Adrián Guillermo Aguilar. (1988). *Localización geográfica de la ciudad de México*, en *Atlas de la ciudad de México*. México, El Colegio de México-Plaza y Valdes-DDF, p.19-22.

los meridianos 98°31'58" y 99°30'52" de longitud oeste de Greenwich, y cuenta con una superficie de 9,560 km<sup>2</sup>.

Comparte el territorio de la cuenca del Valle de México con varias entidades federativas de las que el Estado de México ocupa la mayor superficie, así como los estados de Tlaxcala y Puebla, al oriente, e Hidalgo, al sur. Si bien el emplazamiento de la ciudad de México en esta cuenca le ha dotado de ciertas particularidades que la distinguen de otras ciudades, es también cierto que el crecimiento acelerado de la mancha urbana ha originado un constante y progresivo deterioro del medio natural de la región.

El antecedente histórico de la ciudad de México es la antigua Tenochtitlán, el antiguo centro ceremonial y comercial de los aztecas, cuyo emplazamiento ocupaba una isla localizada en el antiguo lago de Texcoco. Tal vez ese es el aspecto natural que más consecuencias ha tenido en la vida de la ciudad, lo que explica las inundaciones periódicas de que ha sido objeto.

Los aztecas construyeron diques para contener las aguas de los lagos y los españoles se ocuparon por desalojar el agua mediante grandes obras hidráulicas como el Tajo de Nochistongo y el Gran Canal del Desagüe. No fue sino hasta la construcción del Sistema de Drenaje Profundo cuando se buscó poner una solución de más largo plazo a esa situación. (Legorreta, 2006).

El Distrito Federal fue creado por decreto del Congreso Constituyente el 28 de noviembre de 1824 como sede de los poderes federales. Mediante el decreto, se determinó que su distrito quedaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de la propia ciudad y su radio de dos leguas.

La delimitación actual del Distrito Federal fue establecida el 15 y el 17 de diciembre de 1898 por el Congreso de la Unión. Por ello, la localización geográfica del Distrito Federal se encuentra íntimamente relacionada con la ubicación de la ciudad de México pues, durante varias décadas del presente siglo, dicha ciudad quedó circunscrita a los límites político-administrativos de esa entidad federativa.<sup>3</sup>

El crecimiento de la mancha urbana de la ciudad de México, dentro del Distrito Federal, se ha dado preferentemente en terrenos correspondientes a la llanura lacustre; sin embargo, la expansión de la ciudad ha sido tal que también se puede apreciar una franca invasión de las estribaciones de algunas sierras, como la del Ajusco y la de las Cruces, en el Distrito Federal, y las de Monte Alto y Monte Bajo, en terrenos del Estado de México.

Por ello, al hablar del crecimiento de la ciudad de México no se puede circunscribir únicamente al territorio del Distrito Federal ya que el proceso de

---

<sup>3</sup> El 29 de enero del 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución general de la República en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México para dar paso a la creación de la primera Asamblea Constituyente que estuvo a cargo de redactar la primera constitución de la capital del país. Entre otras cosas, dicha reforma ordenó que se cambiara el nombre de la capital del país de Distrito Federal por el de Ciudad de México.

expansión física y la urbanización que representa han rebasado los límites político-administrativos de esta entidad para abarcar también una superficie importante del Estado de México.

Hasta 1940, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) correspondía a lo que actualmente son las delegaciones centrales de la ciudad: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, además de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán y Magdalena Contreras. Es decir, la extensión de la ciudad se circunscribía principalmente a la llanura lacustre, con una topografía plana, a excepción de algunos lomeríos hacia el occidente del Distrito Federal en áreas como las Lomas de Chapultepec y Mixcoac.

Para la década de los cincuenta, se integran a la ZMCM la delegación Iztapalapa y el municipio de Tlalnepantla. Con ello, la expansión de la ciudad continuó sobre terrenos planos del oriente, al pie del cerro de la Estrella, y hacia el norte, ya en terrenos del Estado de México, en forma de fraccionamientos residenciales e industriales siguiendo las principales carreteras y vías férreas o invadiendo las sierras de Monte Alto y Monte Bajo alrededor de la recién creada Ciudad Satélite.

Durante esta misma década tuvieron lugar expansiones importantes hacia el sur; quizá la más sobresaliente es la que se produjo sobre la cubierta lávica producto de las emisiones volcánicas más recientes registradas en la cuenca de México. Tal relieve había constituido hasta esas fechas una de las principales barreras físicas al crecimiento urbano en esa dirección. Desarrollos como el Pedregal de San Ángel y la Ciudad Universitaria iniciaron la integración de esa zona al paisaje urbano.

Ya en los sesenta continúa y se consolida rápidamente el proceso de urbanización, sobre todo hacia la parte norte, integrándose los municipios de Naucalpan, Ecatepec y Chimalhuacán. En esta zona, la ocupación del suelo ocurre principalmente en las planicies que se ubican alrededor de la sierra de Guadalupe, e incluso se empiezan a poblar sus laderas.

Algo sobresaliente fue la ocupación, hacia el oriente, de terrenos secos y salinos del antiguo vaso del lago de Texcoco, a pesar de ser inadecuados para el uso urbano a causa de las tolvaneras en la estación seca y de las inundaciones en la época de lluvias. Además, esta zona permanecía sin vegetación debido al alto contenido de sal en el suelo, y hasta antes de su ocupación residencial sólo había tenido interés para la explotación de sal.

En el Distrito Federal, la ZMCM incluía todas sus delegaciones actuales, a excepción de Milpa Alta y Tláhuac. Con importantes obras viales, como el periférico, la ciudad continuó expandiéndose hacia el sur, ocupando suelos de origen lacustre en dirección a Xochimilco y terrenos cubiertos de lava hacia el rumbo de Tlalpan. Además, ciertos asentamientos comenzaron a ocupar el piedemonte de las sierras de Chichinautzin, hacia el sur, y de las Cruces en el poniente, tendencia que se consolidaría en la siguiente década.

En los años setenta, la ZMCM comprendía todo el Distrito Federal, a excepción de Milpa Alta; del Estado de México se integraron los municipios de Tultitlán, Coacalco, La Paz, Cuautitlán, Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan y Nezahualcóyotl. Y en los ochenta, la ZMCM continuó su expansión, integrando a la delegación Milpa Alta en el Distrito Federal, y a los municipios de Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Ixtapaluca, Nicolás Romero y Tecámac, todos pertenecientes al Estado de México.

Lo anterior significa que la ciudad ha presentado dos tendencias principales de crecimiento en las últimas décadas del siglo 20: al norte y hacia la zona oriente, en esta última dirección la ciudad comenzó a ocupar los terrenos del antiguo lago de Chalco y consolidó la ocupación de las partes bajas, alrededor del extremo oriente de la sierra de Santa Catarina, en áreas como Ayotla e Ixtapaluca. Asimismo, se incorporaron amplias áreas de origen lacustre en una especie de corredor en dirección al poblado de Texcoco.

En cuanto a la expansión de la ciudad hacia el norte, cuando ésta rodeó a la sierra de Guadalupe volvió a disponer de otra llanura lacustre del antiguo lago de Zumpango para el crecimiento de la mancha urbana, lo que originó importantes desarrollos industriales y habitacionales.

## 1.2 LOS ORÍGENES Y LAS BASES DE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO.

### 1.2.1 Gobierno y Organización Jurídico-Administrativa.

Para comprender la organización jurídico-administrativa de la ciudad de México es necesario tener claro que el DF nació con la creación del sistema federal de gobierno, en el México independiente, y que su administración y gobierno dependió formalmente hasta 1997 del poder federal.

Dentro de un estado federal suele existir una circunscripción territorial que sirve de asiento a los órganos o a los poderes federales. Es el caso del DF que se creó para hacer viable la residencia de un poder general que ha existido en relación con otros poderes locales, los cuales, sin embargo, carecieron de una completa jurisdicción respecto de aquel territorio hasta la reciente reforma política de 2016.<sup>4</sup>

Hasta el día de hoy, el DF ha sido parte integrante de la federación, esto es, tiene naturaleza de entidad federativa. Sin embargo, incluso después de la

---

<sup>4</sup> Hay que recordar que a partir de 1997, los capitalinos pudieron elegir por primera vez al Jefe de Gobierno y hasta 2000, a los Jefes Delegacionales. Otros cargos correspondientes a los otros poderes han estado en manos del Presidente de la República, como era el nombramiento del Procurador capitalino a propuesta del Jefe de Gobierno. Con la entrada en vigor de la Primera Constitución de la Ciudad de México, la actual Asamblea Legislativa pasará a ser, por primera vez, un Congreso local equivalente a los congresos de las otras entidades del país. Y el Jefe de Gobierno podrá nombrar por primera vez al Procurador de la ciudad.



Primera Constitución de la Ciudad de México de febrero de 1917, la ciudad de México no reúne todas las características de un estado federado aunque en ella se ejerzan las funciones típicas de éste: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, pues hasta la fecha no es un estado soberano, sino autónomo.

Hasta 1997, si bien el Artículo 32 de la Constitución general de la República le atribuía al DF personalidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles, el gobierno capitalino no conformaba una personalidad jurídica diferente de la del ejecutivo federal.

Ello cambió con la elección del primer Jefe de Gobierno del DF pues hasta antes de ello la entidad estuvo sujeta a un régimen constitucional de excepción que se regía de acuerdo con distintas bases de la fracción VI del Artículo 73 de la Constitución federal. Y hasta 1997, los poderes ejecutivo y legislativo no eran propios de un gobierno soberano ni eran elegidos directamente por los ciudadanos.

También hasta 1997, la administración del DF estuvo a cargo de un departamento que rendía cuentas en forma directa a la administración federal: el Departamento del Distrito Federal. Ello, debido al argumento de la Presidencia de la República, de que el Presidente no podía ejercer estas funciones de manera directa.

De este modo, el DDF era una dependencia que formaba parte de la administración pública federal centralizada.

Como resultado de este arreglo institucional, la ciudad de México ha permanecido a través de su historia ligada a las decisiones del poder ejecutivo federal lo que ha supeditado a sus habitantes a ir de las libertades de los esquemas federalistas y liberales al centralismo de los esquemas conservadores y monárquicos.

En lo relativo a su desarrollo urbano, y como resultado de su centralidad, desde su fundación como México-Tenochtitlan, la ciudad de México también ha sido el eje estructurador de la política, de la economía y el desarrollo del país.

En un amplio estudio sobre la administración pública local que constituyó su tesis de maestría, Margarita González Gamio (2005) explica que el primer esquema que se adoptó en la ciudad de México durante el periodo independiente fue el que resultó del primer gobierno federal. Durante 1824, la administración pública se ejerció a través de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que también se hacían cargo del poder local.

La socióloga explica que en ese tiempo el DF estaba constituido por doce municipalidades: la de México, Guadalupe, Tacubaya, Azcapotzalco, Tacuba, Ixtacalco, Mixcoac, Iztapalapa, Popotla, Ladrillera, Nativitas y Mexicalcingo. En la periferia y pertenecientes al Estado de México se encontraban las municipalidades de Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> González Gamio, Margarita. (2005). *Distrito Federal, una reforma inconclusa. La forma de*

La Constitución de 1824 decretó la separación de la ciudad de México del Estado de México, dejando en el Distrito Federal los poderes de la Unión y otorgando al Congreso de la Unión la posibilidad de elegir una sede en la que se ubicaran los poderes federales.

El Decreto de Creación del DF promulgado el 29 de noviembre de 1824 por el primer presidente Guadalupe Victoria estableció su distrito como el comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de la ciudad y su radio de dos leguas.<sup>6</sup> Y añadió que el gobierno político y económico del expresado distrito quedaría exclusivamente bajo jurisdicción del gobierno general.

El Congreso decidió, por encima de la oposición de la legislatura del Estado de México, que la ciudad de México fuera sede de los poderes de la Unión, ponderando los atributos geográficos, estéticos, de defensa militar, de recursos económicos y culturales, de tradición histórica y de importancia política de la metrópoli. Sólo que en la primera legislatura el DF no tuvo diputados representantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en razón de su reciente creación.

Como detalla Sergio Gutiérrez Salazar (1985), fue dos años después con el decreto del 11 de abril, expedido por el Congreso, que se estableció que a partir de la siguiente legislatura el DF quedara representado en la Cámara de Diputados.<sup>7</sup>

Durante la vigencia de la Constitución de 1824 el DF careció de representantes en el senado, ya que dicha ley únicamente señalaba en su Artículo 25 que cada estado de la federación debería estar representado por dos senadores, sin incluir al DF. En consecuencia, los capitalinos contaban con representación en el Congreso y podían proponer leyes, pero no podían legislar sobre esas leyes, tal sería el razonamiento que se desprende de estas disposiciones.

Debido a la importancia que el Distrito Federal representaba en el aspecto económico, político, social y cultural para toda la República en el México independiente, y para los diferentes presidentes, el régimen de gobierno se cambió aproximadamente seis veces, aplicándose el mejor sistema jurídico según el criterio presidencial.

El gobierno de Santa Anna derogó al DF en 1847 y lo puso a cargo de un Ayuntamiento. Mediante decreto de Santa Anna, el gobierno centralista decidió ampliar el área territorial de la ciudad de México y le asignó el nombre de Distrito de México. posteriormente, suprimió el Ayuntamiento, nombró a un gobernador y canceló el derecho de elección de los habitantes. **(Ver Anexo 1)**

---

*gobierno y sus implicaciones en el desarrollo urbano: La Delegación Miguel Hidalgo a una década.* México, Asamblea Legislativa del DF, p.36.

<sup>6</sup> Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. (1985). *Gobierno y administración del Distrito Federal en México.* México, Instituto Nacional de Administración Pública. p.53.

<sup>7</sup> Op. Cit., p.57.

La revolución de Ayutla terminó con el gobierno de Santa Anna y en 1857 el Congreso ratifica al DF como sede de los poderes federales bajo la denominación de Estado del Valle de México. De acuerdo con Gutiérrez Salazar, fueron razones de carácter político, económico y social las que llevaron a los constituyentes de 1857 a ratificar a la ciudad de México como la residencia de los poderes de la federación con la naturaleza de DF.

Dos años después, el Distrito de México fue sustituido por el Departamento del Valle de México, cuya ciudad de México era su capital, a cargo de un gobernador designado por el Presidente de la República.

Sin considerar al DF como parte integrante de la federación, la Constitución de 1857 estableció en su artículo 46 que el estado del Valle de México se tomaría del territorio comprendido por dicho Distrito, pero que su creación sólo tendría efecto cuando los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar. Correlativamente se autorizó al Congreso de la Unión para cambiar la residencia de dichos poderes a través del Artículo 72, fracción V.

Con relación a la forma de gobierno, el artículo 72, fracción VI facultó al Congreso para el gobierno interior del DF y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos eligieran popularmente a sus autoridades para cubrir sus necesidades locales.<sup>8</sup>

Con el triunfo de Juárez, el gobierno de la ciudad de México se puso a cargo de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. Se reinstaló como DF y quedó dividido en la municipalidad de México y varios partidos; la primera a cargo de un gobernador y los otros a cargo de los prefectos designados por aquél.

Cuando en 1863 ocurre la invasión francesa, la ciudad de México quedó a cargo de un gobernante militar. Es hasta 1867 cuando Juárez restaura la República y la ciudad de México recupera su carácter de DF. Y en 1874, a iniciativa de Sebastián Lerdo de Tejada, se restablece el sistema bicameral en el Congreso de la Unión y el DF es representado por primera vez en la Cámara de Senadores.

Porfirio Díaz deroga el decreto de Juárez de 1861 y divide al DF en la municipalidad de México y varias prefecturas, en 1899. Fiel a su estilo de gobernar, Díaz firma un decreto mediante el cual otorga al Congreso facultades para legislar en todo lo concerniente al DF y suprime el derecho de los ciudadanos para elegir las autoridades políticas, municipales y judiciales.

En 1903, Porfirio Díaz expide la Ley de Organización Política y Municipal del DF que divide al DF en 13 municipalidades. La guerra civil, durante el periodo revolucionario, mantiene intacto el arreglo político-administrativo de la ciudad de México hasta el periodo carrancista.

---

<sup>8</sup> Idem., p.61.

Concluida la revolución, el Congreso Constituyente de 1917 expide la Constitución Política de México en la que reconoce nuevamente al DF como entidad de la federación. Y es hasta 1928 cuando a iniciativa del entonces candidato a la presidencia Álvaro Obregón, el Congreso de la Unión aprueba las reformas sugeridas al Artículo 73, fracción VI de la Constitución que suprime el municipio libre en el DF.

Electo Obregón, el Presidente de la República queda facultado para gobernar y administrar al DF a través de un departamento administrativo que formaba parte de la administración pública federal y a cargo de un jefe de departamento designado y electo a discreción por el titular del Ejecutivo federal.

A partir de 1941, con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito Federal el 31 de diciembre, se presentaron cambios en la administración del gobierno de carácter organizativo y funcional que reflejaban la necesidad de contar con una estructura administrativa acorde a las condiciones políticas, económicas y sociales que se vivían entonces en la ciudad.

En la década de los cuarenta la población del país era mayor a 1 millón y medio de habitantes, lo que representaba un incremento considerable de población que tendía a asentarse en la capital. Debido a este incremento de carácter territorial. El Distrito Federal redujo su número de delegaciones a doce por la fusión de la delegación General Anaya en Coyoacán.

Para algunas delegaciones más se modificó el nombre, específicamente la delegación Guadalupe Hidalgo se convirtió en la Gustavo A. Madero y San Ángel en Villa de Álvaro Obregón. A partir de este año, el Departamento Central se renombró como ciudad de México.

La forma de organización del Ejecutivo local, representado entonces por el Departamento del Distrito Federal (DDF), también se modificó, ahora integrado por un Jefe, un Secretario General, un Oficial Mayor, un Jefe de Policía y 12 dependencias generales. Continuaba con las atribuciones designadas por la Presidencia de la República.

En el periodo 1941-1979 la ciudad presentó un crecimiento desmesurado lo que significó el principio de la alta concentración de personas con que actualmente cuenta la ciudad de México. para esta última década el DF contaba con cerca de seis y medio millones de habitantes.

El 29 de diciembre de 1970 se expidió la tercera Ley Orgánica del DDF la cual, entre sus cambios, presentaría la creación de cuatro delegaciones que anteriormente conformaban la ciudad de México (Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza), además se redefinieron las delegaciones para quedar en 16. Se determinó que en cada delegación se designaría un Delegado y un Subdelegado que continuaban siendo designados y removidos por el Regente, previo acuerdo con el Presidente de la República.

El 6 de diciembre de 1977, el artículo 73 de la Constitución general de la República, en su fracción VI, fue modificado para agregar un texto que señala

lo siguiente: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.<sup>9</sup>

Esto repercutió para que el 29 de diciembre de 1978, al expedir la Ley Orgánica, se creara un capítulo VI dedicado a la participación política de los ciudadanos; a esta ley se le anexaron reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial del 16 de diciembre de 1983.

### 1.2.2 La planeación urbana en México.

A pesar de los beneficios económicos que trajo consigo la revolución industrial, la urbanización a nivel mundial afectó estilos de vida y territorios por lo que en los albores del siglo 20 las sociedades involucradas en estos procesos comenzaron a exigir mejores condiciones de vida.

Estos intentos por controlar las formas de expansión de las ciudades propiciaron el desarrollo de una disciplina a la que se le otorgó el cometido de concebir conceptos e instrumentos con el fin de hacer concordar las actividades que sostenían a la industrialización (financieras, productivas, educativas y recreativas) con los espacios donde tenían lugar.

Es entonces cuando comienzan a surgir en todo el mundo términos como urbanismo, *city building*, *städtebau* y planificación con los que se nombra por primera vez a esta nueva disciplina. En un principio fue la necesidad de sanear las ciudades lo que motivó el surgimiento de los primeros planes de regeneración urbana, después fue el arreglo de los efectos técnicos y sociales de las grandes aglomeraciones urbanas.

Una vez que el capitalismo se consolidó en el mundo y con él los estados-nación, el Estado asumió las tareas de la planificación, con lo que nació la idea de un estado interventor. Y desde ese mismo momento surgió la noción de la interdisciplinariedad, es decir, de que el abordaje de los problemas derivados de la acelerada urbanización en todo el mundo sólo era posible no sólo desde la arquitectura o la ingeniería, sino desde la sociología y desde muy diversas disciplinas.

En esta tesis se entiende por planificación la disciplina que tiene como objeto de estudio el fenómeno urbano y entre sus objetivos están la prevención y la reparación de los problemas que se fraguan en y con motivo de las ciudades.

En México las figuras que encabezaron las primeras iniciativas de planificación urbana a comienzos del siglo 20 fueron Roberto Gayol, Miguel Ángel de Quevedo, Eduardo Liceaga, Alberto J. Pani, Modesto C. Rolland, José Luis Cuevas Pietrasanta y Carlos Contreras.

---

<sup>9</sup> Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. (1985). Op. Cit., p.79.

De acuerdo con el investigador de la UAM Gerardo Sánchez Ruiz, de todos ellos fueron los dos últimos, Cuevas y Contreras, quienes destacaron con mayor solidez en lo que hoy se conoce como la planeación moderna de ciudades debido a su conocimiento de los trabajos que en ese ámbito se desarrollaban entonces en Europa y Estados Unidos.

El primero en introducir las figuras de la democracia participativa vinculadas a la planeación urbana fue Modesto C. Rolland, hombre cercano a Venustiano Carranza, quien propuso incorporar la revocación, el referéndum y la iniciativa popular.<sup>10</sup>

Entre otras cosas, Rolland defendió la idea de constituir un gobierno “gerente” para la ciudad que estuviera conformado por un conjunto de personas a las que se les fijara un salario para que atendieran los “negocios” del “municipio”.

Se debe a Carlos Contreras la creación del neologismo planificación, a partir del término anglosajón *city planning*, para designar el hecho de organizar totalmente no sólo una ciudad, sino una región y hasta un país teniendo en consideración las necesidades presentes y las posibilidades futuras.

En el primer número de la revista Planificación, de la que fue fundador, Contreras definió el término de la siguiente manera:

“La historia del desarrollo de los agrupamientos humanos en casas, en pequeños poblados, en ciudades, en regiones y en naciones enteras. Así como el arte de construir ciudades de acuerdo con un plano regulador y no al azar”.<sup>11</sup>

Contreras creyó en la necesidad de lograr un esfuerzo consciente para dirigir el futuro desarrollo de una ciudad en forma ordenada a través de reglamentaciones adecuadas.

Todos ellos abrevaron de las ideas de planeación moderna de ciudades nacidas en Alemania y extendidas y ampliadas en Inglaterra y Estados Unidos. Sin embargo, muchas de las propuestas de estos pioneros de la planificación sucumbieron pese a su carácter capitalista, debido a que se impuso una lógica individualista cuando una de las exigencias de la planificación era su carácter colectivo.<sup>12</sup>

En la medida en que tanto la planificación como la participación ciudadana se fueron institucionalizando, entre las décadas de los cuarenta y los setenta, el desarrollo urbano de la ciudad se dio en forma desigual. Así, la capital del país transitó de obras impulsadas por entidades individuales a obras que fueron resultado de una amplia participación de las comunidades donde los mayores beneficios recayeron en los grupos sociales más activos o de mayor poder político y/o económico.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Sánchez Ruiz, Gerardo G. (2008). *Planeación moderna de ciudades*. México, Trillas, p.254.

<sup>11</sup> Op. Cit., p.262.

<sup>12</sup> Idem., p.275-277.

<sup>13</sup> Idem., p.280-281.

Oficialmente, la planificación de la ciudad de México inicia con la creación del DDF, el 31 de diciembre de 1928. Entonces se promulgó la primera Ley Orgánica que en su Artículo 24, fracción XXIV, establecía como función del DDF: “formar el reglamento relativo a la planificación de la urbanización del mismo Distrito conforme a la cual se ejecutarán las obras del DF”.<sup>14</sup>

En 1930, con la Ley de Planeación General de la República, se planteó la necesidad de realizar una actividad planificada en el nivel nacional y en los diversos estados de la República. Esta ley desembocó en la formulación del primer plan sexenal para México, la denominada Ley sobre Planeación General de la República en la que se definió la orientación del programa de gobierno para el periodo 1934-1940.

En su Artículo 2, la ley hace mención al “Plano Nacional de México”, concebido como “una serie de documentos gráficos que expresen las ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que se vayan realizando o que deban realizarse para formar un plan de conjunto, coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico del país”.<sup>15</sup>

El ordenamiento también menciona los llamados “Planes Reguladores” que, como su nombre lo indica, tenían por objeto expresar gráficamente los lineamientos a que se sujetaría el desarrollo de las entidades federativas.

Como apunta Juan Gil Elizondo (1986), el tema hidrológico del Valle de México y la regulación de las obras de drenaje y saneamiento del DF eran relevantes en el Plan de Organización de esta primera Ley sobre Planeación General de la República.

El 22 de febrero de 1933 se publicó el reglamento a la Ley de Planificación y Zonificación del DF y territorios de Baja California con la finalidad de coordinar los trabajos de todas las autoridades con la realización de proyectos y obras.

De acuerdo con Gil Elizondo, a partir de 1940, la ciudad de México se vio afectada por su proceso de industrialización, lo que trajo un crecimiento acelerado de la población, el deterioro de determinados servicios urbanos y la inadecuación de la estructura de la ciudad a los nuevos requerimientos de usos y organización de su espacio.

La Presidencia designó a la Dirección de Obras Públicas conjuntar todos los esfuerzos en un Plano Regulador en el que se habrían de determinar cuáles serían las obras relevantes para ordenar el desarrollo de la capital, tomando como antecedentes los primeros estudios que respondieron a la primera Ley de Planificación y Zonificación del DF y Territorios de Baja California.

De acuerdo con el investigador, este periodo se caracteriza por la estabilidad política que trajo consigo la consolidación de una clase política y la

---

<sup>14</sup> Gil Elizondo, Juan. (1986). *Planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México*, en Gustavo Garza, coordinador, *Atlas de la Ciudad de México*. México, El Colegio de México, p.395.

<sup>15</sup> Op. Cit., p.396.

industrialización del país. Y el Estado mexicano comenzó a participar más en la construcción de obras de infraestructura.<sup>16</sup> La acción más ambiciosa de este periodo fue la creación de una serie de Comisiones de Cuencas Hidrológicas, a partir de 1946, que pretendían impulsar un proyecto hidrológico fuera de la mesa central del país.

Siguiendo la clasificación que el urbanista Gustavo Garza (1992) elaboró a principios de los noventa, durante el periodo de Luis Echeverría Álvarez, a partir de 1970 se consideró por primera vez la dimensión territorial en las políticas económicas y con ello se crearon una serie de programas urbanos. Los más importantes fueron:

- a) Comisión Nacional de Zonas Áridas;
- b) Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres;
- c) Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal;
- d) Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales y una serie de decretos de descentralización industrial para las áreas metropolitanas de México, Monterrey y Guadalajara, para las localidades cercanas a dichas zonas metropolitanas y para el resto del país;
- e) Programa Integral de Desarrollo Rural (1973);
- f) Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973);
- g) Centros Coordinadores Indigenistas (1973);
- h) Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los estados del país;
- i) Ley General de Población (1973);
- j) Comisión General de Desarrollo Regional (1975);
- k) Ley de Desarrollo Urbano del DF (1975);
- l) Ley General de Asentamientos Humanos (1976) la cual fue entonces la mayor iniciativa legislativa en materia de planificación territorial en la historia del país. En ella se propone como objetivo general racionalizar el ordenamiento y la regulación de las localidades urbanas y rurales en todo el territorio nacional.

En suma, el periodo se caracterizó por la multiplicación de las medidas urbano regionales y el marcado interés del Estado por sentar las bases jurídicas para planificar en el ámbito territorial. **(Ver Anexo 2)**

En 1977, comienza lo que Garza llama el periodo de la planeación institucionalizada. México tenía un sistema urbano de alrededor de 230 ciudades con cerca de 31.2 millones de habitantes y un PIB agropecuario inferior al 10% del total nacional. Tenía un nuevo perfil urbano-industrial.

En este periodo se formaliza institucionalmente un sistema nacional de planificación urbana. Se establecen los Convenios Únicos de Coordinación para coordinar las acciones comunes del Ejecutivo federal con los gobernadores de los estados.

---

<sup>16</sup> Idem., p.397.



Se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. También se crea la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) para estudiar y sugerir acciones dirigidas a los grupos marginados.

En 1977, la Ley General de Asentamientos Humanos se erige como el marco jurídico-institucional para la planeación y ordenación territorial de la población. Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la SAHOP las atribuciones de elaborar y dirigir la política de asentamientos humanos así como formular un plan nacional de desarrollo urbano.

Y se crea la Comisión Nacional del Desarrollo Urbano, su objetivo principal era ser herramienta de comunicación, colaboración, comunicación y coordinación permanente entre los organismos públicos relacionados con lo urbano-regional.

En mayo de 1978 se aprueba el Primer Plan Nacional de Desarrollo en cuyo diseño participan todas las dependencias de la Administración Pública federal y que consiste en un conjunto de programas de acción concertada orientados a seis estrategias de desarrollo urbano: la descentralización de la administración pública, la descentralización de las actividades industriales, la promoción de la construcción de infraestructura industrial y energética, el desarrollo rural y la promoción de la construcción de infraestructura en puertos marítimos.

En forma paralela, se elaboran formalmente los primeros 10 planes regionales para las denominadas regiones prioritarias; 31 planes estatales para cada uno de los estados del país y el Distrito Federal; 3 planes para Zonas Conurbadas del centro del país, Monterrey y Guadalajara y 2,377 planes de desarrollo municipal.

En 1980 se elabora el Plan de Desarrollo Urbano del DF con cuatro niveles de metodología: normativo, estratégico, de corresponsabilidad, sectorial e instrumental. Y entre 1980-82 se elabora el Plan Global de Desarrollo (PGD) que por primera vez cuestiona la elevada concentración poblacional en la ciudad de México y la dispersión de casi 40% de la población en más de 95,000 localidades menores de 2,500 habitantes.<sup>17</sup>

En el penúltimo año de gobierno del José López Portillo se redacta el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País que analiza los aspectos demográficos, ambientales, de infraestructura hidráulica y energética, vialidad y transporte, equipamiento urbano, vivienda, reservas territoriales, emergencias urbanas, aspectos administrativos y ordenamiento del territorio. El objetivo principal es reducir el crecimiento demográfico de la ZMCM y prever sus requerimientos de infraestructura.

A partir de 1983, durante el gobierno de Miguel De la Madrid Hurtado, se crea el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y siete programas urbano-regionales.

---

<sup>17</sup> Garza, Gustavo. (1992). *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*. México, El Colegio de México, p.34.

Para el sector de asentamientos humanos se realiza la denominada “reforma municipal”, para la cual se modificó el Artículo 115 Constitucional a fin de reintegrar al municipio la gestión de los asuntos políticos y la planeación de su territorio.

Aunque fracasó por estar sujeta a un fondo dependiente de los precios del petróleo, desde entonces los gobiernos municipales comenzaron a conquistar nuevos espacios como ejecutores y gestores de la planificación urbana.

Alfonso Iracheta (1992), investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México, quien ha realizado también un minucioso recuento de las acciones en materia de planeación urbana en México y, en particular, en la capital del país, considera que cada uno de los planes y programas mencionados además de ser hitos en la historia de la planeación territorial en México, representan momentos culminantes de procesos iniciados con anterioridad a través de los cuales el gobierno y los Colegios de Arquitectos e Ingenieros han intentado dar respuesta al acelerado proceso de urbanización y a la creciente complejidad de los problemas que han sufrido los habitantes de las grandes ciudades.<sup>18</sup>

En lo que se refiere al origen de las iniciativas de planeación urbana, el investigador de la UAM Daniel Hiernaux (1992) afirma que vale la pena destacar el papel que los arquitectos, algunos iniciados en la escuela soviética, tuvieron en la búsqueda de soluciones al crecimiento urbano a través del Estado.

“Formados en los conceptos de la época, los esbozos del plan insistían en la separación de las funciones urbanas, los cruces a desnivel de las vialidades y la modernización de los grandes equipamientos colectivos”.<sup>19</sup>

Como sugiere Hiernaux, el Plano Regulador y la Ley de Planeación de 1930 encabezados por el arquitecto Carlos Contreras pudieron ser un parteaguas hacia la solución de los problemas urbanos con la concurrencia de los diversos actores sociales, en la moderna planificación urbana de la ciudad de México y del país en su conjunto.

El mismo equipo tuvo cierta relación con la formulación del Plan Sexenal 1934-1940, por lo que el auge de la planeación urbana moderna en México duró por lo menos hasta 1940 cuando Lázaro Cárdenas terminó su mandato presidencial.

Lo anterior, aunado a la continuidad en su cargo público de los regentes Javier Rojo Gómez, durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho y Fernando Casas Alemán, durante el de Miguel Alemán marcaron una nueva era en la

---

<sup>18</sup> Iracheta, Alfonso. (1992). *Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, en Gustavo Garza, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México, El Colegio de México, p.253.

<sup>19</sup> Hiernaux, Daniel. (1992). *La Planeación de la Ciudad de México. Logros y Contradicciones*, en Gustavo Garza, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México, El Colegio de México, p.240.

planeación urbana en el país y en la ciudad en el curso de la cual ocurrieron profundas transformaciones.

Luego vendría Uruchurtu, con 14 años al mando de la ciudad, quien a decir del investigador explica en buena medida que el modelo de desarrollo estabilizador de la economía mexicana requería de una ciudad dúctil para el capital, pero funcional para la economía, lo que requería de una continuidad en la administración-programación urbana.<sup>20</sup>

Al iniciar su mandato presidencial, Miguel De la Madrid reforma la Ley de Planeación de 1930. Instaura un Sistema Nacional de Planeación Democrática que institucionaliza los niveles de corresponsabilidad de diversos niveles de gobierno y de las instituciones públicas en un proceso de planificación y programación que se trata de definir por niveles. Se decide que el calificativo de "Plan" sea reservado al Plan Nacional de Desarrollo (publicado en 1983), así como a los planes de los estados federales. No es el caso del Distrito Federal que al no ser estado, sólo tendrá derecho a un programa director.<sup>21</sup>

En 1985, se da a conocer el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (PRUPE) que plantea que la ciudad, en su situación actual, no es funcional para el desarrollo de diversas modalidades del capital, ni para la reproducción del sistema y que los problemas suscitados por la contaminación están al centro de las preocupaciones por su impacto, entre otros, en la productividad y en la salud pública.

El PRUPE respondió a las inquietudes generalizadas sobre el deterioro ambiental de la urbe pero no constituyó un verdadero documento de trabajo, un programa director que reorientara las acciones correspondientes. Fue preparado más por los asesores y funcionarios cercanos al regente que por los técnicos de la secretaría correspondiente. No precisaba la amplitud y las repercusiones de las medidas de reordenamiento y de protección al ambiente, salvo para algunas grandes líneas de acción como evitar el crecimiento al sur de la ciudad.

Los temblores de 1985 cambiaron las prioridades del trabajo del DDF. Frente a la urgencia de la reconstrucción de la ciudad, las funciones de la planeación pasaron a segundo plano.

En agosto de 1987, es publicado un nuevo Programa Director como reflejo parcial de este cambio de conceptualización que puede ser detectado también en un buen número de medidas administrativas tomadas por el DDF.

Afirma Hiernaux:

"El urbanismo trata de desprenderse del carácter político que tuvo durante muchos sexenios para imponer una eficacia basada en el uso de técnicas avanzadas. (...) La descentralización administrativa es en la actualidad también

---

<sup>20</sup> Op. Cit., p.244.

<sup>21</sup> Idem., p.247.

uno de los temas centrales. (...) El urbanismo actual se quiere también más democrático”.<sup>22</sup>

### 1.3 BASES DEL DERECHO URBANÍSTICO.

La Zona Metropolitana del Valle de México cuenta con un sistema de planeación urbana muy completo. Sus regulaciones legales y reglamentarias se implantaron desde hace más de 30 años.

Los uso de suelo son las normas que establecen qué se puede hacer y qué no, en cada predio. Junto con las alturas y las densidades de construcción permitidas en cada uno de los miles de predios que conforman el espacio de la ciudad son determinaciones de ley y no pueden ser modificadas por los gobernantes en turno sin poner dichas modificaciones a consideración de la población.

No revisar, evaluar y mejorar los planes y programas de desarrollo urbano en la ciudad de México va a contracorriente con los principios en los que se sustenta el derecho urbanístico, lo que significa, en estricto sentido, violar la ley.

Para el jurista Alberto Rébora (1997), la planeación urbana es, por definición, una función del gobierno local inscrita y sujeta a políticas, programas y determinaciones de los niveles superiores de gobierno. Y sólo puede realizarse en el lugar mismo donde se generan los problemas y donde conviven los grupos y sectores de una comunidad.

Todo esto es lo que, en términos generales, se denomina: las bases legales de la planeación urbana. Rébora propone que para sistematizar mejor la información relacionada con dichas bases legales se les divida en dos regímenes: planeación y regulación, y fomento y control. En esta investigación se cuenta sobre todo con información referida al primer grupo (planeación y regulación), pues a estas funciones están enfocados la planeación participativa y el presupuesto participativo.<sup>23</sup>

De acuerdo con Rébora, las bases vigentes a nivel nacional de la planeación urbana provienen de 1976, cuando se crea la Ley General de Asentamientos Humanos. También la Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Medio Ambiente ha tenido un desarrollo notable en cuanto a instrumentos de gestión ambiental, explica.

En su definición legal más genérica, los Planes de Desarrollo Urbano fijan para las diferentes escalas de actuación (Parcial, Delegacional, General del Distrito

---

<sup>22</sup> Idem., p.250-251.

<sup>23</sup> Rébora, Alberto. (1997). *Marco Jurídico Instrumental*, en Roberto Eibenschutz, coordinador. *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México*. México, UAM, p. 196 / El marco jurídico vigente hasta antes de la entrada en vigor de la Primera Constitución de la Ciudad de México dejó en manos de las Delegaciones la aplicación de las leyes de fomento y control, lo que significa que éstas tenían muy poca o ninguna injerencia en la planeación.

Federal, General del Valle de México) las diferentes zonas que componen el área urbana, los usos e intensidades que son permitidos, condicionados y/o prohibidos.

Aquella dimensión de la planeación urbana que incluye la participación de la sociedad en la elaboración, revisión y ejecución de los planes indica que sólo a través de la consulta pública de los planes urbanos, basada en reglas claras sobre los actores, derechos y procesos para la participación, podrán hacerse transparentes las decisiones de gobierno, conciliarse los intereses de los diferentes grupos y sectores, y atenuarse los contrastes de la calidad de vida, además de proporcionar a las decisiones de gobierno legitimidad.<sup>24</sup>

Desde esa perspectiva, que entiende la planeación urbana como un proceso dinámico, la planeación participativa<sup>25</sup>, es un mecanismo que vincula la participación con los procesos programático-presupuestales. A través de ella, se asegura que el ejercicio del gasto público resulte congruente con las previsiones de la planeación urbana.<sup>26</sup>

Por su parte, el jurista y político guerrerense José Francisco Ruiz Massieu (1981) afirma que los planes de desarrollo urbano constituyen la base del derecho urbanístico pues sin un plan de desarrollo urbano no es posible que se configure un derecho urbanístico. Ello debido a que el Plan de Desarrollo tiene como objeto la prevención y reparación de los problemas que se fraguan en y con motivo de las ciudades.

Desde este punto de vista, mientras el derecho es el conjunto de normas, el plan es el instrumento básico de previsión que reúne todas aquellas normas que le dan forma al desarrollo urbano, social y económico, por lo que entre los dos hay una relación de mutua correspondencia. De esta forma, sin plan hay derecho, pero es inviable que se cumpla con la ley. Y, más aún, la falta de previsión conduce a una inactividad en la aplicación de la ley, lo que vulnera el derecho de los ciudadanos a tener dicha previsión.

Además, detrás de cada plan se halla un proyecto social y un proyecto ideológico que le dan sentido y orientación al crecimiento urbano.<sup>27</sup> Como lo explica Ruiz Massieu, en algunos casos, el derecho urbanístico es revolucionario porque tiende a transformar las condiciones del desarrollo. Sin plan y sin derecho, la ciudad carecería de un crecimiento regulado, se desbordaría y no podría desarrollarse plenamente.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Op. Cit., p.215.

<sup>25</sup> Y, por extensión, a cualquier otra forma de participación que tenga por objeto algún tipo de intervención en el territorio.

<sup>26</sup> Op.Cit., p.226.

<sup>27</sup> Castells, Manuel. (1986). *La cuestión urbana*. México, Siglo 21, p. 310.

<sup>28</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. (1981). *Derecho Urbanístico*, en *Introducción al Derecho Mexicano*, varios autores. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo II, Capítulo 18.

Según el jurista, el derecho urbanístico es el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas.

De acuerdo con Ruiz Massieu, desde una perspectiva racional, se halla un proyecto social y un proyecto ideológico: la justicia urbana. **(Ver Anexo 3)**

Las disciplinas que proveen de contenido al derecho urbanístico son el derecho fiscal, el derecho civil, el derecho constitucional, el derecho agrario, el derecho de los asentamientos humanos, el derecho ecológico, el derecho laboral y, principalmente, el derecho administrativo.

Al *derecho fiscal* pertenecen las normas que se refieren al régimen financiero del urbanismo, la imposición de plusvalías y a los bienes inmobiliarios urbanos y a los atributos que tienden a distribuir socialmente las economías y deseconomías urbanas.

El *derecho del trabajo* aporta las instituciones laborales relativas a la vivienda obrera que debe proporcionar el Estado, así como las prestaciones pactadas en materia habitacional que tengan las ciudades como marco.

El *derecho ecológico* suministra las disposiciones que se han expedido para preservar y mejorar el medio físico humano, y del *derecho de los asentamientos humanos* se toma lo concerniente al desarrollo racional y armónico de los centros urbanos y al auspicio de condiciones que resuelvan las necesidades urbanas.

Del *derecho agrario*, el derecho urbanístico recoge soluciones a la incorporación de tierras ejidales o comunales a las manchas urbanas. El *derecho civil* ministra elementos para la regulación de la propiedad inmobiliaria y su titularidad así como para la formación del fenómeno inquilinario.

El derecho urbanístico toma del *derecho constitucional* normas básicas: el derecho de establecimiento, el derecho de tránsito, las potestades de los poderes constituidos en materia urbanística.

El *derecho administrativo* es la disciplina que contribuye más ampliamente con normas que encuentran una nueva sistemática en el derecho urbanístico: la regulación y la formación de los métodos imperativos y no imperativos que tiene el Estado para conducir e inducir el desarrollo urbano.

El jurista explica que a pesar de la heterogeneidad de normas que constituyen el derecho urbanístico ésta se disuelve porque comparten el mismo objetivo que les da homogeneidad y coordinación: resolver los problemas de las ciudades y mejorarlas cualitativamente.

El derecho urbanístico tiene pues, como objeto, la prevención y reparación de los problemas que se fraguan en y con motivo de las ciudades. Al mismo tiempo, tiende a promover el mejoramiento de los centros urbanos conforme al proyecto nacional (o local) que se haya dado la comunidad.

Algunas de las líneas estratégicas que los complementan pueden ser las siguientes: acceso al empleo, distribución equitativa del ingreso y del bienestar, funcionamiento eficaz y democrático de la administración pública urbana, racionalización de la economía de la ciudad, equilibrio ecológico... En suma, la elevación de la calidad de vida urbana.

El derecho urbanístico busca una mayor racionalidad urbana y una estructura y un funcionamiento de la ciudad más eficaz.

#### 1.4 LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO EN EL DF, INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN.

La siguiente es la organización jerárquica de los planes y programas de desarrollo urbano con aplicación para la ciudad de México y la Zona Metropolitana:

1. El Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana.
2. El Programa General de Desarrollo Urbano del DF.
3. El Plan de Desarrollo Urbano Estatal del Estado de México.
4. El Programa de Ordenamiento Ecológico del DF.
5. El Programa de Ordenamiento Ecológico del Estado de México.
6. Los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano.
7. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.
8. Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

Para efectos de esta tesis sólo se mencionan los más relevantes en lo que concierne a la ciudad y el Valle de México.

#### PROGRAMA DE ORDENAMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA

Es una estrategia territorial de la Zona Metropolitana que comprende las 16 delegaciones de la Ciudad de México, 58 municipios del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo. Las autoridades responsables de elaborar este Programa son la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, donde participan representantes del Gobierno del DF y del Estado de México, así como del Gobierno Federal, representado por a Sedesol.

Este programa plantea las orientaciones del crecimiento, analiza las necesidades y tendencias de la expansión urbana y propone áreas estratégicas para ordenarlo. Señala las zonas para orientar el crecimiento urbano, las áreas susceptibles para ubicar el equipamiento metropolitano; ya sean servicios educativos, de salud, comerciales, etcétera. Las grandes infraestructuras estructuradoras para el funcionamiento metropolitano como carreteras, trenes radiales, metro, entre otras. Las áreas sujetas a conservación y preservación ecológica por sus características y funciones ambientales, tales como las zonas boscosas y de recarga de acuíferos.

#### PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DF Y PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE MÉXICO

Este Plan y Programa señalan la estrategia de crecimiento urbano de la entidad y se convierten en regulaciones obligatorias al ser aprobados por el poder legislativo de la entidad correspondiente.

En ambas entidades se señala que los programas delegacionales, en el caso del DF, y municipales, en el caso del Estado de México, deben sujetarse a los lineamientos que estos señalan.

Su nivel de definición es de estrategia regional, señalando las áreas que requieren políticas de intervención para reforzar su infraestructura, equipamiento, prestación de servicios públicos, etcétera. Las zonas de crecimiento y las de conservación ambiental y/o patrimonial, por su riqueza histórica.

No establecen normas específicas para la construcción y edificación en predios particulares, pero sí señalan las zonas urbanas y las no urbanizables.

#### PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DF Y PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL ESTADO DE MÉXICO

Estos Programas señalan estrategias y aprovechamientos en suelo de conservación y, por definición legal, aplican fuera de centros de población. Regulan la conservación forestal, el desarrollo rural, la producción sivilícola, agrícola, ganadera, etcétera.

Establecen y reconocen las áreas con alto valor ambiental y establecen parques naturales y áreas naturales protegidas sujetas a Planes de Manejo Ambiental. Se determinan zonas alteradas y afectadas en su entorno y ecosistema, así como mecanismos, procesos y acciones para la regeneración ambiental.

#### PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO

Los Programas Parciales estudian zonas, colonias, barrios o pueblos en particular para atender las demandas en materia de usos de suelo. Los programas delegacionales, municipales o de centros de población pueden abarcar superficies tan extensas que no permiten hacer un análisis específico de zonas especiales.

Este es el nivel de planeación que más se acerca a la atención de la demanda local. En el DF existen Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC's), hoy Programas Parciales, en algunas colonias y barrios de la ciudad que han estado vigentes por 20, 25 o más años.



#### 1.4.1 De las ZEDEC's a los Programas Parciales.

El estudio preliminar del Plano Regulador de México que elaboró el arquitecto Carlos Contreras entre los años veinte y los cuarenta sentó un precedente para las futuras acciones urbanísticas de la ciudad de México.

El Plano Regulador pretendía establecer una zonificación para el DF y determinar las áreas industriales, comerciales y residenciales existentes así como expulsar del centro de la ciudad a las industrias. Desde entonces se reflejaba la preocupación por ordenar el crecimiento de la ciudad así como diseñar una propuesta urbanística enfocada principalmente a acciones de obra pública e imagen urbana.<sup>29</sup>

Tras el desbordado crecimiento de los años cuarenta, llegó al frente del DDF el regente Ernesto P. Uruchurtu quien ocupó este cargo por catorce años pasando por tres periodos presidenciales. La permanencia del regente al frente del gobierno local permitió dar continuidad a las políticas urbanas como no se había hecho en décadas anteriores.

De acuerdo con González Gamio (2005), en la regencia de Uruchurtu el territorio se consideró como uno de los principales componentes de la actuación gubernamental y las líneas de actuación de la política territorial se enfocaron en tratar de planear y controlar el crecimiento horizontal únicamente del DF, sin considerar el Estado de México.<sup>30</sup>

“La visión era concreta, implementar los mecanismos necesarios para lograr contener la expansión de la ciudad, impedir el crecimiento en las delegaciones periféricas y concentrarlo en la ciudad central”.<sup>31</sup>

La administración de Uruchurtu implantó además las siguientes líneas de actuación: el rechazo a las invasiones, el crecimiento vertical de la ciudad central, la restricción a la construcción de fraccionamientos y la contención del crecimiento urbano.

Como ya se mencionó, en la década de los setentas se establecieron las bases de lo que ahora se conoce como sistema de planeación tanto a nivel local como federal. Los cambios físicos que presentaba la ciudad, aunados al crecimiento demográfico, hacían necesaria la creación de instrumentos de planeación acordes a las transformaciones de la ciudad.

La planeación de la ciudad y de obras urbanas e infraestructura estuvo a cargo de la Dirección General de Planificación. Se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual se dedicó a instrumentar las políticas urbanas, los proyectos y las obras, pero con un perfil centralizado.

---

<sup>29</sup> González Gamio, Margarita. (2005). Op. Cit., p.73.

<sup>30</sup> Op. Cit., p.78.

<sup>31</sup> Idem., p.78.

Además, enfrentó el obstáculo de la burocracia y la dificultad para lograr acuerdos a causa del número tan amplio de miembros del gabinete federal que tenía que convocar.<sup>32</sup>

En 1976 se promulgaron la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la primera fue para la ordenación y regulación de los centros de población y debería estar en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con los planes estatales y municipales. La segunda buscó la organización de la ciudad capital mediante la determinación de los usos y destinos del suelo; la construcción de reservas territoriales; la regulación de la vialidad; el establecimiento del transporte, y la conservación de los recursos naturales.

En 1980, con la elaboración del primer Plan Director de Desarrollo Urbano del DF y los primeros 16 Programas Delegacionales (a partir de 1997) se definieron, por primera vez, zonificaciones basadas en vivienda, servicios, comercio, industria, equipamiento, espacios abiertos, infraestructura y usos rurales. Se incorporó el requisito de Licencia de Uso de Suelo. Y se incorporó por primera vez el concepto de Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) allí "...donde hubiera características y problemas singulares o se requiriera de la acción concertada entre autoridades y particulares para realizar proyectos específicos".<sup>33</sup>

González Gamio explica que la idea originar de la ZEDEC provenía de 1987 y 1988 cuando la Comisión Coordinadora del Desarrollo Rural (COCODER) creó sus propias ZEDEC's para áreas de conservación ecológica, con el fin de ordenar los asentamientos irregulares que constantemente se presentaban. Años después, con el mismo principio restrictivo, pero aplicado al suelo urbano, las ZEDEC's se instrumentaron para ordenar los usos del suelo en colonias de zonas urbanas.

Las ZEDEC's fueron uno de los primeros ejercicios de planeación participativa que involucraron a las juntas de vecinos, asociaciones de residentes, vecinos y promotores inmobiliarios frente a las autoridades capitalinas, principalmente de las delegaciones, quienes fungían como intermediarias entre los vecinos y la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (DGRUPE) a través de foros de discusión y mesas de trabajo.

Para 1998, el primer gobierno electo de la ciudad de México comenzó la realización de 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano que sustituyeron a las ZEDEC's basados también en un proceso de planeación participativa.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Idem., p.86.

<sup>33</sup> *Programa General de Desarrollo Urbano del DF*. (1996). Anexo I, Análisis retrospectivo del Programa 1987-1995 y del Programa Vigente, p.77 / Citado en González Gamio, Margarita (2005), Op. Cit., p.92.

<sup>34</sup> Hernández, Jesús Alberto. (1999). *Avanzan planes urbanos*, entrevista con la directora de Desarrollo Urbano del DF Elizabeth Anaya Luzártegui publicada en el periódico Reforma, 26 de mayo.

Al terminar el gobierno cardenista, en el año 2000, sólo quince de los 31 Programas Parciales fueron aprobados por la Asamblea Legislativa, 4 quedaron pendientes de ser dictaminados por la primera Legislatura de la Asamblea y los 9 restantes quedaron pendientes en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Todo lo anterior evidenció lo complejo de este proceso participativo y los tiempos para su realización.<sup>35</sup>

Paradójicamente, la administración de Andrés Manuel López Obrador decidió cancelar, sin mayor explicación, esta forma de planeación y en su lugar emitió un ordenamiento unilateral y centralizado al que denominó Bando Dos con el que se propuso contener el crecimiento urbano en la periferia de la ciudad y redensificar las cuatro delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

En la Primera Constitución de la Ciudad de México, publicada el 5 de febrero de 2017, se garantiza por primera vez el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas diversas funciones de la ciudad, entre otras, el ordenamiento territorial.<sup>36</sup>

El artículo 4 reconoce como instrumentos de planeación al Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, al Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía. Además, establece la creación de un Programa de Gobierno de la Ciudad de México y los correspondientes Programas de Gobierno de las alcaldías los cuales deberán estar en consonancia con los planes de desarrollo urbano respectivos.

El nuevo texto constitucional reconoce también la existencia de los Programas Parciales pertenecientes a las colonias, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Y dice que las características y contenidos de todos estos planes deberán ser precisados por una Ley correspondiente que será elaborada por la actual Asamblea Legislativa, y que deberán armonizarse y elaborarse con la participación ciudadana en todas las etapas de consulta del proceso de planeación.

Al Plan General de Desarrollo de la Ciudad se le define como el instrumento al que se sujetarán los planes, programas, políticas y proyectos públicos. Y su observancia será de carácter obligatorio para el sector público y regulatorio e indicativo para los demás sectores. Definirá las políticas de largo plazo en las materias de relevancia estratégica para la ciudad y tendrá por objeto la cohesión social, el desarrollo sustentable, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, el equilibrio territorial, el desarrollo sustentable, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, el equilibrio territorial y la transformación económica. Tendrá una vigencia de 20 años.

---

<sup>35</sup> Perló, Manuel y otros. (1999). *El papel de la participación ciudadana en la elaboración de programas parciales de desarrollo*. Cuaderno de trabajo. México, PUEC-UNAM, p.31-52 y 63-85.

<sup>36</sup> *Constitución Política de la Ciudad de México*. México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Cinco de febrero de 2017, Vigésima Época, Número 1, p.25.

Dicho Plan lo Elaborará un Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, mientras que el Programa de Gobierno de la Ciudad de México será elaborado por el Jefe de Gobierno y establecerá las metas y objetivos de la acción pública en el ámbito del poder ejecutivo con un horizonte temporal de 6 años.

El Programa General de Ordenamiento Territorial se sujetará al Plan General de Desarrollo y también será elaborado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. Tendrá una vigencia de 15 años y deberá revisarse y actualizarse cada 5 años o cuando ocurran cambios significativos en las condiciones que le dieron origen.

Los Programas de gobierno de las alcaldías se circunscribirán a las demarcaciones políticas (antes delegaciones) y tendrán una duración de tres años. Y todos los anteriores Planes y Programas deberán difundirse entre las autoridades y la ciudadanía.

## IV. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

### Capítulo 2

## ESPACIO, DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

### PRESENTACIÓN

A continuación se presentan los principales conceptos en que se basa, desde el plano teórico-metodológico, esta investigación comenzando por definir ¿qué es Participación? ¿por qué adquiere relevancia en el actual contexto mundial de la planificación y el diseño urbanos? ¿Y qué sentido tiene o para qué se participa?

Se hablará de la participación ciudadana como fundamento democrático y de su función en el planeamiento urbano. Es decir, cómo se relaciona la participación ciudadana con el proceso de planeación y qué papel se le ha asignado a través del tiempo.

Se describirán los aspectos generales del método que desarrolló uno de los pioneros de la participación y el diseño urbano participativos, el arquitecto paisajista Lawrence Halprin, y se explicará cuál es el contexto histórico, político y social que dio lugar a sus novedosas propuestas de planeamiento colectivo.

Luego se enunciarán algunos enfoques metodológicos y técnicas de participación ciudadana para, con base en ellos, analizar por qué se participa, cuáles son las bases de esta participación, cómo se participa y cómo funciona el proceso de empoderamiento ciudadano.

Se dirá por qué la planeación y el diseño urbano participativos responden hoy a la necesidad de reflexionar sobre la degradación de la naturaleza a expensas de la racionalidad y del progreso. Y se propondrá una posible respuesta a la pregunta: ¿cuál es el papel del arquitecto y del diseñador urbano o planificador en el diseño urbano?

Con todo lo anterior se pretende explicar la importancia de la participación ciudadana en la gestión, evaluación y control de la función pública y de las decisiones que se toman sobre el territorio; en la generación de comunidades, y en el desarrollo de una cultura de participación orientada hacia una participación crítica.

Retomando los argumentos de Manuel Castells se dirá por qué la planeación urbana es el efecto social producido por la intervención de la instancia política en el sistema urbano.

Y se hablará sobre la importancia que tiene reconocer que el espacio es producto de relaciones humanas que hacen que en él coexistan distintas opiniones pues es, desde esta perspectiva, que el espacio adquiere sentido de lo múltiple en vez de lo homogéneo.

Se dirá, brevemente, cuáles son algunas de las características del diseño participativo, el cual permite que el entorno construido resulte más adecuado a las necesidades y aspiraciones de sus habitantes si estos se involucran de manera activa en su producción.

Siguiendo los razonamientos del académico de la UNAM Gustavo Romero (2004), aquí se parte de que el diseño es una prefiguración, es decir, la generación de una imagen previa que sirve como base para edificar el objeto arquitectónico. De ahí la importancia que tiene reconocer y hacer explícita la multiplicidad de perspectivas para encontrar un punto en común y para abordar la actividad del diseño urbano como un diálogo.

Este capítulo, fundamentalmente teórico, concluye con un breve repaso por los mecanismos de representación social que han existido en la ciudad de México desde 1928, cuando se creó la primera figura de representación vecinal, hasta el fracaso de los Comités Vecinales de 1999. Y la nueva Ley de Participación Ciudadana de 2010 que hizo le dio un marco normativo al presupuesto participativo pero todavía sin clarificar un horizonte hacia el cual encausar la participación.

## 2.1 EL ESPACIO, ESCENARIO DE LA DIFERENCIA, EL CAMBIO Y LA MULTIPLICIDAD.

La participación es el trabajo colectivo de varias personas tanto en la determinación de los objetivos como en la definición de los caminos para llegar a ellos.<sup>37</sup> Y es lo que el Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales define, en un sentido ontológico, como la inclusión de las partes en el todo y, en un sentido social, como tomar parte en una experiencia colectiva.<sup>38</sup>

Desde un enfoque político, la democracia, entendida como gobierno del pueblo, se basa en dos supuestos: que todos los individuos tengan una

---

<sup>37</sup> Romero, Gustavo, coordinador. (2004). *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat*. México, Programa Iberoamericano de Ciencia y Desarrollo-CYTED, p.35.

<sup>38</sup> *Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales*. (1987). Barcelona, Planeta-De Agostini, Tomo III, p.1622-1623.

efectiva participación en el poder y que los equipos de gobernantes estén sometidos de algún modo al control efectivo de los gobernados.<sup>39</sup>

Como afirma Jesús María Vázquez, la participación en la sociedad capitalista supone que sólo las personas dotadas de cierto nivel económico poseen suficiente interés en el estado de la “cosa pública” para participar en el gobierno, que el pueblo posee la capacidad necesaria para adoptar políticas racionales, que los individuos que están en la base del poder son capaces de un alto grado de participación en la política y que los ciudadanos se someten a la decisión mayoritaria, aunque ésta sea contraria a su decisión personal.<sup>40</sup>

Por otra parte está la visión de la participación en una sociedad socialista la cual daría un probable paulatino aumento del poder a los trabajadores ante los capitalistas que inevitablemente verán reducirse el derecho de propiedad por la intervención del Estado y por la socialización creciente de la misma de modo tal que esta tendencia suprima la existencia de clases o cuando menos reduzca las diferencias socioeconómicas a su mínima expresión hasta despojarlas de su carácter conflictivo. Si este proceso se llegara a cumplir, habría vuelto a producir la hegemonización del elemento base de la democracia.<sup>41</sup>

En el ámbito de la planeación urbana, la producción del espacio y su ordenamiento adquiere cada vez más relevancia la participación social. De ahí que arquitectos y planificadores urbanos coincidan en la importancia de reconocer tanto la participación activa en la prefiguración del hábitat como el hecho mismo de habitar entre los nuevos requisitos para hablar de ciudadanía: el Derecho a la Ciudad.

Por ello, Henri Lefevre afirmó: “El hecho de excluir de lo urbano, grupos, clases o individuos, viene a ser como excluirlos también de la civilización”.<sup>42</sup>

“(…) El Derecho a la Ciudad legitima el rechazo a dejarse apartar de la realidad urbana por una organización discriminatoria segregativa”.<sup>43</sup>

Y es que antes que ciencia del espacio, el urbanismo contemporáneo es el ámbito de la reflexión teórico-práctica sobre la ciudad que resulta de la producción del espacio. Si entendemos por producción del espacio las formas y las prácticas ligadas a esta forma pura en la que ocurre la vida humana que da como resultado la objetivación de lo social y, consecuentemente, de lo mental.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> *Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales*. (1987), Op. Cit.

<sup>40</sup> *Idem*.

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> Lefevre, Henri. (1972). *Espacio y Política. El Derecho a la Ciudad II*. Península, Barcelona, p.19.

<sup>43</sup> *Op. Cit.*, p.19.

<sup>44</sup> *Idem*, p.26-30. / En *La Cuestión Urbana* (Castells 1986:141), Manuel Castells abunda en el hecho de que desde la perspectiva del materialismo histórico el espacio es un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, los cuales contraen determinadas relaciones sociales que dan al espacio (y a los otros elementos de la combinación) una forma, una función, una significación social. Es decir, el espacio urbano está

Para los arquitectos –al menos así lo explicó William Morris en 1818- “la arquitectura es el conjunto de modificaciones y alteraciones introducidas sobre la superficie de la tierra de acuerdo con las necesidades humanas”.<sup>45</sup> Esto introduce en arquitectura y luego en la planificación urbana la obligación de conocer las formas que adquiere el quehacer arquitectónico tanto como las condiciones de producción que lo hacen posible, pues, como lo explica Lefevre, la ciudad es hábitat y es morada.<sup>46</sup>

O para decirlo en términos Lefevrianos: la degradación de la naturaleza a expensas de la racionalidad, del progreso, y en el ámbito de lo urbano, de la urbanización, puede ser considerada hoy una consecuencia del empobrecimiento espiritual. Arremeter en contra de esa tendencia, impulsada muchos años por el positivismo, es tarea de la arquitectura y el urbanismo contemporáneos.

Y, en ello, la participación ha sido testigo tanto del nacimiento de lo que se conoce desde los albores del siglo 20 como planificación<sup>47</sup>, como desde la década de los sesentas como diseño participativo.<sup>48</sup>

La discusión más especializada acerca de la participación de la comunidad en la producción del hábitat ha tenido lugar sobre todo a partir de los setenta, luego de la masificación de la vivienda y del desmedido crecimiento poblacional que ocurrió en todo el mundo. La crítica fundamental al modo de producir vivienda consiste en reflexionar acerca del papel del arquitecto y del diseñador (o planificador) en el diseño urbano así como de la corriente artística predominante durante la primera mitad del siglo 20, el modernismo, que derivó en una serie de soluciones técnicas funcionalistas.<sup>49</sup>

---

estructurado, no se organiza al azar, y los procesos sociales que se refieren a él expresan, especificándolos, los determinismos de cada tipo y de cada periodo de la organización social.

<sup>45</sup> Idem, p.13.

<sup>46</sup> Idem, p.11.

<sup>47</sup> Como ya se explicó en el Capítulo 1, en sus inicios, la planificación se concibió como una disciplina que busca aportar soluciones técnicas y conceptuales para remediar las consecuencias de la expansión de las ciudades. Y que, en principio, buscó alternativas para el saneamiento debido a los efectos de la industrialización sobre el ambiente, pero que evolucionó hasta adquirir un enfoque multidisciplinario. Actualmente, dichos efectos en las condiciones y calidad de vida de los habitantes de cualquier territorio que es objeto de intervención se conocen como externalidades los cuales son los efectos en las condiciones y calidad de vida de los habitantes y pueden ser positivos o negativos. Expresado en términos económicos, las externalidades son también imperfecciones del mercado.

<sup>48</sup> El académico de la UNAM, Gustavo Romero ha redactado un amplio panorama acerca de la planeación y el diseño participativos mediante el abordaje de una serie de preguntas como: ¿qué es la producción social del hábitat?, ¿cuál es el papel del diseñador en un contexto democrático de producción del hábitat?, ¿qué son la participación y el diseño comunitarios?, ¿qué son y cómo funcionan los procesos participativos? y ¿qué criterios se pueden usar para evaluar los procesos participativos? Romero sostiene que la práctica arquitectónica especializada ha sido abordada de dos maneras: una “artística” y otra “técnica”, la primera de ellas basada en la creatividad, la inspiración y la percepción como medios para llegar al diseño arquitectónico; la segunda, fundamentada en el análisis y conocimiento técnico riguroso como medio para llegar a soluciones óptimas.

<sup>49</sup> Cejka, Jan. (1995). *Tendencias de la arquitectura contemporánea*. México, Gustavo Gilli, p.13-21 y 65-125.



Actualmente, el diseño urbano, el cual es parte integrante de la planeación urbana, tiene la función específica de prefigurar los espacios habitables para el hombre y dicha prefiguración es utilizada posteriormente por los constructores para edificar.

Además, el diseño urbano participativo ha llegado a influir en la construcción contemporánea de las ideas sobre los modos de habitar como parte de un proceso social en el cual las determinaciones fundamentales las toman los sujetos mismos a través de su participación en las decisiones cotidianas individuales y colectivas.

De acuerdo con Gustavo Romero (2004), un requisito de la participación es “el encuentro de cuando menos dos conocimientos, dos formas de aprehensión de la realidad...”<sup>50</sup> De este modo, se deduce que participar es tomar parte en la producción social de una cosa, en el contexto urbano, del hábitat mismo.

Esta noción es congruente con el pensamiento de la geógrafa inglesa Doreen Massey quien explica en sus razonamientos sobre cómo pensar el espacio en términos sociales, que el espacio es producto de interrelaciones que se construyen desde lo inmenso de lo global hasta lo ínfimo de la intimidad.<sup>51</sup>

Para Massey el espacio es una cualidad de la existencia de la pluralidad:

“El espacio es la esfera de la posibilidad de la existencia de la multiplicidad; es la esfera en la que coexisten distintas trayectorias, la que hace posible la existencia de más de una voz. Sin espacio, no hay multiplicidad; sin multiplicidad, no hay espacio”.<sup>52</sup>

Finalmente: “porque el espacio es producto de las relaciones (humanas), relaciones que están necesariamente implícitas en las prácticas materiales que deben realizarse, siempre está en proceso de formación, en devenir, nunca acabado, nunca cerrado”.<sup>53</sup>

## 2.2 EL EFECTO SOCIAL EN EL ESPACIO RESULTADO DE LA INTERVENCIÓN POLÍTICA.

Esta investigación está orientada a cuatro aspectos principales:

- 1) La producción del espacio que generan las interacciones humanas;
- 2) A los procesos sociales que ocurren en la puesta en marcha de la idea a la implementación de un plan;

---

<sup>50</sup> Op. Cit., p.35.

<sup>51</sup> Massey, Doreen. (2005). *La filosofía y la política de la espacialidad*, en Leonor Arfuch, compiladora, *Pensar este tiempo*. Argentina, Paidós, p.14.

<sup>52</sup> Op. Cit., p.105.

<sup>53</sup> Idem, p.105.

- 3) A la elección de las distintas formas de abordar el problema del ordenamiento territorial y
- 4) Al papel de los diversos actores sociales que intervienen en los diversos contextos espacio-temporales en los que han tenido lugar dichas intervenciones.

Como lo ha escrito el sociólogo Henri Lefevre (1972), el espacio social (y el urbano, que se inscribe dentro de la producción social) es un producto de la sociedad, en tanto que es resultado del trabajo y de la división del trabajo.

“El espacio es la objetivación de lo social y, consecuentemente, de lo mental”.<sup>54</sup>

El autor señala que cuando se habla de la producción del espacio, se intenta ir un paso adelante en la reflexión arquitectónica y urbanística para hacer recaer el peso de esta noción sobre el conjunto de la sociedad.

“No se considera el espacio como un dato a priori, bien sea del pensamiento, bien sea del mundo. (Sino) se ve en el espacio el despliegue de una actividad social y el espacio geométrico, es decir, mental”.<sup>55</sup>

Desde un enfoque unívoco, informar a los ciudadanos sobre lo que dicen los planes urbanos, con qué están de acuerdo y con qué no, permite al gobierno y a los planificadores realizar acciones tendientes a lograr ciertas transformaciones a favor de la ciudad y de la calidad de vida.

Pero desde el punto de vista de los ciudadanos, como ya se explicó al inicio de este capítulo, la participación es un derecho que no se circunscribe sólo al conjunto de bases legales descritas en el Capítulo 1, sino también al derecho a la información, a la participación y vigilancia para el cumplimiento de las leyes, normas, ordenamientos, planes y programas. Todas estas actividades, en conjunto, son tareas ciudadanas. Y todo ello sólo es posible si se participa.

Manuel Castells (1986) también afirma que la planeación urbana debe ser interpretada a partir del efecto social producido por la intervención de la instancia política en el sistema urbano y/o en la estructura social.<sup>56</sup>

Castells explica que si bien los planes de desarrollo urbano constituyen la más importante masa de intervenciones en la materia y, muy frecuentemente, no hacen más que expresar una doctrina o toma de posición urbanística, esto no les resta eficacia social.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Lefevre, Henri. (1972). Op. Cit., p.30.

<sup>55</sup> Idem, p.40. / El paréntesis es mío.

<sup>56</sup> Castells, Manuel. (1986). *La Cuestión Urbana*. México, Siglo 21, p.327-328.

<sup>57</sup> Castells opina que se debe ser cuidadoso para distinguir entre la planificación urbana y los planes urbanos propiamente dichos porque la mayoría de las veces éstos son documentos ideológicos que inciden más en la instancia ideológica-social que sobre el sistema urbano. Para el investigador es indispensable recordar que la planificación es en muchos países una práctica al alcance de las clases sociales dominantes que tiene en los movimientos sociales una contraparte ya que estos afectan directamente al contenido de los planes. Su visión es evidentemente una visión dialéctica del encuentro entre clases sociales que tiene como fondo la intervención en el sistema urbano.

Dicho de otra manera, estos planes y programas –vistos desde una perspectiva científica- son la expresión de hechos sociales y a su vez son productos de la intervención social que tiene lugar en las ciudades modernas.

Castells sostiene que distinguir entre planificación urbana y movimientos sociales tampoco tiene gran sentido ya que la planificación es también una cierta forma de práctica política de clase y los movimientos sociales afectan directamente al contenido y a los procesos de toda operación de urbanismo.

Por otra parte, el objetivo de los planes determina el sentido de la participación social cualquiera que sea su extensión e identidad: “(Muchas veces) se trata de preservar un cierto modo de vida o aquellas funciones o instituciones necesarias al conjunto de la aglomeración más que a los residentes de la zona”.<sup>58</sup>

Desde sus ámbitos de gobierno, los funcionarios eligen entre un conjunto de prácticas políticas y sociales para atender la gestión de demandas de la población. A su vez, los grupos sociales se organizan para defender su hábitat y exigir a los gobernantes que esas políticas resuelvan, en buena medida, las necesidades del conjunto de la población. **(Ver Anexo 4).**

La participación mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, facilita el diálogo horizontal, coordina las acciones, asigna responsabilidades y mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.<sup>59</sup>

### 2.2.1 La participación ciudadana como fundamento político.

Don Daniel Cosío Villegas decía en uno de los libros indispensables de la ciencia política en México, *El sistema político mexicano*, que en este país predomina una tradición esencialmente verticalista y autoritaria.

“México, a despecho del régimen federal de gobierno establecido por la Constitución, es un país gobernado en la realidad por una autoridad central incontrastable. (...) El presidente resulta ser el juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos entre los gobernantes y los gobernados de las comunidades municipales y estatales”.<sup>60</sup>

La ausencia de estructuras y mecanismos para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es patente en cada una de sus observaciones, por lo que ésta no hace ningún contrapeso al poder político:

---

<sup>58</sup> Op. Cit., p.356-357 / El paréntesis es mío.

<sup>59</sup> Acuña, Tatiana y otros (2007). *Inventario de metodologías de participación ciudadana en el desarrollo urbano*. Chile. Universidad Pontificia de Chile, p.13-14.

<sup>60</sup> Cosío Villegas, Daniel. (1991). *El sistema político mexicano*. México, Joaquín Mortiz, p.24 y 26.

“Se dirá que, después de todo, estos fenómenos no deberían sorprender, porque entre la autoridad inferior del jefe de sección y el presidente de la República hay una escala ascendente de autoridad, y es natural que la superior pueda revocar o modificar la resolución dada por la autoridad inmediatamente inferior a ella. Esa reflexión es válida sólo en teoría, pues aparte de la indefinición quizás deliberada, de los campos propios de cada autoridad, está la actitud viciosa del superior, que suele reservarse el derecho de revocar cualquier resolución de sus subordinados simplemente por el deseo de hacer sentir su superioridad, o por la conveniencia personal de usarlo”.<sup>61</sup>

En los años recientes, tras el descrédito de la clase política frente a la ciudadanía, el debilitamiento de la figura presidencial derivado de una alternancia que se ha quedado suspendida y del fraude electoral como recurso permanente, la revisión de las responsabilidades de los gobiernos, que en México comenzó con la implantación del neoliberalismo a fines de los ochentas, sigue siendo un debate abierto.

De acuerdo con María Antonieta Morales (2006), lo anterior hace vislumbrar un futuro borroso en espera de la asignación de nuevos significados a conceptos que salen a la escena de lo público desde muy diversos ámbitos -como el papel del estado en la economía- lo que da pie a que la gente se organice en busca de relaciones más equitativas.<sup>62</sup>

La economista afirma que en el tránsito desde un estado absoluto a un estado mínimo y de ahí al estado de bienestar con sus diferentes matices se ha sometido a la democracia mexicana a un predominio del capital global que ha traído como consecuencia la renuncia del Estado autoritario a sus antiguas responsabilidades y una mayor desigualdad social.

“(El) saldo más evidente es la incapacidad de acordar y concretar un diseño institucional nuevo que sobre la base de la responsabilidad compartida atribuya a la democracia y al estado un papel preponderante en la creación de la ciudadanía, en la edificación de una sociedad más equitativa y en la inserción más exitosa de México en la globalización”.<sup>63</sup>

La investigadora afirma que en ese contexto es pertinente preguntarse, en primer lugar, cuáles han sido las nuevas responsabilidades del Estado ante las prescripciones neoliberales que no han creado un nuevo Estado y, en segundo lugar, si la pérdida de responsabilidad se origina en la creencia de que el mercado lo resolverá todo.

Desde su punto de vista es urgente pasar de una ciudadanía individual o individualista a una ciudadanía social o participativa. Y el primer paso es

---

<sup>61</sup> Op. Cit., p.27.

<sup>62</sup> Morales, María Antonieta. (2006). *¿De quién es la responsabilidad? Crisis y reconstrucción del espacio social*. México, Taurus, p.11.

<sup>63</sup> Op. Cit., p.13 / El paréntesis es mío.

redefinir el concepto de responsabilidad como vehículo para reconstruir la esfera de lo social.

Su definición de responsabilidad abarca desde el concepto que Alexander Hamilton introdujo por primera vez en la ciencia política en 1787 como el carácter por el cual los gobiernos obran bajo control de los ciudadanos hasta la definición moderna de responsabilidad como la capacidad, tanto de los individuos como de las entidades políticas, para responder por sus actos, por sus derechos y por sus obligaciones.<sup>64</sup>

La vía que Morales propone como solución a la sustitución del estado de bienestar por un estado neoliberal que defiende, sólo en el discurso, una democracia liberal, pero que en vez de resolver las diferencias sólo ha acentuado las condiciones de desigualdad es la de construir una ciudadanía efectiva.

Ciudadanía efectiva en términos de que pueda ser ejercida con un sistema jurídico guiado por criterios universales, con la aplicación efectiva de un estado de derecho, con el compromiso de los poderes públicos con los derechos ciudadanos y con igualdad social y económica.

Es aquí donde el concepto de democracia participativa, entendida como la participación de todos los actores en un proceso racional de deliberación<sup>65</sup>, entra en la escena de lo público para recordar la importancia de debatir acerca de la responsabilidad política y sobre la conformación de un estado democrático.

“Para ser plural, la política debe tener el respaldo de todos los actores, a partir de su participación en los procesos racionales de deliberación. Por tanto, la democracia debe ser una forma de ejercicio colectivo del poder político, basada en un proceso libre de razonamiento entre iguales (...) no sólo es un método de constitución de gobierno, sino también una práctica social, la participación activa de todos los actores en la formación de las decisiones”.<sup>66</sup>

La autora afirma que la democracia participativa apunta hacia la madurez en las relaciones entre diversos grupos sociales y propicia que el interés colectivo emerja de la reciprocidad y del contacto estrecho entre gobernantes y gobernados.

“Una manera de explicar la democracia participativa es alcanzando un poder político que logre modificar la naturaleza de su ejercicio, que conforme una sociedad que muestre su madurez en las relaciones armónicas de los diversos grupos sociales que la componen y con una representación en la que el interés colectivo emerja de la reciprocidad y del contacto estrecho que debe existir

---

<sup>64</sup> Idem., p.15.

<sup>65</sup> Conviene recordar una frase de Jürgen Habermas sobre la importancia de la acción comunicativa en los procesos colectivos y de la apropiación que los participantes hacen de los proyectos: “Sólo son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes en una discusión racional” / Habermas, Jürgen. (1995). *Between facts and norms*. Cambridge, MIT Press, p.55.

<sup>66</sup> Idem., p.44.

entre gobernantes y gobernados. Así, la democracia no sólo pasará a una etapa más evolucionada, sino que además estará garantizando su durabilidad y sustentabilidad".<sup>67</sup>

Todo lo anterior implica un nuevo diseño de las instituciones y una nueva forma de concebir a la democracia, lo mismo que las responsabilidades de todos los actores que participan en las determinaciones públicas. Las responsabilidades de los partidos políticos y de los ciudadanos no terminan en las urnas, lo que ocurre con frecuencia en las democracias representativas. Unos y otros deben asumir su responsabilidad, los primeros la de recuperar la confianza de la sociedad y los segundos la de velar por la esfera pública, exigir cuentas y participar.

Así, quizá convenga también recordar la definición que Benjamín Constant hizo en 1819 acerca del nacimiento de la democracia representativa<sup>68</sup> -que Ernesto Ganuza (2010) recoge en su disertación sobre los nuevos instrumentos de participación- la cual no incluyó la participación directa de la ciudadanía por las siguientes razones:

- 1) A diferencia de las ciudades-estado, la participación de la población es muy complicada en los estados-nación.
- 2) Las decisiones públicas afectan a toda la ciudadanía, por lo que es necesario que los gobernantes puedan deliberar con objeto de alcanzar las mejores decisiones posibles.
- 3) La extensión del voto a toda la población y la garantía de la autonomía individual permitieron que la vida girara hacia el cuidado de las vidas individuales, las que fueron conquistadas por la vida comercial mandando los asuntos políticos a segundo plano.

De este análisis se desprende que la participación es un contrapeso al poder de los gobernantes. Por lo que es razonable que se haya vuelto habitual pensar que la calidad de la democracia (eficiencia y eficacia) depende de la capacidad de la ciudadanía de influir sobre las decisiones de los políticos.

Como refiere Jacinto M. Porro (2013), la participación ciudadana es una necesidad para la mejora de la democracia y un pilar necesario para lograr un mayor grado de democratización de la sociedad. Por eso no puede estar circunscrita a un ámbito concreto. La participación ciudadana en las democracias debe ir más allá y debe ser efectiva, por lo que no se puede restringir el contexto de aplicabilidad de sus principios básicos, de modo que pueda hacerse presente en la totalidad de los contextos y situaciones en los que se desarrollen procesos de toma de decisiones, y en todos los organismos e instituciones encargadas de gestionar y tomar decisiones que afecten a la vida de las personas.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Idem., p.46.

<sup>68</sup> Ganuza, Ernesto. (2010). *Nuevos instrumentos de participación: entre la participación y la deliberación*. Sao Paulo, Brasil, IESA-CSIC, p.10.

<sup>69</sup> Porro, Jacinto M. (2013). *Instrumentos y procesos de participación ciudadana*. Madrid, p.18. (PDF).

Así las cosas, una definición más actualizada de participación ciudadana es la que la concibe como la capacidad de los ciudadanos, ya sea de forma individual o como miembros de organizaciones y asociaciones, de influir e intervenir en el diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas y proyectos al servicio del interés general.<sup>70</sup>

Como se dijo antes, la participación hace explícita la responsabilidad del ciudadano de convertirse en sujeto y protagonista de la acción favorecedora del bienestar de los otros ciudadanos, sin desmerecer su capacidad de transformar la sociedad. Y va más allá de la democracia representativa porque considera la participación como una herramienta esencial para la transformación de la realidad social.

### 2.2.2 La planeación urbana participativa.

Se entiende por planificación urbana participativa a la incorporación de la participación ciudadana a los procesos de planeación; al conjunto de acciones realizadas por el sector gubernamental dirigidas a facilitar la interrelación y el consenso entre éste y los interesados (involucrados) en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo.<sup>71</sup>

Más específicamente, la participación ciudadana puede ser definida como el proceso mediante el cual una agencia de gobierno incluye a la ciudadanía (afectada e interesada) en el proceso de gestión o planeación.

Otras definiciones de participación son las siguientes: “Intervención de los particulares en las actividades públicas”; “distribución del poder a los ciudadanos tradicionalmente excluidos”; “nuevas formas de hacer gobierno”; “la inclusión de fuentes no formales al proceso institucional de toma de decisiones”; “la intervención ciudadana en los procesos decisionales”, o “la solidaridad para mantener intereses dominantes”.<sup>72</sup>

Como explica la investigadora María Luisa García Bátiz (2006), la utilización cotidiana del concepto de participación engloba a todo tipo de actividades referidas al poder público, también a los movimientos sociales, a la participación política formal, a las formas de acción social no convencional, a los grupos de presión y a la acción directa.

Por ello se suele distinguir entre términos como participación social, participación comunitaria y participación ciudadana para asegurarse de dejar en este último rubro a la participación de los integrantes de la sociedad civil y a los ciudadanos no organizados. Mediante ella, los individuos pueden tomar parte en los asuntos públicos del Estado.

---

<sup>70</sup> Op. Cit., p.19.

<sup>71</sup> García Bátiz, María Luisa. (2006). *Planeación participativa. La experiencia de la política ambiental en México*. México, Plaza y Valdés Editores, p.26.

<sup>72</sup> Op. Cit., p.86.

Como se ha venido diciendo desde el Capítulo 1, la idea de planeación participativa data de los primeros años del siglo 20. Después de la segunda guerra mundial y la agitada década de los sesenta, el concepto vuelve a tener relevancia en los setenta para designar la apertura a la discusión pública sobre los planes de gobierno con visión de largo plazo.

La planificación participativa vuelve a ser ampliamente discutida cuando en Inglaterra y Gales se redacta la *Town and Country Planning Act* de 1968 y 1969, respectivamente, donde se admite la participación pública en la formulación y estructuración de los planes.

Por primera vez se habla de que la participación es una parte integral de la planificación y un contrabalance ciudadano.<sup>73</sup>

Como lo explica el libro *Public participation in planning*, el fundamento teórico de estos primeros intentos de planeamiento participativo descansa en las ideas de Aristóteles: “Cuando hay muchos que contribuyen al proceso deliberativo y cada uno dice su concepto de lo que es bueno y moral”.<sup>74</sup>

Aunque estas primeras ideas puedan resultar muy básicas para el pensamiento del siglo 21, pues se enfocan en un flujo unívoco de la comunicación en torno a la participación, que plantea cosas como: “la principal función del planificador es planificar y la participación apoya esta actividad”, es claro que surge como una preocupación a las inconformidades expresadas por muchos sectores de la población a nivel mundial.

Dos aspectos se podrían destacar: 1) por primera vez se reconoce que el público no es una masa homogénea sino que hay muchos grupos a los cuales involucrar en el proceso de participación; 2) se reconoce un papel más activo de los individuos o los grupos de individuos en la discusión y determinación de las políticas públicas.

En México, aunque la idea de planeación participativa nace con los primeros intentos de regeneración urbana a nivel mundial, a principios del siglo 20, y posteriormente, se retoma a través de diversos ordenamientos jurídicos a principios de la década de los setenta, es con la modificación al Artículo 26 Constitucional, en el sexenio de Miguel De la Madrid, cuando se habla por primera vez sobre la intención de crear un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

En el Artículo se declara que la planeación deberá ser democrática y que deberá involucrar a los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo y habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

---

<sup>73</sup> Derrick Sewell, W.R. and J.T. Coppock. (1977). *Public participation in planning*. London-NY-Sydney-Toronto, Unwin Brothers, p.27.

<sup>74</sup> Op. Cit., p.28.



Para cumplir con lo que decía el Artículo 26, en diciembre de 1982 fue aprobada la Ley de Planeación que entró en vigor el 5 de enero de 1983. Dicha Ley define la planeación de la siguiente manera:

“Medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país”.<sup>75</sup>

Y como Plan Nacional de Desarrollo:

“La ordenación racional y sistemática de acciones que, sobre la base del ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país”.<sup>76</sup>

Con este sistema nacional de planeación tuvo lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales con el propósito de que la población expresara sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas.

Así se inició formalmente el proceso de descentralización en México y con ello el municipio se convirtió en la instancia gubernamental más cercana a la gente. Sin embargo, como lo explica la investigadora García Bátiz, el modelo de planeación del sexenio Delamadridista terminó siendo vertical, centralizado, controlado y corporativista.<sup>77</sup>

Pero el proceso en las calles de la ciudad capital y en todo el país, sobre todo después de los sismos de 1985, ya estaba en marcha. Con él, surgió la sociedad civil, es decir, la existencia de actores sociales diversos organizados o no que participaron e influyeron directamente en los procesos políticos del país.

Los principales temas que en opinión de la investigadora han concentrado la atención de la sociedad civil desde entonces a la fecha son:

- 1) La descentralización
- 2) La política social
- 3) La modernización de la gestión pública.

Descentralización: pieza fundamental del proceso democratizador que permite la incorporación de grandes mayorías a los mecanismos de toma de decisiones y a la ejecución de las tareas sociales. En este sentido el fortalecimiento municipal juega un papel primordial en el momento en que representa a un nivel de gobierno con mayor cercanía con los ciudadanos.<sup>78</sup>

Política social: tema muy relacionado con un sentimiento de compromiso y deuda con grupos importantes de la sociedad, especialmente con aquellos que

---

<sup>75</sup> García, María Luisa. (2006). Idem., p.80.

<sup>76</sup> Idem., p.80

<sup>77</sup> Idem., p.83.

<sup>78</sup> Idem., p.89.

se encuentran en una posición de pobreza extrema. La participación ciudadana se plantea como una posibilidad para aumentar los recursos y que se dirijan sin desviaciones a la inversión social y al logro de objetivos de carácter asistencial.<sup>79</sup>

Modernización de la gestión pública: la participación es una fórmula que apoya la mejor toma de decisiones, la continuidad de tarea y la eficiencia administrativa. Es un instrumento de gestión que garantiza un mayor éxito de los intentos de intervención estatal en los asuntos públicos.<sup>80</sup>

### 2.2.3 Pioneros del diseño urbano participativo: Lawrence Halprin.

La pareja formada por Lawrence y Anna Halprin desempeña un papel fundamental en la evolución conceptual tanto del planeamiento urbano como de las artes escénicas. Y ejemplifica una concurrencia paradigmática de la arquitectura y la danza. Este cruce singular aporta al conocimiento de posibles alternativas ya comprobadas con acierto en la construcción participativa de la ciudad.

Como contexto histórico, se puede decir que en los años sesenta la sociedad estadounidense tenía una cada vez más amplia conciencia social y política. Fueron los años de lucha por los derechos civiles de los afroamericanos, los disturbios raciales, la liberación de la mujer, las protestas contra la guerra de Vietnam y la pobreza urbana en las viejas ciudades industriales.

Arquitectos como Halprin y Kevin Lynch creyeron en la idea de una nueva profesión capaz de entender la ciudad como una realidad física, social y psicológica. Y como un lugar real en espacio y tiempo que permitiera fomentar las relaciones humanas, la vitalidad social y donde se pueda participar en experiencias culturales.

No fue coincidencia que en la Sproul Plaza de la Universidad de California, en Berkeley, diseñada por Halprin, una multitud se reunió para exigir el derecho a la reunión pública y a la asociación política. Eran los integrantes del *Free Speech Movement* que con esta acción dieron origen a los movimientos estudiantiles de protesta de los años sesenta y setenta. En ese campus, Anna se había manifestado bailando con sus alumnos de la *San Francisco Dance's Workshops* y había realizado *happenings*.

En su obra, Lawrence Halprin ubica a la ciudad no como escenografía estática, sino como una coreografía participativa y protagonizada al mismo tiempo por seres y objetos que se interrelacionan.

La pareja, él arquitecto y ella bailarina, se mudó a Harvard donde conocen a Walter Gropius quien fundó el movimiento de la Bauhaus, lo que para Halprin

---

<sup>79</sup> p.90.

<sup>80</sup> p.91.

significó un gran salto en su comprensión de todas las artes juntas: danza, pintura, escenografía, música.

En 1944, los dos se trasladan a San Francisco donde se unen a la nueva tendencia de interpretación de la danza que la lleva fuera de sus espacios tradicionales de representación (museos y galerías de arte) hacia los exteriores, las iglesias, los gimnasios de las escuelas.

Cinco años más tarde, en 1949, Halprin funda su propia oficina y publica su artículo: "La coreografía de los jardines" donde dice que es necesario proyectar jardines que satisfagan al sentido kinestésico de modo que funcionen como escenografías de danza diseñadas para facilitar el movimiento de la gente.

Consideraba que el trabajo del arquitecto era proyectar entornos que permitiesen formas constantes de movimiento placentero. En sus proyectos de jardines, centros comerciales y espacios públicos se preocupa por generar unas experiencias espaciales que provoquen respuestas emocionales.

Luego acuña la palabra *motation* (movimiento y notación) para describir su sistema de trazado de circulaciones por el espacio para trabajar la cinestésica.

En una entrevista concedida en 1965, Anna Halprin explicó que su propuesta dancística pasó de la introspección a aquellas respuestas adaptativas al entorno: lo que le interesaba era qué había en el exterior que pudiese afectar sus ideas de movimiento.

Desde ese momento, sus performances -a los que llamó *happenings* para diferenciarlos de las representaciones de Allan Kaprow- tuvieron más repercusión.

Una de las primeras ideas que Lawrence Halprin comenzó a trabajar con su esposa Anna fue lo que ella llamaba "creatividad colectiva": cómo un grupo de individuos podía desatar y aumentar un potencial creativo cuando interactuaba en grupo.

Halprin comenzó a aplicar estas teorías en su trabajo diseñando espacios abiertos como diagramas con la finalidad de simular una respuesta kinestésica y adoptando una pauta temporal-situacional para representar situaciones con la estructura de la participación pública a lo que llamó: *Take Part*.

Parte de su base teórica retomaba aspectos de la teoría de la *gestalt* pues como arquitecto paisajista, Halprin estaba interesado en el estudio de toda clase de formas.

Así llegó a formular un proceso creativo al que denominó "ciclo RSVP" para simular la experiencia participativa. La expresión, además de conformar las siglas de los cuatro conceptos que sintetizaban su método, aludía a la expresión en francés *repondez s'il vous plait* que denota respuesta o *feedback*, a lo que precisamente pretendía aludir con todo ese proceso de creación colectiva.

En palabras de Halprin, su metodología combina de forma cíclica cuatro etapas fundamentales para tomar conciencia, comprender y hacer propuestas de mejora en un proceso creativo: Resources-Scores-Valuation-Performance.

Con recursos, se refiere a los recursos materiales, humanos y sensitivos para informar y enriquecer el proceso. Los scores (diagramas) son el guión abierto para seguir el proceso de forma que los participantes puedan ir aportando ideas. Valuation es un neologismo creado por Halprin de la contracción entre las palabras evaluación y acción, en inglés, y alude a analizar y evaluar las prácticas realizadas hasta el momento para retroalimentar la acción. Y performance es la acción como producto, el resultado.

Los procesos *Take Part* generalmente se desarrollaban en tres fases asociadas a un mínimo de tres días de programación intensa, y en ellos participaban entre 15 y 50 personas representativas de la comunidad.

En forma paralela, Halprin desarrolló una serie de técnicas creativas para el diseño arquitectónico en espacios públicos en los que involucró la participación de miembros de cada comunidad.

Algunas de estas técnicas fueron los “senderos míticos” (mapas mentales), los “paseos a ciegas” (paseos en los que se suprimía el sentido visual para concentrar la experiencia en los demás órganos sensitivos) y los “diagramas fantasiosos” (donde los participantes simulaban ser un personaje célebre involucrado en el diseño de un espacio determinado) que tenían como objetivo recabar información en un proceso colectivo y construir un lenguaje común. Con estas técnicas construyó algunos de sus más famosos proyectos arquitectónicos.

Del análisis del pensamiento de Halprin se puede concluir que el resultado de los procesos participativos en el diseño urbano dependen de tres factores:

- 1) La muestra de la sociedad que representan los participantes.
- 2) La capacidad de generar conocimiento propositivo de un grupo humano.
- 3) La capacidad profesional del proyectista para interpretar el conocimiento generado en el proceso y conjugar las necesidades planteadas con los recursos existentes.

#### 2.2.4 El diseño urbano participativo.

La participación en los procesos colectivos de toma de decisiones se reconoce como uno de los ejes centrales de la construcción democrática de una sociedad, afirma Gustavo Romero.

“El entorno construido resulta más adecuado a las necesidades y aspiraciones de sus habitantes si estos se involucran de manera activa en su producción, en vez de ser tratados como consumidores pasivos”.<sup>81</sup>

Diseñar la ciudad desde el edificio arquitectónico hasta los más sutiles detalles de los espacios habitables requiere de una serie de conocimientos técnicos que escapan al común de los ciudadanos. Sin embargo, esto no es motivo para que algo tan importante como el diseño del hábitat quede únicamente en manos de quienes hacen el diseño.

De acuerdo con Romero, diseñar es aquella acción que permite, a partir de una demanda formada de múltiples factores, generar una imagen, una prefiguración que posteriormente será utilizada por los constructores para edificar el objeto arquitectónico.<sup>82</sup>

“La práctica arquitectónica especializada ha sido abordada de dos maneras: una ‘artística’ y otra ‘técnica’. La primera de ellas está basada en la creatividad, la inspiración y la percepción como medios para llegar al diseño arquitectónico. La segunda se fundamenta en el análisis y el conocimiento técnico riguroso como medio para llegar a las soluciones óptimas”.<sup>83</sup>

Una de las manifestaciones más contundentes del desempeño especializado del diseño urbano arquitectónico se presentó durante la primera mitad del siglo 20, con el auge del llamado movimiento moderno. En aquel momento, los arquitectos generaron diversas ideas sobre cómo podrían ser las zonas habitacionales y las viviendas; incluso se llegó a prefigurar ciudades enteras.

La pretensión de estas propuestas era encontrar soluciones ideales, prototípicas, que sirvieran al conjunto de la población, basadas en el análisis racional de las condiciones básicas de habitabilidad en los espacios arquitectónicos y urbanos.

Estas condiciones se basaron en una concepción funcionalista con ideas muy elementales sobre la igualdad social. El resultado fue un proyecto urbano-arquitectónico que estaba apartado de la complejidad social de su momento.

De acuerdo con Romero, este distanciamiento entre práctica arquitectónica y la realidad se debió, a su vez, en gran medida, a un distanciamiento cada vez mayor entre arquitectos y usuarios.

Para el académico, una visión diferente sobre lo que debería ser la actividad de diseñar concibe, como punto de partida, que la construcción de las ideas sobre los modos de habitar es parte de un proceso social en el cual las determinaciones fundamentales las toman los sujetos mismos a través de su participación en las decisiones cotidianas individuales y colectivas. Este principio ha dado pie a diversas manifestaciones que han sido catalogadas genéricamente como “diseño participativo”.

---

<sup>81</sup> Romero, Gustavo. (2004). Op. Cit., p.35.

<sup>82</sup> Idem., p.55.

<sup>83</sup> Idem., p.55.

El diseño participativo se propone reconocer y hacer explícitas múltiples perspectivas, con el objeto de alcanzar la imparcialidad y abordar la actividad del diseño como un diálogo.

Así pues, el diseño participativo quedaría definido como “la construcción colectiva entre diversos actores que directa o indirectamente se verán implicados con la solución arquitectónica y que tienen el derecho de tomar decisiones consensuadas para alcanzar una configuración física espacial apropiada y apropiable a sus necesidades, aspiraciones y valores que sea adecuada a los recursos y condiciones –particulares y contextuales- necesarios y suficientes para concretar su realización”.<sup>84</sup>

Cabe preguntarse ahora -como lo hace Romero- ¿cuál es el papel del diseñador en esta concepción del diseño? La respuesta es que el diseñador se convierte en colaborador comprometido en una tarea pública. Su papel profesional, como el de los otros participantes, es el de hacer accesible a los habitantes la actividad de diseñar.

Como hace notar Henri Lefevre, no sólo el urbanista, también el arquitecto, y por semejanza de su profesión, el diseñador urbano, han tenido problemas para adoptar un paradigma ante la confusión teórica. La complejización del mundo y de los conocimientos han obligado a los arquitectos a recurrir a grupos multidisciplinarios en los que se hacen necesarios conocimientos de todas las ciencias: matemáticas, psicología, sociología.

“Al igual que el médico, el arquitecto tiene que poner en juego toda una sapiencia enciclopédica; y, sin embargo, su práctica queda netamente circunscrita, limitada por todas partes. Su profesión queda mal definida entre la de ingeniero y la de dibujante”.<sup>85</sup>

Sin embargo, el mundo actual requiere que el arquitecto, el diseñador urbano y el planificador no se limiten a dibujar sino consulten oralmente, por medio de la palabra, a los demás participantes en la producción del espacio.<sup>86</sup>

De acuerdo con Romero, el proceso activo del diseño participativo debe considerar actualmente que la realidad es construida mediante la acumulación de diferentes perspectivas (la multiplicidad de Massey) y que cualquier categoría de descripción de la realidad es transitoria. Cada problema de diseño ofrece un grado de singularidades por lo que es difícil aplicar de manera consistente soluciones universales.

Entre los métodos del diseño participativo cabe destacar un método surgido a principios de los setenta en distintos lugares de Estados Unidos y México: la Universidad de Washington, en San Luis Missouri; el Autogobierno de la Facultad de Arquitectura de la UNAM y la ONG Centro Operacional de Vivienda

---

<sup>84</sup> Idem., p.57.

<sup>85</sup> Lefevre, Henri. (1972). *Espacio y Política. El Derecho a la Ciudad II*. Barcelona, Península, p.12.

<sup>86</sup> Op. Cit., p.16.

y Poblamiento (COPEVIAC). En los tres casos, el diseño participativo se hizo para habitantes de bajos ingresos, minorías raciales y los denominados sectores populares en México.

El proceso por generación de opciones, como se conoce a este método, tiene la finalidad de llegar a una serie de prefiguraciones que permitan construir los espacios y edificios resultantes mediante el arribo colectivo a un diseño urbano arquitectónico.

Como ya he mencionado, este método parte de la premisa de que todo problema tiene varias formulaciones y varias soluciones posibles y que el camino para encontrar la solución más adecuada y cercana a los múltiples intereses de los actores involucrados requiere conocer los diferentes puntos de vista en un proceso dialéctico que permita llegar a un consenso, de otro modo, la toma de decisiones queda sujeta únicamente a la interpretación de los especialistas.

Romero dice que es posible tomar decisiones sobre el tipo de organización deseable en función de aspectos como la propiedad, las posibilidades de financiamiento, etcétera. Otro tema es la forma de los espacios que son el objetivo del diseño; decidir cómo estructurar el entorno físico depende de múltiples variables e implica haber decidido acerca de qué cosas se desea, cuánto de esas cosas se desea y qué relación con el espacio pueden guardar unas cosas con otras.

Algunos de estos métodos se combinan con juegos de simulación en los que se puede alcanzar cierto grado de certidumbre con la intención de arribar a un diseño relativamente más participativo.<sup>87</sup>

De otras experiencias de diseño participativo en América Latina se habla de la capacidad de generar un sentimiento de pertenencia que éste logra con la comunidad. De acuerdo con la investigadora Rosa A. Oliveras (1999) el diseño participativo puede ser un factor que contribuya a activar la relación de la población y los niveles superiores y procura el trabajo en el barrio de acuerdo con los objetivos que se hayan establecido.

Del diseño participativo se puede pasar a una fase más consolidada de la participación que es el denominado planeamiento comunitario, el cual, al igual que el presupuesto participativo, tiene como principal objetivo crear una visión común y un vínculo de compromiso y competencia para lograr el apoyo de todos, conciliando opiniones divergentes a través del diálogo, y afianzando el consenso.<sup>88</sup>

El planeamiento participativo inicia con la identificación de los problemas antes que la definición de los objetivos. Para establecer los objetivos existen muchas

---

<sup>87</sup> Romero, Gustavo. (2004). Op. Cit., p.88.

<sup>88</sup> Oliveras, Rosa A. (1999). *El planeamiento comunitario en la ciudad de La Habana*, en Gustavo Romero y Rosendo Mesías González, coordinadores. *Participación, planeamiento y diseño del hábitat popular*. México, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED, p.24.

técnicas como la asociación de ideas; la tormenta de ideas, que es más sofisticada que la asociación de ideas pues requiere de la formación de un grupo para someter las ideas a análisis; el Método Delphi que consiste en localizar a un grupo de expertos en un tema y solicitar su cooperación para analizar un objeto común; los talleres de ideas, donde diferentes personas dan su enfoque en determinados temas; o los grupos de enfoque, donde se trata de involucrar a líderes de opinión de la comunidad que tienen aptitudes para la comunicación.

De acuerdo con Olveras, por lo general, una sola técnica no es suficiente para trabajar un tema y es necesario tener claro que asegurar el éxito de la participación institucional y ciudadana requiere de un proceso de preparación muy elaborado.

### 2.2.5 Democracia y Ciudadanía.

Como lo afirma Roberto Sáenz Huerta (2009), podemos definir la democracia como un sistema político y una forma organizativa de la sociedad caracterizado por la participación de los ciudadanos de manera directa o indirecta en la organización del poder público y su ejercicio, buscando libremente la construcción y perfeccionamiento del sistema político, económico y social de un estado o cualquier organización humana por medio del sufragio universal, igual, directo y secreto.<sup>89</sup>

También, como ya se ha dicho en apartados anteriores, se identifican dos tipos de democracia: la directa que consiste en el ejercicio del poder público directamente por los ciudadanos y la indirecta en la cual el ejercicio del poder público se hace por conducto de ciudadanos a los que se les denomina representantes.

El sentido de democracia directa hace referencia a un sistema político en el cual el poder público es ejercido por los ciudadanos de manera inmediata y continua por medio del sufragio universal, igual e inmediato sin que ninguna otra persona u organización de personas pueda apropiarse de ese derecho. Lo que la hace prácticamente irrealizable.

Por ello, se ha convenido en introducir otros dos conceptos, el de democracia mixta y el de democracia participativa, para precisar el funcionamiento de un sistema político.

Por democracia mixta se entiende el sistema político en el cual el poder es ejercido por los ciudadanos mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto ya sea a través de sus representantes y gobernantes o de manera directa por medio de los recursos legales que el sistema contemple para tal efecto.

---

<sup>89</sup> Sáenz Huerta, Roberto. (2009). *Instrumentos de participación ciudadana en Chihuahua*. México, Instituto Chihuahuense de la Cultura, p.22.



Y por democracia participativa se concibe el sistema político en el cual, existiendo instituciones representativas, se permite a los ciudadanos participar efectiva y directamente, en igualdad de condiciones, en los asuntos públicos a fin de dar plena garantía de su participación.<sup>90</sup>

Como lo define Sáenz Huerta, se trata de cuatro modelos, los dos primeros son contrapuestos entre sí –el representativo y el directo–, el tercero es una combinación de ambos y el cuarto es el modelo ideal, la democracia participativa, en la cual la democracia directa y la representativa convergen y no tienen sentido una sin la otra.

Ahora bien, el término ciudadanía viene del latín *civis*, ciudadano, y de *civitas*, palabra que define el derecho común que regía a los ciudadanos. *Dare alicui civitatem*, decía Cicerón; dar o conceder a un individuo el derecho de ciudad o ciudadanía. También significa en latín el conjunto de ciudadanos libres que viven bajo una ley común de una ciudad o sociedad.<sup>91</sup>

Se da el nombre de ciudadano al que está en posesión de los derechos de ciudadanía. Y buen ciudadano es una calificación para el hombre que demuestra apego por su patria. Es un título de orgullo, como lo fue en Roma, y durante el periodo revolucionario francés ilustrado.

La ciudadanía se considera también como sinónimo de la condición de súbdito de un estado o país, y otras veces se confunde con nacionalidad, es decir, ese vínculo de carácter público de un individuo con un Estado.

En Grecia, la ciudadanía fue el conjunto, la totalidad de los ciudadanos con plenos derechos políticos de una ciudad, estado o “polis”. No constituía la ciudadanía un derecho individual ni un derecho privado, sino que significaba ser miembro de una comunidad y de actuar en forma política.

En las monarquías y aristocracias la herencia fue la base de la adquisición de ciudadanía. Y en las oligarquías ha sido más bien la propiedad fundaria o cualquier otra clase de riqueza.

En la polis griega y romana la pérdida de derechos ciudadanos se denominaba *atimia*, y el destierro de la polis llevaba consigo la pérdida de ciudadanía. En Roma, la ciudadanía se adquiría por nacimiento de padres romanos y para ser ciudadano había que ser incluido en una gen. Sólo el adscrito a una gen-gentilis podría ser miembro de una curia (tribu) y por consiguiente, ser ciudadano.

En Roma, el *civis* participaba del derecho público y del privado. Por el contrario, los “peregrinos”, los que no eran ciudadanos de Roma, sino de otra ciudad, quedaron excluidos del derecho público, y tenían una participación

---

<sup>90</sup> Op. Cit., p.23.

<sup>91</sup> *Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales*. (1987). Op. Cit., Tomo I, p.396-400.

limitada en el derecho privado. En la Edad Media europea, la ciudadanía se obtenía por nacimiento o por las cartas o fueros del rey o príncipe.

El concepto actual de ciudadanía tiene sus raíces en el liberalismo democrático y en el concepto de “Estado de Derecho” del siglo 18, en los derechos del hombre y del ciudadano de la revolución francesa de 1789 y en la Declaración de Independencia Norteamericana.<sup>92</sup>

La ciudadanía puede adquirirse y perderse de diversas maneras, según cada legislación de cada país, la forma común de adquisición de ciudadanía es el nacimiento, aunque también se adquiere por voluntad expresa o por residencia y obtención de la llamada carta de naturalización.

Formas de renunciar a la ciudadanía son la voluntad expresa o la naturalización en un país extranjero. La ciudadanía puede recuperarse por residencia en el país originario con voluntad expresa o por concesión especial de los Estados.

Así, la ciudadanía engloba una relación del individuo con el Estado y sus alcances van más allá de la mera nacionalidad. El hombre ciudadano es, a diferencia del súbdito, un ser que participa en algún modo en la sociedad política.

Por eso el tema de la ciudadanía no se detiene en el tópico de la nacionalidad. Una relación activa entre el individuo y el Estado debería entrañar desde la caída de los totalitarismos y la puesta en marcha de formas de democracia participativa en todo el mundo –cuyo origen es, como ya se ha dicho, en esencia la organización espontánea de hombres y mujeres-, una serie de valores de la acción política.

Como lo afirma Leticia Santín (2000) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la igualdad y la libertad son los dos principios básicos de una democracia liberal moderna, con los cuales los ciudadanos pueden experimentar y disfrutar de los beneficios y de las obligaciones en un Estado Constitucional de Derecho.

Para la autora es fundamental el binomio federalismo y ciudadanía, el primero para realizar los principios democráticos básicos y la segunda, como ya se explicó antes, para hacer posibles los ideales plasmados en las revoluciones del siglo 18.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Como lo explica Jordi Borja, es el siglo 18 el que da la pauta para la construcción de las bases de la cultura democrática en un sentido civil y político, a lo cual siguieron los movimientos obrero y socialista en el siglo 19, que pusieron en primer plano la cuestión de los derechos económicos y sociales que dieron lugar a las revoluciones de base proletaria y, sobre todo, al Estado benefactor. Los derechos de tercera generación que actualmente reclaman fundamentalmente aspectos relacionados con la ecología política tienen lugar durante la segunda mitad del siglo 20 / Borja, Jordi. (2003). *La Ciudad Conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, p.271,

<sup>93</sup> Santín, Leticia. (2000). *Federalismo y autonomía: una propuesta para el fortalecimiento de ambos conceptos*, en *Gobiernos locales. El futuro político de México*. México, ITESO, p.31.

Santín afirma que la antigua noción de ciudadanía como categoría política fue concebida como un estatuto formal de pertenencia a una comunidad política de estados-nación no federales. Esos estados que fueron resultado de un modo premoderno de organización político-social exigían al ciudadano una alta homogeneidad cultural, lealtad política y un alto grado de intervención estatal en la sociedad. De este modo, obstaculizaban la proyección de distintas identidades etnoculturales, es decir, el reconocimiento de la pluralidad cultural al interior de una nación.

Actualmente, concluida la guerra fría, y enfrascadas en la era del postterrorismo, las democracias modernas transitan hacia el regreso a los principios predemocráticos donde el dominio lo ejercen nuevamente las oligarquías, en refuerzo del modelo centralista en la toma de decisiones.

El marco teórico que aquí se presenta considera centrales las ideas de Avishai Margalit (1997), David Harvey (2000), Jordi Borja (2003), Alicia Ziccardi (2003) y Patricia Ramírez Kuri (2008), que plantean que para que se dé una efectiva ciudadanía se tiene que dar una membresía completa a la sociedad a la que se pertenece.

El primero de ellos sostiene que para evaluar si una sociedad puede ser considerada como incluyente es necesario preguntarse cómo trata a sus integrantes. Tomando como punto de partida la construcción del Estado-nación, Margalit propone evaluar si una sociedad incluyente (o decente, como en términos más amplios lo define) es importante determinar si rechaza considerar como suyos a los ciudadanos que supuestamente pertenecen a ella.

Así, una sociedad incluyente es aquella que no lesiona el honor cívico de sus integrantes. Una expresión más sencilla de esta afirmación es que en una sociedad decente no hay ciudadanos de segunda clase.

Como se subrayó anteriormente, la ciudadanía de segunda clase en la antigua Roma implicaba no sólo privar a determinadas personas de recursos esenciales y de compartir la autoridad, sino también la idea de que los ciudadanos de segunda clase no eran, esencialmente, seres plenamente humanos. En otras palabras, se les consideraba seres incapaces de convertirse en adultos responsables.

La ciudadanía es, pues, un estatus de pertenencia que implica derechos. La ciudadanía de segunda clase se manifiesta de dos formas: como privación del pleno derecho de ciudadanía a alguien que es un ciudadano y como negación de la ciudadanía a alguien con derecho a ella.

Al referirse a las diferencias entre democracia representativa y democracia participativa, la investigadora Alicia Ziccardi (2004) afirma que la tarea de democratizar el gobierno local es ardua porque quienes gobiernan nuestras ciudades deben crear las condiciones para que sus habitantes sean

ciudadanos, puedan ejercer sus derechos políticos, sociales, culturales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica habitar una ciudad.<sup>94</sup>

Como premisa, la investigadora, supone que la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios mediante los cuales puedan incorporarse intereses particulares (no individuales) al ámbito de las decisiones públicas.

“Se trata de construir una ciudadanía plena en todas sus dimensiones –civil, política y social- que identificó Marshall (1998) en su conocido texto de la posguerra, cuando se trataba de construir las bases del Estado de bienestar como componente central de la democracia representativa”.<sup>95</sup>

Si bien los derechos ciudadanos suelen estar contenidos en la legislación, ello no es suficiente para que se concreten en los hechos. Por ello, en consonancia con lo expuesto por la investigadora, es necesario que la sociedad local sea portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, que sólo puede adquirirse en la misma práctica de participación ciudadana en decisiones públicas.

Y debe existir una auténtica intención por parte de las fuerzas políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática en el ámbito local, abriendo las compuertas a la participación ciudadana.

De acuerdo con Ziccardi, existen fundamentos tanto legales como ideológicos para hablar de participación ciudadana en las decisiones públicas: los primeros tienen su origen en el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía.

Los fundamentos legales están contenidos en la Constitución de la República, principalmente en los artículos 2, 3, 6, 8 y 115 en los que se refiere a la democracia como forma de vida<sup>96</sup>; la existencia del sistema de planeación democrática basado en la consulta y la participación; el derecho a la información que debe ser garantizado por el Estado y uno estrechamente

---

<sup>94</sup> Ziccardi, Alicia. (2004). *Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa*, en Revista Mexicana de Sociología, Número especial, p.188. / Ziccardi sostiene que a pesar de los procesos de democratización que varios países de América Latina han experimentado desde finales de los noventa, no ha sido posible revertir las condiciones de desigualdad social y política debido a que durante muchas décadas la acción gubernamental de las ciudades latinoamericanas se ha caracterizado por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno. Para que se pueda hablar de inclusión es necesario que existan nuevos espacios de participación que operen con reglas claras.

<sup>95</sup> Ziccardi, Alicia. (2012). *Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local*, en Manuel Canto Chac, compilador. *Participación ciudadana en las política públicas*. México, Siglo 21, p.161.

<sup>96</sup> Y una vez que entre en vigor la primera Constitución de la Ciudad de México, el 17 de septiembre de 2018, en los artículos 4 al 25 y 46 al 56 correspondientes a Carta de Derechos, Desarrollo y Planeación Democrática, Demarcaciones territoriales y sus alcaldías, y Ciudad Pluricultural.

ligado al tema de estudio de esta investigación: el que en los gobiernos locales deben garantizarse la administración asegurando la participación vecinal y ciudadana.

Sin embargo, ¿entonces por qué no han logrado estos instrumentos tener una amplia difusión y una amplia utilización en el ámbito de la toma de decisiones? Es posible que ello se deba, como lo afirma Doreen Massey (2005) a que el espacio público es, por excelencia, un escenario ligado al conflicto. Precisamente por ello, una visión incluyente del espacio estará acompañada por el reconocimiento de que el espacio es el ámbito del cambio y la multiplicidad.

“El espacio es producto de interrelaciones. Se constituye a través de interacciones, desde lo inmenso de lo global hasta lo ínfimo de la intimidad (...) es la esfera de la posibilidad de la existencia de la multiplicidad; es la esfera en la que coexisten distintas trayectorias, la que hace posible la existencia de más de una voz. Sin espacio, no hay multiplicidad; sin multiplicidad, no hay espacio (...) siempre está en proceso de formación, en devenir, nunca acabado, nunca cerrado (...) para que haya multiplicidad (y, por lo tanto, para que haya diferencia) debe haber espacio”.<sup>97</sup>

Como lo advierte Ziccardi, uno de los principales desafíos para construir una democracia participativa en las ciudades es garantizar el ejercicio responsable de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, pero tanto los funcionarios y los políticos del ámbito local como los ciudadanos deben compartir los valores de una cultura cívica basada en el respeto a la diversidad social y étnica y al pluralismo político, lo que sin duda exige educar y capacitar para la democracia, tarea que los gobiernos locales no han emprendido con la fuerza que se requiere.<sup>98</sup>

Otro camino para alcanzar este reconocimiento es el que traza Jordi Borja (2003) cuando habla de analizar la relación entre Estado y territorio y, por ende, entre planeación y territorio, mediante un replanteamiento de la base territorial e institucional de los derechos y una ampliación de éstos.

Borja recurre a una noción de ciudadanía que reconoce en el territorio un campo de disputa entre dos fuerzas aparentemente antagónicas: lo local y lo global. Para el autor, el desafío político de la ciudad en la era de la globalización es obtener un reconocimiento de actor político a escala global, más allá de su territorio y más allá de las cada vez más artificiales fronteras de su Estado:

“El mundo actual exige un replanteamiento ‘glocalizador’, una articulación de lo local-global”.<sup>99</sup>

Borja sostiene que mientras los poderes locales y regionales reclaman su presencia en los organismos y conferencias internacionales, lo hacen también

---

<sup>97</sup> Massey, Doreen. (2005). Op. Cit., p.104-108.

<sup>98</sup> Ziccardi. (2012). Op. Cit., p.167-168 y 170.

<sup>99</sup> Borja, Jordi. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid, Alianza Editorial, p.272.

en los procesos de elaboración y seguimiento de los programas que les afectan directamente.

Parte de la eficacia que adquieran los nuevos movimientos ciudadanos radica en su capacidad para hacerse visibles ante los organismos internacionales, del reconocimiento de las macrorregiones como sistemas de ciudades y de la reivindicación de las instituciones locales y regionales mediante la obtención de garantías y protección política y jurídica, así como del reconocimiento de la autonomía estatal.<sup>100</sup>

En opinión de Borja, el fortalecimiento de lo público local es un requisito indispensable para hablar de democracia a grado tal que no es correcto hablar de democracia si los partidos políticos nacionales aún mantienen su hegemonía a nivel local.

“Hoy sabemos que en gran medida es el espacio urbano-regional el que determina en gran medida la productividad, la sostenibilidad, la competitividad de la economía, la cohesión social, la identidad cultural y la gobernabilidad. (...) El gobierno democrático del territorio (local) exige conquistar competencias en promoción económica, justicia y seguridad, infraestructuras y equipamientos del territorio, bienestar social, cultura y medios de comunicación social (...) La iniciativa puede surgir de la institución pública local o de un movimiento cívico, incluso de un colectivo social o profesional”.<sup>101</sup>

Para Borja, ampliar la noción de política más allá de los espacios que ofrecen las instituciones, los partidos y los procesos electorales apunta a la creación de otro espacio, el de la “sociedad política”, término que prefiere al de “sociedad civil” que es el que está representado por las organizaciones y formas de acción colectiva. Dicho espacio va más allá de los objetivos institucionales y de los intereses inmediatos y corporativos y apunta a la creación de una “ciudad ciudadana”.<sup>102</sup>

## 2.2.6 Los instrumentos de participación ciudadana.

Hasta este momento se han definido los principales conceptos de esta tesis con el fin de aclararlos para el desarrollo de la investigación. A continuación se definirán los instrumentos de participación ciudadana y se caracterizará aquél que es objeto central de la investigación en el siguiente capítulo: el presupuesto participativo.

En cualquier democracia, los procesos electorales son los principales medios por los que la ciudadanía puede tomar parte en los asuntos del gobierno. Pero en las democracias modernas se han desarrollado diversos mecanismos para garantizar una representación plena y un contrapeso a las decisiones de los representantes.

---

<sup>100</sup> Op. Cit., p.272-273.

<sup>101</sup> Idem., p.278.

<sup>102</sup> Idem., p.281.

Por su importancia, en esta tesis se hace referencia sobre todo a cuatro mecanismos de la democracia participativa: el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato y la iniciativa popular. Los cuales se definen a continuación.

A decir de Roberto Sáenz Huerta (2009), la sociedad civil nace cuando un grupo de personas se organiza para influir en el quehacer político y social de una comunidad. Es esta misma sociedad civil la que reclama ser escuchada por sus representantes a través de estos y otros mecanismos de participación

Etimológicamente, la palabra plebiscito proviene del vocablo latino *plebicitum* que se usaba para designar una deliberación del pueblo, con más exactitud, de la plebe convocada por el tribuno sobre actos de gobierno.

Por su parte, el referéndum proviene de la locución latina *ad referendum* que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo. Hay autores, como Ricardo Zazueta y Diego Valadez<sup>103</sup> que explican que el referéndum se realiza sólo en casos donde el debate sea de naturaleza jurídica, mientras que el plebiscito versa sobre lo concerniente a asuntos políticos o de interés para la ciudadanía.

La revocación de mandato proviene de la locución latina *revocatio onis* que significa dejar sin efecto una concesión, un mandato, una resolución, y *mandatus* que se traduce como encargo o comisión. También puede entenderse como la misión de reemplazar a una persona en un asunto, aceptada previamente sin contrato y con la sola garantía de la buena fe.

Así, se puede definir la revocación de mandato como el medio por el cual los mandantes pueden anular, invalidar o derogar las facultades otorgadas a un mandatario. Se instrumenta en momentos donde queda entredicha socialmente la confianza que se le tiene al responsable de conducir las riendas del gobierno, antes de que concluya su término constitucional, ya sea por su falta de capacidad, el manejo poco claro de la responsabilidad estatal o la polarización que provoquen sus políticas públicas.<sup>104</sup>

La iniciativa popular es una propuesta de ley por parte de la ciudadanía. Se compone de dos vocablos latinos que son *initio*, que significa principio, origen, iniciar y *popularis* que hace referencia a algo que emana del pueblo, hecho para el pueblo, agradable para el pueblo.

Combinando estas dos nociones se puede entender la iniciativa popular como algo que proviene del pueblo, entendiendo pueblo como el grupo de ciudadanos que componen a la sociedad, y cuyo objetivo es beneficiarlo.

Son iniciativa popular aquellas facultades del ciudadano para presentar iniciativas, reformas o abrogaciones legales ante las asambleas de

---

<sup>103</sup> Citados por Ricardo Sáenz Huerta (2009:29).

<sup>104</sup> Sáenz Huerta, Ricardo. (2009). Op. Cit., p.30-31.

representación popular con el propósito de que sean encausadas en el proceso legislativo.<sup>105</sup>

En México, además de que existe poca información al respecto, desde la época independiente hasta nuestros días se ha recurrido muy pocas veces a estos mecanismos de participación ciudadana.

El primer plebiscito se realizó en 1860 a petición de Maximiliano de Habsburgo para consultar a los mexicanos si lo querían o no como emperador.

El referéndum y la iniciativa popular fueron incorporados al texto de la Constitución en su Artículo 73, fracción VI, base segunda, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 y estuvieron vigentes hasta el día 10 de agosto de 1987, es decir, durante un periodo de diez años, vinculados al Distrito Federal, pero los ciudadanos de la capital nunca hicieron uso de ellos.

Como lo explica el investigador chihuahuense, Sáenz Huerta, no se tiene información sobre el primer plebiscito ciudadano celebrado en la capital del país. El segundo plebiscito se llevó a cabo en 1993 y es una de las pocas experiencias de esa naturaleza en el México moderno.<sup>106</sup>

Este segundo plebiscito ciudadano se llevó a cabo en el contexto de aparente apertura democrática del gobierno que encabezó Carlos Salinas de Gortari con el fin de definir la estructura política del DF, en ese entonces a cargo del poder ejecutivo federal.

El ejercicio, antecedente inmediato de la reforma política que hizo posible la actual Constitución de la Ciudad de México<sup>107</sup>, sirvió para canalizar las inquietudes de los capitalinos por recuperar su derecho a elegir a sus gobernantes por medio del voto, así como para plantear convertir al DF en el estado número 32 de la república.

Las preguntas del plebiscito fueron las siguientes: ¿Debe el DF convertirse en el estado número 32? ¿Deben sus gobernantes ser elegidos por sus

---

<sup>105</sup> Idem., p.32-33.

<sup>106</sup> Idem., p.54-55.

<sup>107</sup> En los Artículos 24, 25 y 26 de la Constitución Política de la Ciudad de México (De la Ciudadanía, De la Democracia Directa y De la Democracia Participativa) se reconoce a la ciudadanía como el vínculo existente entre las personas y la comunidad a la que pertenecen para el goce de sus derechos, y a los mecanismos: Iniciativa Ciudadana, Referéndum, Plebiscito, Consulta Ciudadana, Consulta Popular y Revocación de Mandato como los instrumentos mediante los cuales los ciudadanos tienen tanto el deber como el derecho a participar en la resolución de problemas y temas de interés general para mejorar las normas que regulan las relaciones entre la comunidad. Asimismo, se reconoce a la Democracia Participativa y al presupuesto participativo, la primera como vehículo para la gestión, evaluación y control de la función pública, y el segundo como el mecanismo mediante el cual las personas tienen el derecho a decidir sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al propio presupuesto participativo, al mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos mediante procedimientos de transparencia y rendición de cuentas.



ciudadanos? ¿Debe esta entidad federativa contar, como las otras, con un Poder Legislativo local?

El plebiscito se llevó a cabo en una sola jornada de votación, el 21 de marzo de 1993, durante la cual no se presentaron incidentes que lo pusieran en riesgo, ni tampoco en tela de juicio. En total se registraron más de 318,000 votos y es el ejercicio ciudadano más reciente y documentado en su tipo.

El presupuesto participativo es otro de los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana que, de acuerdo con Ernesto Ganuza, figura entre los más innovadores junto con las encuestas deliberativas, las conferencias de consenso y los jurados ciudadanos.<sup>108</sup> **(Ver Anexo 6, Cuadro 4).**

La Constitución Política de la Ciudad de México lo define como un mecanismo mediante el cual las personas tienen el derecho a decidir sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al propio presupuesto participativo, al mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos mediante procedimientos de transparencia y rendición de cuentas.

Se argumenta que entre las desventajas que tiene este mecanismo están el que requiere de una gran implicación de la administración pública y de los representantes políticos, que es costoso debido a la logística que se debe desplegar y que aún logrando convocar a una amplia participación, ésta no es representativa del universo de personas que conforman una comunidad.

Sin embargo, entre las ventajas que presenta el presupuesto participativo está el que se logra un alto grado de implicación de los participantes en los procesos públicos. Muchas de las decisiones que se toman en estos foros tienen que ver con aspectos técnicos o especializados, por lo que los participantes tienen que estar dispuestos a desarrollar nuevas habilidades y adquieren conocimiento sobre la administración pública y la toma de decisiones. Además, el proceso propicia la educación cívica de quienes participan.

No se vincula a ningún proceso político, pero es visto como un medio para conseguir legitimidad y, eventualmente, la aprobación de los ciudadanos en futuros procesos electorales.

En lo que se refiere a su forma, es un mecanismo de participación activa, deliberativo e implicativo porque permite la discusión abierta y el análisis colectivo y al mismo tiempo implica a la ciudadanía en un proceso de toma de decisiones vinculado a la gestión de la administración. **(Ver Anexo 5, Cuadro 1).**

Su ámbito de acción, vinculado originalmente a la escala de barrio, puede trascender a nivel de ciudad o regional y es un mecanismo participativo de base individual porque estimula la participación individual de los habitantes.

---

<sup>108</sup> Ganuza, Ernesto. (2010). Op. Cit., p.16-17.

Sin elección previa, se invita a toda la población a participar en las asambleas de forma voluntaria aunque países como España se han hecho variaciones como hacer una previa selección aleatoria de los participantes.

Normalmente se lleva a cabo en tres fases a lo largo de 6 a 8 meses. En la primera fase se presenta el proceso, se rinden cuentas de las decisiones adoptadas el año anterior y se fijan las reglas internas de participación; en la segunda fase se recogen, mediante deliberación, las propuestas ciudadanas, y en la tercera se priorizan y toman las decisiones finales para presentar una propuesta conjunta.

Es el mecanismo del que se tiene registro que participan más personas no asociadas a grupos organizados y mujeres.

### 2.2.7 Enfoques metodológicos y técnicas de participación.

Dos preguntas centrales en lo concerniente al funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana son qué han aportado y cuál es el significado y los resultados de este conjunto de mecanismos.

Para responder a estas preguntas conviene recordar que la participación ciudadana mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública; facilita el diálogo horizontal; coordina las acciones y asigna responsabilidades, y mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.<sup>109</sup>

A pesar de estos y otros argumentos, entre los políticos parecen seguir predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos y entre la ciudadanía subsiste la apatía y la falta de compromiso. Por si algo faltara, en el debate académico se habla de la desconfianza hacia el excesivo protagonismo ciudadano.<sup>110</sup>

Como ya se dijo antes, el principal argumento a favor de la inevitabilidad de la democracia representativa es la imposibilidad de la democracia directa a gran escala. De acuerdo con este razonamiento, la Grecia clásica ofrece un modelo ideal de democracia participativa que hoy sería irrealizable debido a la existencia de comunidades políticas de mucho mayor tamaño.

Esta es una de las razones por las que el gobierno a escala local se considera como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en este tema.

---

<sup>109</sup> Acuña, Tatiana y otros. (2007). Op. Cit., p.13.

<sup>110</sup> Font, Joan y otros. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Caracas, XIV Concurso de ensayo del CLAD "Administración pública y ciudadanía", p.114-115. (PDF)

Además, el universo de quienes tienen derecho al voto se ha ido ampliando a lo largo de las últimas décadas, sólo que estos cambios no se han visto traducidos en los mecanismos de toma de decisiones y, en concreto, en los espacios reservados a los ciudadanos que no son profesionales de la política.

De unos estados que controlaban una pequeña parte de la riqueza nacional se ha transitado a gobiernos nacionales que administran más de la mitad del PIB, lo que supone que los incentivos para la participación ciudadana serían mucho mayores puesto que, en cada asamblea, se decide sobre al menos la mitad del producto del trabajo de cada contribuyente.

Como afirma Joan Font (2000) sobre los nuevos ciudadanos ante el descrédito de los gobiernos y de los partidos políticos:

“...Estos nuevos ciudadanos ya no estarían dispuestos a participar a través de instrumentos tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos, pero sí constituyen el capital humano que está dando lugar a otro tipo de organizaciones de funcionamiento más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial (movimientos sociales, ONG's, Tercer Sector); para otros, estos ciudadanos están ansiando encontrar sus espacios participativos y el actual desajuste entre realidades y expectativas les hace optar a menudo por la protesta como mecanismo para vehicular dicho descontento”.<sup>111</sup>

Ante una demanda creciente de participación medida a partir del conocimiento y del tiempo disponibles que hoy tienen los ciudadanos gracias a las tecnologías de la información, los avances en materia laboral, el aumento de la calidad de vida y una oferta también creciente de espacios participativos y temáticas en torno a las cuales participar (medio ambiente, sanidad, presupuestos, equipamiento público, temas electorales), la desigualdad prevalece como uno de los problemas citados en diversos estudios de la participación.

El urbanista se debate entre un rol de mediador, alguien que debe estar al tanto de los aspectos políticos fuertemente orientados a las decisiones y objetivos (¿qué hacer?, ¿por qué?, ¿para qué?); de las competencias técnicas (¿cómo hacer?, ¿cuáles son las respuestas más adecuadas a los problemas?, ¿cómo se materializan esas respuestas?); y que debe tener habilidades para la organización en la práctica (el plano de la comunicación y de la organización de los intereses de distinta naturaleza involucrados en las decisiones) y, además, ser alguien que debe satisfacer los mínimos conocimientos requeridos para abordar eficientemente la dimensión pedagógica de la profesión.

Ante este panorama, el planificador debe contar con la voluntad de explicitar los intereses y las diferencias, analizar y comprender las raíces de éstas y organizar su negociación en un proceso de aprendizajes recíprocos.

En suma, todo diálogo en materia de planificación requiere de un intenso trabajo de comunicación.

---

<sup>111</sup> Op. Cit., p.117.

En este tablero donde confluyen multiplicidad de intereses y puntos de vista el urbanista debe estar dispuesto a explicitar las reglas del juego: 1) Saber que es indispensable la comparecencia de todas las instancias de discusión y trabajo (representantes electos, técnicos, profesionales externos, organizaciones sociales, habitantes, comerciantes, empresas); 2) saber que es indispensable reconocer la legitimidad de todos los participantes, lo que implica reconocer su derecho a tomar parte en la definición de los criterios; 3) fomentar la disposición al trabajo conjunto y a que cada actor conserve sus atribuciones y competencias, 4) y propiciar que el proceso participativo se constituya como una fuerza propositiva, más allá de intereses o de los arbitrajes mismos que se hubieran designado.<sup>112</sup>

Cada proyecto requerirá de un proceso participativo diferente, un conjunto de técnicas ajustadas a su realidad particular y a los objetivos específicos que se buscan alcanzar. Cada técnica puede estar asociada individual o simultáneamente a una fase o etapa del proyecto que se requiere enfrentar. Y su aplicación obedecerá a si la participación de la comunidad se entiende como una acción informativa, consultiva o resolutive.

Para ello, existe ya un conjunto de técnicas para la recolección de información, herramientas para sistematizarla, herramientas para comunicar dicha información y mecanismos para generar acuerdos.

Enunciadas de manera breve, algunas de estas técnicas son: el método Delphi; la charrette (la carreta); el método Livingstone, el sociodrama “actores y redes”; las conferencias de búsqueda, la Casa Abierta; los talleres de modelación (Diseño); los diferentes tipos de entrevistas (estructuradas, semi-estructuradas o abiertas); la encuesta (exhaustiva o excluyente); el cuestionario auto-administrado; las pautas de observación directa (observación participante, recorrido por el barrio, visita puerta a puerta); el análisis de documentos, el análisis de discurso; la consulta pública; los rankings; los protocolos de acuerdos; las audiencias públicas, las asambleas, los cabildos, los seminarios; el plebiscito; los comités permanentes; el grupo focal; los grupos de discusión y los talleres de trabajo. **(Ver Anexo 7)**

Otro método analítico novedoso, de reciente creación, para la planeación participativa es el que presentó la investigadora María Luisa García Bátiz (2006) quien propone un conjunto de dimensiones de la planeación participativa organizadas como parte de un proceso, lo que facilita la comprensión y el análisis desde cuatro enfoques: contexto (legal, político, social), orientación del proceso (objetivos, participantes, alcances de la participación, definición de la agenda, tipo de diálogo), capacidad organizacional (asistencia técnica, recursos humanos, características organizacionales) y efectividad (capacitación de recursos humanos, cambio organizacional, impacto en capital social, participación o resultado esperados). **(Ver Anexo 8)**

---

<sup>112</sup> Acuña, Tatiana y otros. (2007). Op. Cit., p.16-17.

Con este método se puede medir con mayor precisión la eficacia y la eficiencia y de cada proceso de planeación participativa.

Ahora bien, como ya se ha enunciado en el apartado de los mecanismos de participación, el creciente aumento tanto en la oferta como en la demanda de espacios de participación y la utilización cotidiana del concepto de participación ciudadana engloban una variedad de actividades referidas al poder público de modo tal que con el mismo concepto se hace referencia a los movimientos sociales, a la participación política que se da a través de los canales institucionales, a las formas de acción no convencionales, a los grupos de presión, etcétera.

La investigadora propone distinguir entre tres tipos de participación ciudadana: la participación social, la participación comunitaria y la participación ciudadana propiamente dicha. La primera se da como resultado del ejercicio libre y autónomo de los ciudadanos respecto al gobierno, la segunda es la participación local tradicional con un alto grado de integración a referentes culturales, autogobiernos y resolución de conflictos locales. La tercera es la que tiene lugar entre la sociedad civil y el Estado.

Aunque entre la clase política las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos continúan con el argumento de que sólo cederían a la implementación de mecanismos de participación en la medida en que éstos procesos les garanticen colaboración activa, apoyo electoral o ayuden a legitimar sus decisiones, pero que por ningún motivo permitirían una dictadura de la gente o un protagonismo que derive en lo que se ha nombrado popular y peyorativamente como “vecinitis”, conviene recordar que la participación es un contrapeso al poder de los gobernantes y que se ha vuelto habitual pensar que la calidad de la democracia depende la capacidad de los ciudadanos de influir sobre las decisiones de los políticos.

También es importante recordar que es en el ámbito del urbanismo en el cual el concepto de participación ciudadana se desarrolla con mayor profundidad y comienza a traducirse en técnicas o formas de implementación.

Como señala un informe de la CYTED elaborado en 2007 por un grupo de planificadores de la comunidad chilena:

“En esta área supone que los habitantes de un territorio aportan información fundamental, no sólo acerca de sus intereses, necesidades y expectativas en torno al espacio que habitan, sino también acerca de posibles soluciones o alternativas viables frente a un determinado problema u objetivo. Entonces, se reconoce que el entorno construido resulta más adecuado a las necesidades y aspiraciones de sus habitantes si estos se involucran de manera activa en su producción, en vez de ser tratados como consumidores pasivos”.<sup>113</sup>

Frente a los esquemas de intervención elitistas y que parten de un concepto de sociedad centralizada (modelo top-down) donde los asuntos del desarrollo eran discutidos entre las élites políticas y técnicas que sustentaban el “conocimiento

---

<sup>113</sup> Idem., p.13.

científico” y en las que se consideraba que la planificación o la elaboración de políticas públicas eran un instrumento estatal que servía para modelar o diseñar el futuro y legitimar el proceso de toma de decisiones, muchos organismos a nivel internacional han comenzado a recapacitar y han aceptado la importancia de incorporar a los involucrados en los programas que apoyan.

De este modo, el cambio hacia una sociedad más democrática coloca la participación ciudadana en el centro de la polémica.

La esfera pública se ha vuelto el escenario ideal para la formación de una voluntad colectiva donde confluyan y se confronten los diversos actores de la sociedad civil. Un espacio donde se da el debate público autónomo que desarrolla procesos de formación democrática de la opinión pública y donde la sociedad civil se torna una instancia deliberativa y los ciudadanos son capaces de ejercer sus derechos políticos.

Lo que en palabras de Jürgen Habermas debe convertirse en la esfera pública adecuada para mejorar la cantidad de la participación manteniendo un nivel aceptable en la calidad del debate.

Como lo afirma la CYTED en el informe aquí mencionado, el escenario ideal o el tránsito hacia una participación crítica es “tener participantes representativos, informados, que sean lo más numerosos posibles y que salgan de las experiencias más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma de decisiones final”.<sup>114</sup>

### 2.3 LOS ACTORES DE LA PLANEACIÓN URBANA Y LA DISPUTA POR EL ESPACIO.

A continuación se presenta un breve recuento de cómo las acciones de participación ciudadana se han ido articulando en la ciudad de México a través de los mecanismos de representación social.

Pese a lo fuertemente arraigada que puede estar la participación y aunque detrás de muchos de los procesos de participación vecinal que han sido protagonizados, principalmente por las clases populares, está un gran esfuerzo colectivo de la ciudadanía y de los gobiernos locales, estos procesos suelen tener todavía una baja capacidad para responder a las demandas.<sup>115</sup>

Así lo hace notar la investigadora Alicia Ziccardi (2004) quien afirma que con frecuencia los gobiernos se olvidan de que una de las funciones de la participación ciudadana está vinculada a la idea de que mejorar la calidad de la democracia supone mejorar la forma de gobernar en el ámbito local.

---

<sup>114</sup> Font, Joan y otros. (2000). Op. Cit., p.138.

<sup>115</sup> Ziccardi, Alicia. (2012). Op. Cit., p.164-165.

La investigadora del IIS de la UNAM dice que parece existir un consenso respecto de las tres funciones de la participación de la ciudadanía en el ámbito público:

- 1) otorgar legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno;
- 2) otorgar un valor pedagógico y ser un escalón en la construcción de una cultura democrática;
- 3) y contribuir a hacer más eficaces las decisiones y la gestión pública.

Sin embargo, tanto a nivel federal como en la ciudad de México, hasta hoy la frágil democracia mexicana funciona con un centralizado aparato de gobierno, hereda unas relaciones entre gobierno y ciudadanía propias de un modelo corporativo sustentado en mecanismos de clientelismo político y control social.<sup>116</sup>

“No obstante, en algunas ciudades los gobiernos locales manifiestan su intención de construir junto a la democracia representativa una democracia participativa. Los principales límites parecen estar tanto en la debilidad de los diseños participativos y de los instrumentos de participación, como en la ausencia de una firme voluntad política para promover una participación que permita que gobierno y ciudadanía trabajen corresponsablemente para lograr una vida más democrática y una mejor calidad de vida en nuestras ciudades”.<sup>117</sup>

Hasta el inicio de los setenta la organización para la participación ciudadana en el DF tuvo lugar en dos niveles no articulados entre sí: en la base las asociaciones promejoramiento de las colonias para la defensa de los derechos de sus miembros y la realización de acciones de mejoramiento en sus colonias, y en la cúspide un Consejo Consultivo que resultó elitista con funciones sólo informativas y de opinión ante las autoridades.<sup>118</sup>

El jurista Alberto Rébora (1997) refuerza este punto de vista cuando afirma que la búsqueda que comenzó en los setenta a partir de la Conferencia Hábitat de las Naciones Unidas, en Vancouver, ha sido la de abrir paso a los movimientos autogestivos y arribar a una auténtica participación ciudadana.

Así pues, la participación ciudadana viene aparejada a un proceso de gestión social y de gestión urbana que surge como resultado de una serie de procesos sociales e implica, más que sólo decidir sobre el destino de recursos públicos, dar acceso a información sobre los asuntos públicos que conciernen a los habitantes urbanos con el fin de incorporarlos a la toma de decisiones sobre el uso de los bienes y servicios existentes, sobre los recursos económicos de que disponen las instituciones urbanas en beneficio de la sociedad y, en un intento

---

<sup>116</sup> Y si lo anterior no fuera suficiente, después de los escándalos mediáticos y los casos de corrupción que todos los partidos políticos han protagonizado a partir de marzo de 2004 también se debe considerar el descrédito de toda la clase política mexicana.

<sup>117</sup> Idem., p.171.

<sup>118</sup> Rébora, Alberto. (1997). Op. Cit., p.201.

de justicia social (o justicia urbana que es el término que se ha elegido usar en esta investigación), en beneficio de las clases sociales menos favorecidas.<sup>119</sup>

Elizabeth Anaya y Pedro Moctezuma hablan de empoderamiento ciudadano y de cómo se puede llegar a él desde la gestión urbana, a la cual definen como un conjunto de prácticas políticas y sociales a través de las cuales se gestionan las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas.<sup>120</sup> E identifican que el éxito no sólo es resultado de la iniciativa gubernamental sino también de la presión social.

“Los procesos de interrelación entre el Estado y la sociedad parten tanto de las iniciativas de las instituciones públicas como de las iniciativas populares que se valen de sus propias fuerzas y medios para producir infraestructura (...) parece inaceptable un análisis de la gestión de los servicios urbanos en términos meramente técnicos-administrativos, y que se centraría solamente en las prácticas de las instituciones públicas que actúan en este campo”.<sup>121</sup>

Ya desde 1997, con los primeros pasos de la tan anhelada reforma política para la ciudad de México, Anaya y Moctezuma hacían hincapié en la importancia de hacer a un lado el corporativismo y pasar de la cultura del líder gestor a la del representante vecinal. Lo que serviría como base para impulsar el nuevo esquema con el que se crearon los Comités Vecinales de 1999.

En la víspera de la elección del primer Jefe de Gobierno del DF, los investigadores de la UAM describían los pormenores de este arraigado corporativismo cuyo origen se gestó desde la formación misma del sistema político mexicano posrevolucionario:

“A partir de la consolidación del partido revolucionario, y ante el crecimiento de las presiones populares urbanas, el Estado se basó primero en un viejo sistema de control articulado a la figura del líder gestor, intermediario entre las agrupaciones populares y las autoridades gubernamentales buscando satisfacer reivindicaciones de sus bases a partir del clientelismo político.

“(...) Actualmente se ha abierto la disyuntiva entre el uso del líder gestor, en el marco del viejo corporativismo, y la utilización del sistema de partidos como método de gestión.

“(...) En cualquier caso, se ha desestimado la participación social en el diseño y ejecución de políticas sociales novedosas, la labor vecinal local y el trabajo comunitario constructivo, para atender sólo a presiones políticas ejercidas directamente en el centro del sistema de poder, creando una pauta mediante la cual el gobierno de la ciudad promueve al ritmo de las manifestaciones encabezadas por algunos gestores sociales, que reciben trato especial”.<sup>122</sup>

Desde el sexenio cardenista (1934-1940) hasta finales de los años sesenta, los procesos de participación comunitaria en la ciudad de México estuvieron fuertemente enmarcados en la lógica de las autoridades locales y centrales y

---

<sup>119</sup> Anaya Luzáregui, Elizabeth y Pedro Moctezuma. (1997). *Gestión social*, en Roberto Eibenschutz, coordinador. *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México*. México, UAM, p.75.

<sup>120</sup> Op. Cit., p.76.

<sup>121</sup> Idem., p.76.

<sup>122</sup> Idem., p.96.



su relación con el líder gestor y las instancias del partido oficial, detallan Anaya y Moctezuma.<sup>123</sup>

Es hasta la etapa de agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador y con la exigencia de democracia del movimiento estudiantil de 1968 que desde distintas vertientes, principalmente universitarias y eclesiales de base, las comunidades urbanas comienzan a desarrollar formas de participación independiente bajo la forma de grupos de presión local y ayuda mutua o movimientos contestatarios a las medidas oficiales.<sup>124</sup>

Concretamente en la ciudad de México, la aparición de movimientos autogestivos a raíz de los sismos de 1985 lanzó a sectores de la clase media a la lucha urbana y comienza un nuevo desarrollo organizativo en cuestiones de vivienda, abasto, salud, educación y género.

En opinión de los investigadores, en gran medida, fue por estos movimientos que la política social de la década de los noventa ya no pudo sostenerse en el concepto tradicional de la existencia de gestores de demandas ciudadanas. Y retomando las palabras de Alicia Ziccardi, llamaron a reafirmar la necesidad de fortalecer el tejido social dañado:

“Antes que nada, debe recomponerse el tejido social, fortalecer la ciudadanía, disminuir las mediaciones entre los que deciden y los ciudadanos, y diseñar formas novedosas de representación social en el territorio local”.<sup>125</sup>

En su opinión, la organización real es posible cuando existen unidades de participación efectiva ubicadas donde la gente convive cotidianamente (manzana, vecindad o calle) o se reúne con propósitos especiales (padres de familia, cultura, ecología) articulados al espacio comunitario con el cual se identifican (barrio, colonia, zona) y cuando estas formas de organización son capaces de resolver problemas.

“Para ello es necesario recrear formas comunitarias de solución a los problemas sociales y reforzar una nueva cultura comunitaria creativa y constructiva”.<sup>126</sup>

Por otra parte, quienes defienden la participación ciudadana tienen la convicción de que abrir cauces a la participación contribuye a despresurizar la inconformidad social a consecuencia de las demandas no atendidas:

“El fortalecimiento de la participación local ayudaría a los movimientos sociales a comprender que no todo es presión central, en dinámicas en las que la cerrazón delegacional lanza todas las presiones públicas y movilizaciones hacia el zócalo, a las oficinas centrales del DDF, donde el gobierno ha parecido

---

<sup>123</sup> Idem., p.109.

<sup>124</sup> Idem., p.109-110.

<sup>125</sup> Idem., p.121. / La cita que incorporan los investigadores a su argumentación corresponde al texto de Alicia Ziccardi (1991): *Ciudad y gobiernos locales en la América Latina de los noventa*. México, FLACSO-Instituto Mora-Miguel Ángel Porrúa, p.121. (La similitud de las páginas en ambos textos es sólo una coincidencia).

<sup>126</sup> Idem., p.134.

sólo escuchar y responder bajo presión, y ayudaría a canalizar adecuadamente la energía participativa”.<sup>127</sup>

### 2.3.1 La representación social: asociaciones vecinales, organizaciones y comités vecinales.

La primera figura en la historia de la ciudad en representar los intereses de los ciudadanos, el denominado Consejo Consultivo de la Ciudad de México, se creó hasta 1928, según explica la socióloga Margarita González Gamio (2005).

Dicho órgano estuvo integrado por representantes de diversas organizaciones de la capital como las cámaras de comercio, asociaciones de comerciantes en pequeño que pertenecían a esa cámara, cámaras industriales, pequeños industriales, agrupaciones de dueños de bienes raíces, asociaciones de inquilinos, agrupaciones de campesinos profesionales y empleados públicos.<sup>128</sup>

Dicho Consejo Consultivo tuvo como antecedente la Primera Ley Orgánica del DF y Territorios Federales expedida el 31 de diciembre de 1928 y fue creado durante la presidencia de Álvaro Obregón como un órgano auxiliar de la administración del DDF. La Ley establecía, además, la existencia de Consejos Delegacionales que debían estar a cargo de los delegados y los miembros designados debían permanecer en su cargo por dos años.

Entre las funciones del Consejo Consultivo se encontraba proponer reformas a reglamentos, medidas para mejorar la atención y funcionamiento de los servicios públicos, así como denunciar las deficiencias e irregularidades de los mismos. Tenía, además, la función de revisar la cuenta anual del Departamento del Distrito Federal.

Pero no fue sino hasta el sexenio de Luis Echeverría Álvarez -como hemos visto en el capítulo anterior- que se hicieron los primeros intentos de crear las primeras instancias territoriales de colaboración vecinal vinculadas a las decisiones de planificación. Con este fin se creó en la Ley Orgánica del DDF, en los setenta, un capítulo dedicado a la regulación de un Consejo Consultivo y unos Comités de Manzana.

Como lo explican Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Felipe Solís Acero (1985), la primera forma que adquirieron estas instancias de representación vecinal fue piramidal. En la cúspide se encontraba el Consejo Consultivo como órgano de consulta del DDF y los mencionados Comités de Manzana estaban integrados por las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos. Para efectos de representación, se creó un comité por cada una de las manzanas que

---

<sup>127</sup> Idem., p.141.

<sup>128</sup> González Gamio, Margarita. (2005). *Distrito Federal, una reforma inconclusa. La forma de gobierno y sus implicaciones en el desarrollo urbano: La Delegación Miguel Hidalgo a una década*. México, ALDF, p.125.

componen el DF y sus integrantes eran un jefe de manzana, un secretario y tres vocales quienes eran electos por el voto popular.<sup>129</sup> **(Ver Anexo 9)**.

Los jefes de los Comités de Manzana integraban en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional las correspondientes asociaciones de residentes en las delegaciones.

El 12 de septiembre de 1972, se publicó el respectivo Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos que instrumentó lo que se había dispuesto en la Ley Orgánica del DDF. Y dos años después, el 14 de julio de 1974, el Consejo Consultivo del DF expidió el Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos mediante el cual se determinaron los requisitos para ser miembros de las juntas, tiempo, duración, integración, instalación y registro, así como atribuciones y obligaciones tanto del órgano colegiado como del presidente y secretario, y las causas de separación o destitución de los miembros de las juntas.

Continuando con la explicación de Gutiérrez Salazar y Solís Acero, el Consejo Consultivo fue un órgano colegiado de consulta para el entonces regente designado por la Presidencia de la República, integrado por los presidentes de las juntas de vecinos de cada una de las delegaciones políticas que conforman el DF.<sup>130</sup>

Entre las atribuciones que tenía este Consejo están la de colaborar con el jefe del entonces Departamento del DF para la debida administración y la eficaz prestación de los servicios públicos; proponer al mismo Jefe del Departamento proyectos de leyes y reglamentos; opinar sobre los nuevos proyectos o sobre reformas o derogaciones de los existentes; informarle de las deficiencias observadas en la administración; proponer la creación de nuevos servicios públicos o que los que fueran prestados por particulares pasaran a serlo del DDF, o a la inversa; opinar sobre estudios de planeación urbana, y coordinar trabajos de las juntas de vecinos.

A diferencia de los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y las Juntas de Vecinos, el Consejo Consultivo era un órgano de colaboración del Jefe del DDF. La duración de estos cargos de representación vecinal era de tres años en el ejercicio de sus funciones sin opción a ser reelectos para el periodo inmediato.

Y sus atribuciones y funciones se reducían a nivel consultivo y de opinión pues la autoridad decisoria y ejecutiva era el delegado correspondiente que podía o no promover la participación ciudadana, según lo considerara. De ahí que esta forma de participación se convirtiera con el tiempo en una “junta de notables de la ciudad” quienes en conjunto asumían el papel de “órgano de colaboración del DDF”.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. (1985). Op. Cit., p.107.

<sup>130</sup> Idem., p.110.

<sup>131</sup> Idem., p.113.

Fue en 1977, con la reforma al Artículo 73 Constitucional cuando se incluyeron los conceptos de Referéndum e Iniciativa Popular como figuras de la participación de los habitantes de la capital. De acuerdo con González Gamio, el problema fue que estas formas de participación ciudadana nunca se reglamentaron ni tuvieron oportunidad de llevarse a la práctica, como ya se explicó, hasta 1979, una vez que estas dos definiciones se incorporaron en las reformas a la Ley Orgánica de 1979.

El referéndum tenía por objeto aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos, mientras la iniciativa popular debía proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.<sup>132</sup>

Para que el referéndum pudiera llevarse a cabo debía seguir lineamientos como difundir e informar sobre el contenido y las características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentos objeto de referéndum mínimo de dos meses antes de la votación.

Con relación a la iniciativa popular, ésta se podía tramitar a través de las autoridades competentes, si se comprobaba que la iniciativa estaba apoyada al menos por cien mil ciudadanos.

Como lo afirma González Gamio, la crítica que se hizo a la implementación de estas formas de participación fue que permitieron un incremento relativo de la participación ciudadana que sirvió sólo para legitimar algunas decisiones pues tenían una normatividad poco precisa y poca o nula funcionalidad. Sobre todo porque la ciudadanía carecía de atribuciones que le permitieran exigir a la autoridad la consideración de sus propuestas.<sup>133</sup>

El 19 de septiembre de 1985, un sismo de 8.1 grados en la escala Richter causó serios daños a la ciudad. La emergencia y la lentitud en la respuesta por parte del Gobierno federal obligó a los capitalinos a salir a las calles para auxiliar a los damnificados y organizar la ayuda humanitaria.

El descontento generó una amplia movilización ciudadana cansada de la ineficacia de la clase política lo que permitió que surgieran una serie de movimientos sociales que se aglutinaron en busca de diversas demandas como vivienda, salud y educación pública, lo que abrió las compuertas a una pluralidad política con la que no solía contar el gobierno mexicano.

En diciembre de 1986, el gobierno de Miguel De la Madrid anunció la reforma política para el Distrito Federal y convocó a una serie de foros para discutirla. Se estableció la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), lo que fue un primer paso para democratizar la estructura de gobierno de la ciudad de México por la vía de la elección directa de representantes y la creación de un poder legislativo local.

---

<sup>132</sup> González Gamio, Margarita. (2005). Op. Cit., p.130.

<sup>133</sup> Idem., p.131.

De acuerdo con González Gamio, la creación de la ARDF abrió un canal de representación política a la ciudadanía pues a través de esta instancia se consolidaron las aspiraciones que durante muchos años se pretendieron llevar a cabo en el Consejo Consultivo.

La ARDF no suplió a las instancias de representación vecinal existentes, no obstante en la normatividad se dejó sin aclarar cómo deberían actuar cada una de éstas. Sin embargo, la falta de credibilidad de las instancias de gobierno ya era patente a través de la baja participación en los comicios vecinales. En las elecciones de 1989 y 1992 participó menos de 10% de la población.

Durante la regencia de Manuel Camacho Solís, en el contexto de la Reforma Política, se implementaron varias mesas de concertación integradas por todos los partidos políticos y se decidió que después de 60 años de permanecer con el mismo arreglo jurídico-administrativo era el momento de que la ciudad de México tuviera un gobierno electo y una asamblea con facultades legislativas.

Entre octubre de 1992 y enero de 1993 se realizaron audiencias públicas en las que se implementaron varias mesas de concertación integradas por académicos, organizaciones ciudadanas y partidos políticos. En estas mesas se analizaron cuatro temas:

- 1) las formas de gobierno y los derechos ciudadanos;
- 2) la coordinación metropolitana, la organización territorial y la gestión de servicios;
- 3) la hacienda pública, los aspectos financieros y económicos, y
- 4) la procuración y administración de justicia.

Como ya se describió en el apartado dedicado a los mecanismos de participación ciudadana, la decisión de que los ciudadanos pudieran elegir gobernante para el DF, crear una instancia legislativa propia y sobre si el DF debería constituirse en el Estado 32 de la federación se sometió a plebiscito. El ejercicio, que no tenía carácter jurídico, arrojó que 65% de los votantes estuvieron a favor de que el DF se convirtiera en un estado más de la federación.<sup>134</sup>

La primera Ley de Participación Ciudadana se publicó en 1995 durante la regencia de Óscar Espinoza Villareal, aprobada únicamente por la fracción del PRI en la ARDF. En dicha ley se incorporaron conceptos e instrumentos como la audiencia pública; la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, las quejas y denuncias, y los recorridos periódicos de los delegados. Y se sentaron las bases para elegir a los primeros consejeros ciudadanos.

Ese mismo año se establecieron los primeros Consejos Ciudadanos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana que debían instalarse en cada delegación con atribuciones para intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de los programas de la administración pública del DF.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Idem., p.135.

<sup>135</sup> Idem., p.139.

La relevancia de los Consejos Ciudadanos consistió en que por primera vez se creó una instancia electoral conducida por ciudadanos independientes del Instituto Federal Electoral que fueron electos por el voto directo. El problema fue que como requisito para ser electos, los ciudadanos debían contar con el apoyo de al menos el 4% de los vecinos residentes inscritos en el padrón federal electoral, lo que ningún ciudadano independiente podía cumplir, por lo que fueron los partidos políticos los que ocuparon esos espacios.<sup>136</sup>

Los Consejos podían realizar gestiones de manera individual para atender las necesidades de su localidad, aprobar los Planes Operativos Anuales (POA's) de las delegaciones, solicitar la comparecencia de los servidores públicos, supervisar las acciones de los delegados, intervenir en los cambios de uso de suelo y sugerir calendarios para las inspecciones en materia de establecimientos mercantiles, construcciones y edificaciones.

Es entonces cuando se crea la “consulta vecinal” (antecedente primario del presupuesto participativo) que nació como un instrumento para emitir opiniones y proponer soluciones a las problemáticas comunes o plantear las necesidades o intereses de la comunidad. La consulta vecinal sólo podía ser convocada por el delegado o por el Consejo Ciudadano de la delegación en cuestión y los resultados de la consulta no eran vinculatorios sino que servían como un elemento más para la toma de decisiones del delegado.

En 1997 fue electo por primera vez el Jefe de Gobierno y se programó la elección directa de los Jefes Delegacionales tres años más tarde. Sin embargo, se mantuvo la injerencia del gobierno federal y del Congreso de la Unión en diversos temas como la designación del Procurador capitalino o el hecho de que la nueva Asamblea Legislativa no podía aprobar una Constitución propia ni aprobar la deuda pública o definir el techo de endeudamiento.

Con la nueva Ley de Participación Ciudadana aprobada un año antes, en 1999 se realizaron votaciones para elegir democráticamente Comités Vecinales encargados de representar a los habitantes ante las autoridades delegacionales para supervisar, evaluar y gestionar ante los funcionarios las demandas ciudadanas en temas como los servicios públicos, las modificaciones al uso de suelo, el aprovechamiento de la vía pública y la seguridad pública, entre otros.

La relevancia de esta nueva forma de participación que sustituyó a los Consejos Ciudadanos fue el carácter territorial que tuvieron estas instancias: el DF fue dividido en unidades territoriales cada una de las cuales correspondía a una colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, lo que permitiría una mayor identificación de las necesidades a nivel de cada barrio, colonia o unidad habitacional en vez de sólo a nivel delegacional.

---

<sup>136</sup> García Sánchez, Flor de María. (2014). *El presupuesto participativo de la Ciudad de México. ¿Participación ciudadana con resultados?* Tesis de licenciatura. México, UNAM, p.43.

Cada Comité tenía de siete a quince integrantes y debió ser renovado cada tres años, sin embargo, dada su inoperancia, la segunda elección se pospuso indefinidamente. En la primera elección de Comités Vecinales, realizada el 4 de julio de 1999, se eligieron 1,200 comités en las 16 delegaciones, posteriormente, en sesión extraordinaria realizada en septiembre se crearon otros 152 comités. La elección se llevó a cabo en 1,313 colonias, pueblos o unidades territoriales. En 39 unidades territoriales no se registraron planillas.<sup>137</sup>

Un estudio que evaluó el funcionamiento de los Comités Vecinales realizado por el investigador Sergio Zermeño arrojó que las elecciones de dichos órganos habían legalizado los cacicazgos locales sin abrir propiamente los espacios a todos los ciudadanos; los ciudadanos en lugar de asociarse y enfrentar juntos las demandas o la gestión simplemente le trasladaron esa responsabilidad al Comité Vecinal y si el comité no resolvía la problemática entonces perdía la confianza ante los vecinos, por lo que este nuevo espacio no generó mayor participación ni responsabilidad pública por parte de los ciudadanos. Finalmente, los Comités tuvieron una nula capacidad de negociación lo que los orilló a aliarse a formas verticales y partidarias de representación lo cual era precisamente la razón contraria a la que les dio origen, concluye Zermeño.<sup>138</sup>

En 2001 y luego en 2003 se debatió en la Asamblea Legislativa del DF la creación de una nueva Ley de Participación Ciudadana en sustitución de la que en ese momento estaba vigente para adecuarla a la realidad política de la capital del país.

Esta nueva ley derogó los Comités Vecinales y creó los actuales Comités Ciudadanos, pero permaneció congelada hasta 2010 cuando la administración de Marcelo Ebrard retrocedió al esquema centralizado en la toma de decisiones y aseguró para su gobierno y para el PRD un nuevo control de la representación vecinal a través de los nuevos Comités,<sup>139</sup> así como del nuevo presupuesto participativo.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Idem., p.143.

<sup>138</sup> García Sánchez, Flor de María (2014). Op. Cit., p.47.

<sup>139</sup> Como lo indica la tesis de licenciatura de Flor de María García Sánchez, citada en varias ocasiones a lo largo de esta investigación, la nueva Ley de Participación Ciudadana de 2010 disminuyó la propuesta original del presupuesto participativo que en un primer dictamen proponía un mínimo de 3% y un máximo de 5% del presupuesto de cada delegación a un mínimo de 1% y un máximo de 3%. En contraste, la Delegación Tlalpan comprometió 36% del presupuesto de Obras en 2001 y 63% en 2002 y en una posterior experiencia, la Delegación Iztapalapa (2010) hizo lo propio destinando el 7% de su presupuesto. Lo anterior indica la falta de claridad que privó entre los legisladores locales a la hora de traducir en ley este instrumento, lo que hace pensar que tanto para el poder Ejecutivo local como para el poder Legislativo local tenía únicamente un uso legitimador.

<sup>140</sup> Es importante aclarar que la tesis a la que se ha estado haciendo referencia merece reconocimiento por la amplia información que aporta acerca de las experiencias del presupuesto participativo en las Delegaciones Tlalpan e Iztapalapa durante los gobiernos de Gilberto López y Rivas y Clara Brugada, respectivamente. Sin embargo incurre en una imprecisión al atribuir equivocadamente el origen de esta experiencia al periodo 2000-2003 en Tlalpan cuando ya se ha mencionado a lo largo de este trabajo que fue tres años antes, en 1997, durante la administración de Salvador Martínez Della Rocca.

La Ley de Participación Ciudadana se modificó por última vez en 2010, por iniciativa del PRD. Y los nuevos Comités Ciudadanos fueron electos el 24 de octubre de 2010.

### 2.3.2 Los gobiernos locales.

Para efectos de esta investigación se entiende como gobierno local el sujeto colectivo constituido por políticos, funcionarios, técnicos, asesores y personal administrativo

La Delegación Miguel Hidalgo tiene su origen el 29 de diciembre de 1970, fecha en que el DDF aprobó una nueva Ley Orgánica que derogó la de 1941 en la que se estableció que el territorio del DF se dividiría en 16 delegaciones. El 14 de diciembre de 1972, por decreto presidencial, se dispuso la incorporación al dominio público del DDF del predio ocupado por la construcción conocida como “casa amarilla”, que hasta la fecha sigue siendo sede de la Delegación.

En el caso de la Delegación Tlalpan, la primera delegación del DF en adoptar el modelo de presupuesto participativo en el año 1997, fue gobernada desde la alternancia en la ciudad de México por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) hasta el año 2015.

Salvador Martínez Della Rocca fue el último delegado designado por el entonces Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y ratificado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Al término de su gestión y entre diferencias de opinión entre los propios perredistas, Martínez Della Rocca declinó a la posibilidad de candidatearse para el siguiente periodo debido a los señalamientos de sus correligionarios que vieron esa posibilidad como un intento de reelección.

En su lugar, ya bajo la figura de Jefe Delegacional, fue electo por primera vez en el año 2000 por el voto directo de los ciudadanos Gilberto López y Rivas quien se había desempeñado como diputado federal del PRD e integrante de la COCOPA. No obstante, parte del gabinete de López y Rivas, un candidato que contaba con las credenciales académicas y la lucha social necesarias para contar con el apoyo de todos los grupos al interior del partido del sol azteca, fue el mismo que participó en la administración de El Pino.

En la Delegación Miguel Hidalgo fue electo para el periodo 2000-2003 el panista Arne aus den Ruthen quien fue diputado local de la I Legislatura en la Asamblea Legislativa (1997-2000). Ingeniero Industrial egresado de la Universidad Iberoamericana, Arne se había desempeñado hasta ese momento como empresario en la industria farmacéutica, financiera y en materia de vivienda. Fue Consejero del Centro de Atención a Simpatizantes del PAN en el Distrito Federal y candidato a diputado federal suplente en 1994.



Aus den Ruthen ganó aprovechando el voto útil que en ese mismo año llevó a Vicente Fox a la Presidencia de la República. Con el impulso que le dieron a su gobierno las asambleas de presupuesto participativo que se llevaron a cabo en la Delegación Miguel Hidalgo, los panistas consiguieron la aprobación necesaria para que en una cerrada votación en 2003 Fernando Aboitiz, quien se había desempeñado como director general de Desarrollo Social con Aus den Ruthen fuera electo por los siguientes tres años.

En tanto, en la Delegación Tlalpan, otro líder estudiantil Carlos Imaz Gispert, vecino y amigo de Salvador Martínez Della Rocca, sustituyó a López y Rivas para el periodo 2003-2006 y ratificó nuevamente a su alrededor al mismo equipo de base en la dirección de Obras y Desarrollo Urbano que se venía desempeñando desde 1997; pero sólo pudo estar cinco meses al frente de la demarcación. Imaz había sido integrante del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) en la UNAM en 1986-87, fundador del PRD en California, Coordinador general de Participación Ciudadana del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas (fue Imaz quien tuvo bajo su responsabilidad el diseño y puesta en marcha de los Comités Vecinales) y presidente del PRD en el DF entre 1999 y 2002.

Con la crisis de credibilidad de los partidos políticos, ambos, Aboitiz e Imaz tuvieron que renunciar al PAN y al PRD en medio de escándalos políticos. Pero mientras la gestión de Imaz apenas duró unos meses, Aboitiz sí concluyó el periodo para el que fue electo e incluso, no obstante el clima político adverso hacia su gobierno en los últimos meses de su gestión, entregó la Jefatura Delegacional a la también panista Gabriela Cuevas.

Los escándalos políticos en que se vieron los dos nuevos Jefes Delegacionales de alguna manera justificaron ante la opinión pública un cambio en el perfil de democracia deliberativa que se había implantado en las delegaciones desde 1997.

Aunque es probable que el grado de legitimidad alcanzado dada la eficacia del presupuesto participativo les sirvió a los dos gobiernos para soportar la fuerte presión a la que se vieron sometidos en lo mediático, los escándalos políticos marcaron la retirada de muchas figuras públicas que hasta ese momento habían incidido positivamente en el breve periodo de apertura democrática que se vivió tanto a nivel local como a nivel nacional.

Y la posterior rectificación y puesta en marcha del presupuesto participativo ahora en todas las delegaciones de la capital del país, a partir del 2010, proveyó al gobierno perredista de un halo de legitimidad sin resultados.

## V. ANTECEDENTES

### Capítulo 3

#### LOS ORÍGENES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

##### PRESENTACIÓN

En el umbral del nuevo milenio, dos delegaciones políticas de la ciudad de México, con características muy diferentes, decidieron adoptar el mecanismo de deliberación que se aplica con éxito en varios países de Sudamérica, el presupuesto participativo.

Lo distintas que son estas dos delegaciones tanto por su origen, su geografía y sus características socio-demográficas habla de la capacidad de este método para adaptarse a las circunstancias y su efectividad para abordar los problemas de la comunidad desde distintas perspectivas: social, deliberativa, programática y pedagógica.

En este capítulo se presenta una breve descripción del instrumento participativo que tuvo su origen en ciudades y municipios de Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela. Así como la definición que el gobierno de Porto Alegre, la primera ciudad que lo aplicó, ha dado acerca de este mecanismo.

Se ofrece una definición de presupuesto y de hacienda pública y se enumeran las distintas fases que integran el ciclo presupuestal así como la distribución de poderes del Estado que intervienen en el proceso de presupuestación.

Como el presupuesto participativo es un instrumento de deliberación para la gestión pública con el cual se generan procesos e instancias mediante los cuales, de manera concertada, gobernantes y vecinos definen los programas y proyectos que responderán al conjunto de problemáticas identificadas por los ciudadanos, con base en una jerarquía de prioridades, en seguida se habla de cuáles son los beneficios reales de su aplicación y se le compara con otros mecanismos de deliberación.

Este capítulo concluye con una breve descripción urbano-arquitectónica y socio-urbanística de las dos delegaciones que se presentan aquí como casos de estudio: Tlalpan y Miguel Hidalgo.

### 3.1 DEFINICIÓN DE PRESUPUESTO

El Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales (1987) define presupuesto como el plan contable de la Hacienda del Estado o como la estimación de los gastos necesarios para afrontar las necesidades de carácter público e interés general y valoración que es necesario obtener para hacer frente a tales gastos, todo ello referido a un periodo de tiempo que es generalmente de 1 año.<sup>141</sup>

Según la definición de Newmark, el presupuesto es el resumen sistemático confeccionado en periodos regulares de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos.

Como se desprende de la anterior definición, el presupuesto lleva intrínseca una referencia al futuro lo que lo convierte en un instrumento de previsión. Además, se basa en una idea de equilibrio visible a partir de la preocupación constante de igualar, en la medida de lo posible, las necesidades y los medios para satisfacerlas.

Finalmente, el presupuesto tiene una dimensión legal ya que, a partir de un conjunto de normas presupuestarias, la administración está obligada a cumplir las previsiones al menos en lo que a gastos se refiere.

Es posible hablar de la vida de un presupuesto si se considera el ciclo que va desde el momento mismo de su confección hasta el momento en que se extingue tras haber cumplido (o haber intentado cumplir) con el fin concreto para que se hizo. Las fases que integran este ciclo presupuestario son las siguientes:

1. Preparación
2. Discusión y aprobación.
3. Ejecución.
4. Control.

Cada una de estas fases se caracteriza por la intervención de distintos poderes del Estado de modo que la fase de preparación generalmente está a cargo del Poder Ejecutivo; en la fase de discusión y aprobación interviene el Poder Legislativo; en la fase de ejecución interviene de nuevo el Ejecutivo y, por último, la fase de control está en manos tanto del Poder Legislativo como, si fuera el caso, del Poder Judicial.

---

<sup>141</sup> *Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales*. (1987). Barcelona, Planeta-De Agostini, Tomo III, p.1765-1766.

Con la intervención de los distintos poderes del Estado se intenta, en teoría, asegurar el equilibrio de poderes propio de toda organización política con lo que en una democracia se busca inhibir la primacía total de uno de ellos sobre los demás.

La rama de la economía política encargada de fijar las reglas para ejercer los gastos públicos de las naciones asegurando su exacto cobro y aplicación a los objetos a que se destinan es la Hacienda pública.<sup>142</sup>

De manera general, la Hacienda pública se ocupa de las rentas, de su origen, administración, recaudación y concentración en el erario. Y de acuerdo con el italiano Fasiani es una ciencia que estudia la actividad económica de los entes públicos del Estado y de las organizaciones subordinadas a él que se exteriorizan en un aspecto contable o monetario de los gastos e ingresos.

### 3.2 EL MODELO BRASILEÑO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EL CASO PORTO ALEGRE.

Las experiencias del presupuesto participativo comenzaron en Brasil en localidades como Porto Alegre y Curitiba y su práctica se ha extendido a toda América Latina y Europa.

En todos los casos se habla de la creación de un espacio deliberativo o centro de decisiones público que pronto fue adoptado en Colombia y Venezuela en municipios como Caracolí y Marinilla del departamento de Antioquia, Colombia, en Envigado y Medellín, y en Sabaneta, Venezuela, cada uno de acuerdo con sus propios contextos históricos, políticos, nacionales y globales.

El modelo de presupuesto participativo es visto por quienes lo han adoptado como herramienta de participación ciudadana como un modo de recuperar la credibilidad del Estado para atender las demandas de la sociedad.

Mediante él se pretende que las comunidades, por el ejercicio directo de la acción política, asuman un juicio crítico sobre el poder que generalmente ejercen las clases privilegiadas sobre las decisiones del Estado.

Al democratizar las decisiones y, al mismo tiempo, informar sobre las cuestiones públicas, el presupuesto participativo puede, además, generar una nueva conciencia ciudadana.

El gobierno de Porto Alegre lo define así:

“Un proceso por el cual la población decide, de forma directa, la aplicación de los recursos en obras y servicios que serán ejecutados por la administración municipal. (Que) inicia con las reuniones preparatorias, cuando la

---

<sup>142</sup> Op. Cit., Tomo II, p.989.

municipalidad rinde cuentas sobre el ejercicio del año pasado, y presenta el plan de inversiones y servicios para el año siguiente”.<sup>143</sup>

A diferencia de México, en Brasil el presupuesto participativo no tiene carácter de ley ni es vinculatorio, sin embargo, de acuerdo con la información que se ha vertido a través de diversos estudios funciona satisfactoriamente y ha sido reconocido por la ONU-Hábitat II.<sup>144</sup>

El espíritu del instrumento, tal y como lo ha descrito la militancia del Partido de los Trabajadores (PT) es construir la posibilidad y el espacio para que todos los ciudadanos, especialmente quienes se encuentran en situación de desventaja social, puedan incidir en el presupuesto de su comunidad y que en él se tomen en cuenta las necesidades reales. Además, se trata de dismantlar la estructura clientelar heredada de malos gobiernos anteriores y convertirlo en un ejercicio de rendición de cuentas y de transparencia ya que al inicio del proceso el gobierno municipal rinde un informe del avance y de los compromisos adquiridos en el ejercicio del año anterior.

El mecanismo se compone de tres fases, la primera son las asambleas preparatorias en las que se identifican las necesidades así como los temas prioritarios de la región, después se celebra una ronda única de asambleas regionales temáticas y se concluye con una asamblea municipal.

Al finalizar la jerarquización de las obras y servicios se realiza un proyecto que debe contener aquellos que fueron identificados por los habitantes como prioritarios, se describe cada demanda, su localización y la cantidad de presupuesto estimado para atenderla. Una vez que el listado de obras es aprobado por la asamblea se envía al poder legislativo que cuenta con la facultad constitucional de aprobarlo y de incluirlo en el presupuesto del siguiente año.<sup>145</sup>

En Colombia se considera que a través del presupuesto participativo se abrió la posibilidad de que las administraciones y los actores municipales piensen su localidad como el escenario para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo.

Desde 2002, por ordenanzas de la legislación vigente, la ciudad de Rosario, Argentina, ha llevado a cabo el presupuesto participativo, el cual está considerado en los ejes de gestión municipal de esa ciudad, los cuales son: descentralización, transparencia, interacción y capacitación.

El método al que ha recurrido esta ciudad sudamericana es el mantener rondas a nivel barrial para identificar los problemas urbanos con lo que se han podido celebrar hasta 42 asambleas barriales para las cuales se selecciona a un grupo de miembros del Consejo. En una segunda etapa, los delegados asistentes a

---

<sup>143</sup> García Sánchez, Flor de María. (2014). *El presupuesto participativo de la Ciudad de México. ¿Participación ciudadana con resultados?* Tesis de licenciatura, México, UNAM, p.24 / El paréntesis es mío.

<sup>144</sup> Op. Cit., p.23.

<sup>145</sup> Idem, p.30.

estas asambleas votan los proyectos con base en sus prioridades y la distribución de los recursos.

Algunos municipios de España lo han adoptado también con ciertas modificaciones, como el hecho de elegir aleatoriamente a los asistentes a las asambleas.

El presupuesto participativo está entre los mecanismos que no tienen como prioritaria la representatividad de quienes participan en las asambleas, así como algunos instrumentos de la democracia electrónica. Experiencias citadas en algunos artículos académicos que circulan a nivel internacional demuestran que los procesos de selección de los participantes corren el riesgo de derivar en sesgos participativos.<sup>146</sup>

En Porto Alegre la participación de ciudadanos no organizados en los presupuestos participativos ha oscilado entre el 15% y el 35% del total de participantes. Ello demuestra que no es un instrumento dirigido a encontrar una muestra representativa de la población, sino a reunir un conjunto más o menos plural de ciudadanos.

Como su nombre lo indica, el presupuesto participativo es un instrumento de deliberación y de planeación participativa en la gestión pública con el cual se generan procesos e instancias mediante los cuales, de manera concertada, gobernantes y vecinos definen los programas y proyectos que responderán al conjunto de problemáticas identificadas por los ciudadanos, a los cuales se les asigna una prioridad. Dichos proyectos son financiados con recursos públicos y presupuestados de cara a la asamblea.

En la ciudad de México, tras un periodo de 7 años de permanecer en el olvido, la Asamblea Legislativa decidió adoptar esta herramienta en 2010 más para darle legitimidad al partido gobernante, el PRD, que lo adoptó en forma confusa y ciertamente discrecional, como una salida a la crisis de credibilidad de los partidos políticos tras los escándalos de corrupción.

Será hasta una vez que entre en vigor la primera Constitución de la Ciudad de México que el método participativo deberá pasar su tercera prueba de cara a la ciudadanía y transparentar la metodología y las directrices con las que se aplique pues, hasta ahora, ha privado la opacidad en la selección de los participantes, y en la identificación de las obras y las prioridades.

### 3.3 DOS CASOS DE ESTUDIO: TLALPAN Y MIGUEL HIDALGO.

Las Delegaciones que se analizan en esta investigación se ubican en zonas muy distintas de la ciudad por lo que su morfología, características sociodemográficas y arquitectónicas no tienen nada en común. Mientras Tlalpan es la delegación con la superficie más grande de las 16 que conforman

---

<sup>146</sup> Font, Joan y otros. (2000). Op. Cit., p.127.

el Distrito Federal y se ubica en el llamado “cinturón ecológico” de la ciudad, Miguel Hidalgo se localiza dentro del perímetro de lo que antiguamente se consideraba como la Ciudad de México y ocupa el segundo lugar en lo que se refiere a la actividad comercial, financiera y de negocios, así como en lo tocante a los índices de calidad de vida, después de Benito Juárez.

Es verdad que en Miguel Hidalgo se ubica el parque urbano más importante del Distrito Federal, Chapultepec, y una zona de barrancas ubicadas en las inmediaciones de la tercera sección del bosque lo que la hacen una zona apreciada por su flora y fauna, pero los problemas entre una y otra demarcaciones son evidentemente muy distintos.

Como se ha mencionado desde la Introducción a esta investigación, estas dos demarcaciones son objeto de este estudio porque fue en ellas donde se pusieron en marcha acciones de planeación y diseño participativos tendientes a ordenar el territorio delegacional. Y ello no ocurrió, por cierto, de manera simultánea, sino que la herramienta se aplicó primero durante el gobierno cardenista, en Tlalpan, y luego tras la llegada del primer gobierno panista, en Miguel Hidalgo.

El presupuesto participativo se hizo presente al menos como intención, pues no existía en las leyes locales ningún ordenamiento que obligara al delegado en el primer gobierno de izquierda democrática en Tlalpan (1997-2000) a realizarlo, luego se instrumentó en la segunda administración perredista y se ejerció presupuestalmente a partir de 2002.

### 3.3.1 Descripción Urbano-Arquitectónica.

#### Delegación Tlalpan

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano 2005, los primeros asentamientos humanos en la Delegación Tlalpan datan del año 200 antes de Cristo y hasta los albores de la era cristiana, cuando el volcán Xitle hizo erupción y desplazó esta población hacia otras zonas del Valle de México.

En la época colonial, a Tlalpan se le conocía como San Agustín de las Cuevas, nombre que conservó hasta el año 1827, cuando el Congreso del Estado de México, entidad a la que perteneció desde 1824, emitió un decreto mediante el cual se le denominó Tlalpan. En 1854, mediante decreto presidencial, la delegación pasó a formar parte del territorio del DF y adquirió la denominación de Tlalpan.<sup>147</sup>

En los primeros años del siglo 20 comenzó el desarrollo industrial y económico de Tlalpan con el establecimiento de las fábricas de papel Loreto y Peña Pobre entre los años de 1917 y 1920. A partir de la segunda mitad del siglo 20 comenzaron a surgir colonias en torno al centro de Tlalpan y a lo largo de la

---

<sup>147</sup> *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan*. (2005). México, ALDF, p.12.

Avenida Insurgentes, como son Tlalcoligia, Peña Pobre, Miguel Hidalgo, La Fama, Santa Úrsula Xitla, entre otras. Para la década de los setenta, con la introducción del Periférico, surgen colonias como Isidro Fabela y Pedregal de Carrasco.

El crecimiento de la mancha urbana ha sido significativo a partir de la mitad del siglo 20, en 1985 el área urbana de la Delegación ocupaba 566.15 hectáreas, las cuales se concentraban principalmente en el Centro de Tlalpan y sus alrededores (Paseos de Mendoza, Toriello Guerra, etcétera) así como las cabeceras de los poblados de San Pedro Mártir, San Miguel y Santo Tomás Ajusco, La Magdalena Petlalcalco, San Miguel Xicalco, San Andrés Totoltepec y San Miguel Topilejo.

Para 1971, la Delegación incorporó a su territorio urbano 1,523.5 hectáreas adicionales para sumar un total de 2,089.65 hectáreas, incluyendo las cabeceras de poblados rurales. Simultáneamente, Tlalpan registró un crecimiento en la parte oriente de la Delegación, la zona de Coapa, ocupando poco más de 50% de ésta. Es entonces cuando nacen las colonias Isidro Fabela y Unidad Habitacional Villa Olímpica.

En 1985, Tlalpan contaba con una superficie de 4,807.11 hectáreas ocupadas principalmente por asentamientos humanos, esto es 2,717.46 hectáreas más con respecto a 1971. En esta fecha se desarrollaron al oriente diversos conjuntos habitacionales de interés medio y residencial y hacia el poniente se construyeron colonias como Héroes de Padierna, Lomas de Padierna, algunas secciones del Pedregal de San Nicolás, la 2ª, 3ª y 4ª secciones de Miguel Hidalgo, entre otras.

Hacia el sur de la Delegación, los poblados aumentaron considerablemente con respecto a décadas anteriores, siendo de todos los más significativos Santo Tomás, San Miguel Ajusco, San Andrés Totoltepec y San Miguel Topilejo. También surgen fraccionamientos residenciales localizados al norte de la delegación como Pedregal del Lago y Jardines de la Montaña.

A principios de 1990 continuó la tendencia de crecimiento de la mancha urbana al sur poniente con la creación de nuevos asentamientos como Lomas de Cuilotepec, Parques del Pedregal, San Nicolás II, Paraje 38, el Verano y la Primavera, éstos últimos localizados en suelo de conservación ecológica.

En los últimos años, Tlalpan ha logrado su consolidación, por lo que se pueden identificar áreas con cierta especialización en servicios y comercios como es la zona de Coapa que concentra, además de vivienda de nivel medio y residencial, instalaciones de comercio básico y especializado y centros educativos.

Otra área de especialización se identifica en la zona centro de Tlalpan que concentra servicios especializados de carácter regional como son hospitales, oficinas públicas y centros educativos de nivel superior. Las principales vialidades, como Insurgentes y Periférico, concentran centros corporativos y de negocios y servicios comerciales.



Los elementos que estructuran el territorio urbano de Tlalpan son básicamente tres: la vialidad que liga Tlalpan con su contexto por medio de cinco vías primarias además del Periférico; el equipamiento que configura el espacio inmediato, promoviendo la localización de comercios y otros servicios complementarios y el área cultural en torno al Colegio de México; y los usos del suelo que configuran corredores urbanos y de barrio, así como zonas homogéneas.

Dentro del territorio delegacional se observan tres centros urbanos, dos de ellos en la zona de Coapa y el tercero al norte de la delegación, en la intersección de la Avenida Insurgentes y San Fernando, éstos fomentan la localización de actividades económicas en sus alrededores formando núcleos urbanos con actividades de comercios y servicios.

Como se mencionó, las vialidades regionales y primarias de la delegación promueven la constitución de corredores urbanos en donde se localizan principalmente usos de suelo con actividades económicas terciarias para la población local, delegacional, regional y, en algunos casos, metropolitana. A la fecha se observan nueve corredores urbanos en los paramentos adyacentes a vialidades como Anillo Periférico; Carretera Pichacho-Ajusco; Avenida Insurgentes Sur; Carretera federal México-Cuernavaca; Calzada del Hueso; Calzada Acoxta; Canal de Miramontes; Avenida San Fernando; Calzada de Tlalpan y Viaducto Tlalpan.

Asimismo, se ubican cuatro zonas homogéneas que por su mezcla de usos de suelo se pueden clasificar como Predominantemente Habitacional (centro de Tlalpan y alrededores); Comercios y Servicios a gran escala (zona de hospitales); Usos Comerciales y Servicios Básicos (área urbana de la delegación) y Poblados Rurales (al sur del ferrocarril de Cuernavaca).

### Delegación Miguel Hidalgo

Son tres los asentamientos prehispánicos que heredan su historia a la actual Delegación Miguel Hidalgo: Tacuba, Tacubaya y Chapultepec. Eran los pueblos de mayor jerarquía que ocupaban el área de lo que actualmente es esta delimitación política y administrativa.

Desde los primeros años del virreinato, Tacubaya adquirió mayor importancia porque se pensó en trasladar allí la capital del país. El abundante caudal de su río permitió la instalación de los primeros molinos de trigo, además, surtía de agua a la ciudad de México mediante sus acueductos. El primero de ellos se terminó de construir en 1620 y fue anterior al acueducto de Chapultepec. La jurisdicción de la ciudad de Tacubaya incluía 7 barrios y pueblos extendidos hasta las cercanías de Mixcoac.

La urbanización más antigua de la delegación corresponde a la zona de Tacuba. Hasta principios del siglo 19 su desarrollo se centraba en torno a su

cabecera y algunos de sus barrios circundantes, un ejemplo es Santa Julia, uno de los barrios populares que adquirió notoriedad.

Separada de la ciudad por el Río Consulado, esta zona no se conurbó con el resto de la ciudad hasta el Porfiriato, con la introducción del tranvía y la construcción de las colonias residenciales San Rafael y Nueva Santa María.

Hacia el sur, Tacuba colindaba con tierras agrícolas, abundantemente regadas por los ríos Consulado, San Joaquín y de los Morales. Para el año 1861, el DF estaba compuesto de una municipalidad y cuatro partidos: Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. Cuando estalla la revolución de 1910, la villa de Tacuba y los pueblos de San Joaquín, Popotla y La Magdalena, las haciendas del Molino Prieto, Molino de Sotelo y de los Morales y los barrios Tlaxpana, Santa Julia, el Imparcial, San Álvaro y Santo Tomás tenían en conjunto 9,266 habitantes y surgen las colonias Escandón y San Miguel Chapultepec, en la zona sur, y la Anáhuac, en la norte.

Pasada la lucha armada se establecieron el Colegio Militar, la Escuela Normal de Maestros, la Escuela de Medicina Veterinaria de la UNAM y el Instituto Politécnico Nacional que dieron impulso al desdoblamiento de la zona.

Hacia 1930 se fracciona la colonia Lomas de Chapultepec. En 1940, la población se concentra al norte, oriente y sur de la actual delegación. Se fundan las colonias Tlaxpana, Santo Tomás, Nextitla y Popotla; se acentúa el crecimiento en el centro y la parte sureste, nacen las colonias Verónica Anzures, Anzures, Ahuehuetes, Legaria, Pensil y Polanco.

Hacia los sesenta la zona poniente se consolida completamente y es en estos años cuando el crecimiento poblacional alcanza su nivel más alto para llegar a los 611,921 habitantes. En la década de los setenta, la zona se convierte en la Delegación Miguel Hidalgo y es, a partir de estos años, que comienza a decrecer su población.

Derivado de los sismos de 1985, las colonias Polanco y Lomas de Chapultepec reciben una fuerte presión inmobiliaria para ubicar oficinas y comercios desplazados del centro de la ciudad, lo cual derivó en la aprobación de las primeras Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC's) como estrategia para ordenar estos cambios de uso del suelo.

Actualmente, la totalidad del suelo de la delegación Miguel Hidalgo (4,699.64 hectáreas) corresponden a suelo urbano y no cuenta con reserva territorial excepto por baldíos que presentan transición en usos del suelo (por ejemplo, bodegas).<sup>148</sup>

Existen áreas de valor ambiental, incluso áreas catalogadas como Áreas Naturales Protegidas, como lo son la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec y la zona de barrancas ubicada en las colonias Lomas de

---

<sup>148</sup> *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Miguel Hidalgo*. (2008). México, ALDF, p.17.

Chapultepec, Bosques de las Lomas, Lomas Altas, Lomas de Reforma, Real de las Lomas y Lomas de Bezares.

En la demarcación hay seis Programas Parciales de Desarrollo Urbano<sup>149</sup> que abarcan una superficie de 1,582.60 hectáreas. En las colonias ubicadas dentro de estos polígonos de actuación (Lomas de Chapultepec, Lomas de Bezares, Bosques de las Lomas, Lomas Altas, Lomas Reforma y Real de las Lomas, el uso predominante es el habitacional unifamiliar con algunos usos mixtos sobre corredores urbanos de baja densidad.

En el Programa Parcial de Polanco los usos del suelo que predominan son el habitacional, los corredores comerciales, el habitacional plurifamiliar y el habitacional plurifamiliar con comercio en planta baja.

El Programa Parcial de Tacubaya considera predominante los usos habitacional, habitacional con comercio y una significativa concentración de equipamientos con nivel de servicio regional.

### 3.3.2 Descripción Socio-Urbanística.

#### Delegación Tlalpan

De acuerdo con información del INEGI, citada en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano 2005, en el año 2000, la Delegación Tlalpan contaba con una población de 576,172 habitantes, de los cuales 99.3% vivían en áreas geoestadísticas básicas ubicadas en zonas urbanas.

La tasa de crecimiento media anual de la Delegación se ubica en 1.84%, la cual alcanzó su punto más alto en la década de los setenta. A partir de los ochenta, la población de Tlalpan comenzó a descender drásticamente hasta alcanzar un ritmo de decrecimiento semejante a la tasa de crecimiento media anual del Distrito Federal, que en 2000 era de 0.27%.

La delegación se conformó principalmente de los movimientos migratorios positivos que tuvieron lugar a partir del inicio de los cincuenta hasta los ochenta. Entre 1950 y 1960 llegaron a la delegación poco más de 17,000 habitantes. Para la siguiente década (1960-1970), ingresaron a la delegación aproximadamente 42,000 habitantes, es decir, se duplicó la inmigración anterior. Más de la mitad de los inmigrantes de ese periodo correspondieron a pobladores de entre 5 y 24 años de edad.

---

<sup>149</sup> Este año 2017, la Asamblea Legislativa del DF aprobó un nuevo Programa Parcial correspondiente a las colonias Granada y Nueva Granada, en el polígono de actuación que tuvo un crecimiento habitacional y comercial exponencial durante la administración de Marcelo Ebrard y de los Jefes delegacionales panistas Gabriela Cuevas y Demetrio Sodi y el perredista Víctor Hugo Romo, y que causó enorme inconformidad entre los vecinos de Polanco y Lomas de Chapultepec.

A partir de los ochenta comienza a notarse una reducción de los incrementos esperados en los habitantes de 0-4 años. Asimismo, entre 1980 y 1990 se observa que los habitantes proyectados desde una década anterior y su comparación con el censo de 1990 presentaron una disminución de pobladores adultos. En el periodo mencionado se advierte una emigración de más de 2,000 habitantes entre 45 y 59 años.

La composición de la población por grandes grupos de edad para el año 2000 revela una preponderancia de habitantes con edades entre los 15 y 64 años, rango en el que se concentra el 68.37% de la población total. Como la población de menores de 14 años es de 27.17%, se entiende que la población se encuentra en proceso de adquirir categoría de relativamente vieja.

En el 2000, como los nuevos pobladores son aportados por los rangos de edad 0-4, 5-9, 15-19 y más de 85 años, se puede afirmar que la mayoría de los habitantes ubicados en este rango han nacido en la delegación Tlalpan, con lo que en términos generales se puede atribuir que aproximadamente el 80% de los nacimientos ha sido aporte de los nuevos pobladores. El 20% restante es atribuible a la inmigración, pues se trata de pobladores menores de edad o en el término de su adolescencia, mayoritariamente, y jubilados.

En lo que se refiere a saldos negativos, éstos se deben principalmente a la migración que ha sido más acentuada en el grupo de edad de 25-29 años, mayoritariamente en el género masculino.

Del análisis de estas cifras se concluye que en el 2000 ha iniciado un envejecimiento de la población residente en la delegación Tlalpan, en lo cual tiene un papel muy importante la entrada de familias a la demarcación y la salida de jóvenes. Los procesos de maduración y envejecimiento de la población delegacional en conjunto están a punto de igualar en términos cuantitativos al proceso de renovación de población, el cual concentró en el año 2000 solamente 52.8% de la población.

En el 2005, el 94% de los habitantes de la delegación Tlalpan ocupaban 20% del territorio delegacional, ello es sin duda debido a las condiciones del medio natural que presenta Tlalpan, mayoritariamente en suelo ecológico, y que se considera fundamental para la calidad ambiental de la delegación y del Distrito Federal.

Para el año 2000 existían en Tlalpan 6'674,674 habitantes mayores de 12 años, de los cuales 3.2% contaban con algún grado de primaria y 68%, con educación posprimaria. De los 1'501,515 habitantes que contaban con el nivel medio superior y superior correspondían al 6.15% y 8.01%, respectivamente.

La delegación cuenta con mayor proporción de habitantes con algún grado de educación primaria, así como con estudios de nivel medio básico y nivel superior con respecto al DF; sin embargo, en el nivel medio superior la totalidad del DF está por encima de la delegación por poco menos de dos puntos porcentuales.

En el rubro de aspectos económicos, la Población Económicamente Activa (PEA) delegacional ascendió en 2000 a 169,568 habitantes, de los cuales el 66% eran hombres y el 34%, mujeres; el porcentaje de desocupados era de 2.28% del total poblacional. La Población Económicamente Inactiva (PEI) sumó 182,001 individuos de ambos sexos, con una proporción de 69.5% mujeres.

En la composición total de la PEA y el PEI en el año 2000, las mujeres representan el 39.16% y el 69.64%, respectivamente. Y de los individuos registrados en el PEI, en el 2000, el 34.75% declararon ser estudiantes.

Casi toda la PEA altamente calificada de la delegación Tlalpan se ocupa en el sector terciario, de manera predominante en actividades relacionadas con los servicios profesionales, los servicios de salud y en la actividad de gobierno, actividades que registran al 76.27% de los profesionistas que viven en esa demarcación.

La PEA con percepciones de más de 10 veces el salario mínimo asciende a 22,333 personas. Por lo que respecta al resto de la PEA altamente calificada, esta está formada en su mayoría por profesionistas que tienen como rango de ingreso más de 5 y hasta 10 veces el salario mínimo.

Más del 75% de la PEA no está calificada, situación que observa una relación directa con el nivel educativo; en general, por el nivel de ingresos, la PEA altamente calificada forma el nivel socioeconómico alto.

### Delegación Miguel Hidalgo

De acuerdo con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (2008), la Delegación Miguel Hidalgo, igual que las otras tres delegaciones de la denominada Ciudad Central (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez), presenta desde la década de los sesentas un fenómeno de despoblamiento.

A partir de 1970, su población fue de 648,236 habitantes; el 9.43% de la población del DF. En 1995, esa población fue de 364,298 habitantes que eran entonces el 4.29% del DF. En el año 2000, esta cifra cayó a 352,640 habitantes cuya representación con respecto al DF disminuyó todavía más, a 4.1%, es decir, 0.13% en cinco años. La tasa de crecimiento media anual en la última década fue de -1.43%.

De acuerdo con el PDDU, dicho despoblamiento pudo deberse a cambios en el uso del suelo y al incremento del valor comercial del suelo, a la terciarización de la actividad económica y a la expulsión de habitantes a otras zonas de la ciudad.

De los 352,640 habitantes registrados en el año 2000 en la delegación Miguel Hidalgo, 45.4% (160,132) son hombres y 54.5%, mujeres (192,508). La mayor concentración de población se encontraba en las edades de 10 a 44 años, con

201,618 habitantes. Esto significa que en 20 años, la población de adultos mayores será la que demande más servicios.

De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda del INEGI, en Miguel Hidalgo hay 284,506 habitantes con alguna actividad económica (80.6% del total), de los cuales 56% representaron la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada. 0.76% es PEA desocupada; 43% es Población Económicamente Inactiva (PEI) y 0.24%, no especificada.

Con respecto al DF, la PEA ocupada de la Delegación Miguel Hidalgo representó el 4% (160,675 habitantes). La mayor población se concentra en los grupo de 20 a 39 años, que suman 86,634 personas y representan el 54% de la PEA. Además, 79% de la PEA está empleada en el sector terciario (servicios).

La participación de la población residente de la delegación Miguel Hidalgo en la economía del DF se registra principalmente en las ramas de servicios inmobiliarios, servicios no gubernamentales, información de medios masivos y servicios profesionales dedicados al sector terciario.

El 33% de la población que vive en la delegación Miguel Hidalgo presenta marginación muy baja; 29% de la población se ubica en marginación media y 15% muestra una marginación alta.

Por otra parte, las 21,442 unidades económicas censadas en la delegación Miguel Hidalgo generan 279,534 empleos. El sector comercial genera 47,520 empleos. El sector manufacturero genera 9,979 empleos. Y el sector servicios generales reúne 76,106 empleos.

## VI. METODOLOGÍA

### CAPÍTULO 4

#### ENTREVISTAS

#### PRESENTACIÓN

Enseguida se presenta el concentrado de los datos derivados de las entrevistas con vecinos que se realizaron entre los meses de febrero y septiembre de 2010, pertenecientes o no a organizaciones vecinales, con ex funcionarios de los dos gobiernos delegacionales, con desarrolladores, empresarios y urbanistas.

Se describe la metodología aplicada para el procesamiento e interpretación de los datos que dichas entrevistas arrojaron, el diseño del instrumento de medición en sus distintas dimensiones: datos de control, datos cualitativos y datos cuantitativos, con los que se describen las formas de participación, la metodología de las sesiones públicas, el funcionamiento de la administración pública, los diseños del marco normativo y los resultados de esa participación.

Además, se presenta una breve síntesis de los comentarios generales expresados por los distintos grupos de entrevistados, a saber: vecinos de Villa Olímpica, vecinos del Centro de Tlalpan, vecinos de Lomas de Chapultepec, Vecinos de Polanco, ex funcionarios de Tlalpan, ex funcionarios de Miguel Hidalgo y urbanistas. Los resultados de la investigación pueden ser consultados en el Capítulo 4, el cual ha sido redactado a manera de conclusión de esta tesis.

Finalmente, se mencionan tres componentes que están ligados a la construcción de un gobierno participativo: los conceptos de buen gobierno, eficiencia y democracia, toda vez que la hipótesis central de esta tesis sostiene que mejorar la calidad de la democracia supone mejorar la forma de gobernar. Pues, como lo explica la investigadora Alicia Ziccardi (1995, 1997, 1998, 2003, 2010), la participación –en cualquiera de sus formas y escalas- otorga legitimidad y consensos; otorga un valor pedagógico y al mismo tiempo es un escalón para avanzar hacia una cultura democrática, y contribuye a eficientar las decisiones de la gestión pública.

## 4.1 METODOLOGÍA

La investigación se basó en tres técnicas metodológicas: la recopilación de datos a través de notas periodísticas, ensayos o artículos publicados en revistas científicas y libros; la investigación histórico documental mediante la visita a los archivos de las dos delegaciones, del gobierno capitalino y de los órganos descentralizados del Gobierno del DF y federal en busca de datos estadísticos, instrumentos legales y de planeación; y un sondeo con 24 entrevistas dirigidas con preguntas no estructuradas entre habitantes, gobernantes, desarrolladores, empresarios y urbanistas, a partir de un cuestionario de 22 preguntas.

Todo ello con la finalidad de hacer un primer diagnóstico que permita caracterizar las formas de participación, la metodología de las sesiones públicas, el funcionamiento de la administración pública ante el reto de asumir un esquema de democracia participativa, los diseños del marco normativo y los resultados de esa participación. Y responder a los objetivos particulares de esta investigación:

-Describir cómo ha sido la planeación urbana en la ciudad de México y, más específicamente, cómo ha sido la participación ciudadana vinculada a la planeación territorial en el periodo seleccionado.

-Qué tipo de participación se puso en marcha en los gobiernos delegacionales que aplicaron este mecanismo de participación.

-Qué tan efectivamente estos modelos de participación permitieron captar las necesidades de la ciudadanía.

-De qué manera esta participación ciudadana ha permitido que los ciudadanos decidan sobre las cosas públicas, más específicamente sobre aquellas que están relacionadas con la planeación, con la presupuestación y con el ordenamiento y el funcionamiento del territorio.

-Quiénes participaron, con qué herramientas, cómo y dónde durante el periodo descrito.

-Cómo las características del espacio, como expresión de la diversidad de puntos de vista, se articulan con las decisiones en materia de planeación urbana.

-Qué obstáculos enfrentaron los ciudadanos, los urbanistas, los desarrolladores y los gobernantes que participaron y/o los pusieron en marcha.

-En suma, ¿cómo fue la participación ciudadana en la ciudad de México durante el periodo 1997-2006 en las delegaciones Tlalpan y Miguel Hidalgo?

-Qué otros factores inciden en la planeación que hicieron posible, por ejemplo, que sólo en estas dos delegaciones se hubieran puesto en marcha estos modelos de participación.



-Determinar en qué medida la participación en esas experiencias respondió a formas de participación que atienden a construcciones sociales vinculadas con el territorio donde conviven los habitantes,

-Y, finalmente, tratar de responder si es posible establecer una correlación entre planeación urbana, participación ciudadana y democracia, a partir de estas experiencias.

La aplicación del cuestionario de 22 preguntas tuvo una duración variable en función, primero, de la disponibilidad de tiempo de cada entrevistado, y en segundo lugar, en función de las inquietudes y el conocimiento que los propios entrevistados demostraron tener a lo largo de las entrevistas. Osciló entre los 30 y 60 minutos por entrevista y el lugar donde se llevaron a cabo lo eligieron los entrevistados, generalmente fue en su casa u oficina. **(Ver Anexo 10).**

A la primera etapa, que consistió básicamente en el llenado de preguntas sobre los datos generales de los entrevistados como nombre, edad, sexo, colonia, ocupación, se le llamó preguntas de control.

La segunda etapa consistió en una breve entrevista durante la cual se utilizó como guía un cuestionario de 10 preguntas abiertas relacionadas con los ejes temáticos de la investigación: -¿Quiénes participaron?, ¿dónde?, ¿cómo?, ¿con qué herramientas?- orientadas a determinar con qué herramientas participaron, cómo se seleccionó a los participantes y bajo qué circunstancias ocurrió la participación, entre otras cuestiones. A esta etapa se le denominó preguntas cualitativas.

Porque se consideró necesario, se añadieron dos preguntas pertenecientes a otro eje temático: el territorio, para determinar en qué medida la participación en esas experiencias respondió a formas de participación que atienden a construcciones sociales vinculadas con el territorio donde conviven los habitantes.

Finalmente, la tercera etapa de la entrevista, basada en el eje temático: “planeación urbana democrática”, consistió en un cuestionario impreso con 12 preguntas, que se le entregó en propia mano a cada entrevistado -la mitad abiertas y la mitad con incisos del 1 al 4- que correspondieron a cinco subejos temáticos, a saber: obstáculos, oportunidades, gobierno eficaz, gobierno eficiente y gobierno democrático que se formularon tomando como base un instrumento elaborado por la investigadora Alicia Ziccardi para medir la eficiencia de los gobiernos municipales, que ella aplicó a nivel nacional. A esta tercera etapa se le denominó preguntas cuantitativas.

Es importante decir que, en esta tercera etapa de la entrevista, se le aclaró a los entrevistados que el cuestionario tenía como objetivo únicamente evaluar su percepción acerca de la experiencia de participación y no propiamente, como lo hace la evaluación original diseñada y aplicada por la doctora Ziccardi, evaluar la eficiencia de los gobiernos delegacionales.

Las 24 entrevistas ocurrieron en el periodo que comprende los meses de febrero y septiembre de 2010, como ya se comentó, con base en la

disponibilidad de tiempo de cada uno de los entrevistados. Acerca de su representatividad, el número de participantes dependió de la disponibilidad de los mismos a responder las preguntas, del tiempo y de los recursos disponibles para realizar las entrevistas.

Por el número de entrevistados, comparados con el universo de habitantes de las dos demarcaciones, no se considera representativa, en términos numéricos, sin embargo la experiencia acumulada de los participantes le da un carácter a la investigación que la coloca más allá de un simple recuento de experiencias o una breve encuesta de opinión, en conjunto, las 24 conversaciones podrían formar parte de la historia oral de las dos demarcaciones.

Ninguna de las personas seleccionadas se negó a conversar y, en cambio, la meta original de entrevistar a 30 personas, incluidos los ex delegados de Tlalpan y Miguel Hidalgo, no se cumplió por decisión de la directora de tesis.

Sólo un entrevistado prefirió no responder el cuestionario escrito porque consideró que durante la entrevista grabada ya había respondido a todas las preguntas de la evaluación de la experiencia de presupuesto participativo, decisión que se respetó y se hicieron las anotaciones correspondientes en el concentrado de datos. También se respetó la privacidad de cada participante al momento de responder el cuestionario de tal modo que todos estuvieron en libertad de contestar o no a todas las preguntas.

La selección de los entrevistados respondió a dos requisitos básicos: que hubieran asistido, al menos, a una de las asambleas de presupuesto participativo en el periodo estudiado o que, en caso de no haber asistido a las mismas, hubieran participado en otros espacios de deliberación, en una de las dos delegaciones, en el periodo señalado. Y que todos hubieran tenido una participación pública activa en la solución de los problemas delegacionales a cualquier escala: barrio, delegación, ciudad o zona metropolitana.

En cuanto al perfil de los entrevistados, de los cuales 14 son hombres y 10 son mujeres, se buscó dar igual participación a los vecinos organizados y no organizados que a los ex funcionarios de las dos delegaciones analizadas. También se buscaron entrevistas con desarrolladores, empresarios y urbanistas, quienes pudieron o no participar en estas asambleas pero que demostraron tener conocimiento y experiencia acumulados de los problemas urbanos y de los mecanismos de participación. **(Ver Anexo 11).**

En el caso de la Delegación Tlalpan se entrevistó a Fernando Escalante Valenzuela, Gonzalo Olivares Sosa y Alicia Ávila Katz, vecinos de Villa Olímpica; a los restauranteros Jesús Arroyo Aguirre, vecino de Fuentes Brotantes, y Francisco Javier Castro García, vecino del centro de Tlalpan; a Maricruz Osnaya, vecina del centro de Tlalpan y ex empleada del CESAC de la Delegación Tlalpan; a Ileri de la Peña, ex directora de Comunicación Social de la Delegación Tlalpan en la administración de Salvador Martínez Della Rocca; a Gustavo Romero, académico y ex asesor de desarrollo urbano del Gobierno del DF en Tlalpan; al doctor Sergio Zermeño, ex asesor del Delegado de

Tlalpan en materia de Participación Ciudadana, a Elena Aguilar Villalobos, ex directora de Participación Ciudadana de Tlalpan y a Ingrid Gómez Salcibar, vecina del Ajusco Medio y ex directora de Participación Ciudadana.

En la Delegación Miguel Hidalgo se entrevistó a los vecinos de Polanco, Eduardo Farah, María Ignacia Morán Martínez (ex presidenta del Comité Vecinal de Polanco) y a Marcela Moreno Sánchez de Rábago (ex presidenta del Comité Vecinal de Anzures); a Alejandra García Aguirre, vecina de Polanco y empresaria; a los vecinos de Lomas de Chapultepec, Edith González Fuentes (actriz), Eduardo Saucedo Mester (consultor) y Alfredo Ballí (presidente de la Asociación de Residentes de Lomas de Chapultepec); al director de Proyectos de Grupo Danhos, Jorge Gamboa de Buen; y a los ex funcionarios de Miguel Hidalgo, Manuel Sánchez de Carmona (ex director de Obras y Desarrollo Urbano) Paulo Tort Ortega (ex coordinador de Asesores del Delegado en MH), David Rodríguez Lara (ex director de Participación Ciudadana en MH) y Margarita Martínez Fisher (ex directora de Participación Ciudadana en MH).

Finalmente, se entrevistó al urbanista Roberto Eibenschutz Hartman, ex secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del DF entre 1997-2000 y actualmente profesor de la UNAM y de la UAM Xochimilco.

Las fichas de entrevista con todas las preguntas que conforman el cuestionario en sus tres etapas y el concentrado de datos cuantitativos se puede consultar a través de los **Anexos 10 al 13**, al final de esta investigación.

Ahora bien, como entre los objetivos particulares de esta investigación está el indagar cuál es el concepto que los actores sociales participantes en la investigación tienen de “buen gobierno” y de una democracia de calidad, en función de las definiciones aportadas por la metodología propuesta por la investigadora Alicia Ziccardi.

A saber, desde esta perspectiva, buen gobierno es aquel que muestra disposición a cumplir con eficacia, eficiencia y responsabilidad las funciones que legalmente le son atribuidas; presenta niveles altos de honestidad y transparencia en el manejo de las demandas ciudadanas, y acepta y/o alienta la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en sus satisfactores.<sup>150</sup>

Según esta definición, los principales indicadores de una evaluación sobre el desempeño del gobierno local son: eficiencia, eficacia, responsabilidad (rendimiento de cuentas), intención a las demandas ciudadanas y promoción y/o aceptación de la participación organizada y autónoma de la ciudadanía.<sup>151</sup>

En lo tocante a la participación ciudadana, la investigadora distingue cuatro tipos de participación: institucionalizada, autónoma, clientelista o incluyente. Y como se verá en el siguiente capítulo dentro de la metodología propuesta para evaluar la experiencia del presupuesto participativo se propone indagar: 1) si

---

<sup>150</sup> Ziccardi, Alicia. (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México, IIS-UNAM, p.31.

<sup>151</sup> Idem., p.31-32.

existen mecanismos de consulta y control de decisiones gubernamentales; 2) si esas formas de consulta y de control son adecuadas al tipo de población afectada con la que los funcionarios o políticos se relacionan en el cumplimiento de sus competencias, y 3) si esas formas de consulta y de control tienen un carácter institucionalizado y no clientelista.

## 4.2 PRIMERAS CONSIDERACIONES

### Tlalpan

Como lo refieren los entrevistados en la Delegación Tlalpan, conocidas las experiencias de participación en otros países de América Latina, el presupuesto participativo se adoptó en 1997 como una herramienta eficaz de participación para empoderar a los ciudadanos. En parte, la idea surgió como resultado de una política a nivel de todo el Distrito Federal que dio al nivel delegacional el reconocimiento de ser la instancia más cercana a la gente.

Todas las delegaciones de la capital del país adoptaron esquemas de asambleas participativas, pero en Tlalpan se optó por una combinación de dichas asambleas y además se recurrió al presupuesto participativo.

Comenta el arquitecto Roberto Eibenschutz en su entrevista que una vez electo Jefe de Gobierno el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas convocó a una reunión con su círculo cercano de colaboradores. Entre otros estaban el propio Eibenschutz, quien sería nombrado por Cárdenas secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, y Salvador Martínez Della Rocca, a quien propondría ante la Asamblea Legislativa como último delegado designado en Tlalpan. Durante la reunión, un grupo de funcionarios de Brasil realizó una presentación y dio los pormenores del presupuesto participativo y fue producto de aquella reunión que El Pino decidió llevar a la práctica esas ideas que resultaron pertinentes para sus propósitos de hacer un gobierno cercano y preocupado por los problemas de la gente.

También en el plano político, la puesta en práctica de estas ideas era en parte la culminación de la anhelada reforma política de la ciudad y de la participación política y social derivada del movimiento estudiantil del 68, de la organización posterior a los sismos de 1985 y del descontento generalizado por el fraude electoral de 1988.

Como los entrevistados lo refieren, la idea de instrumentar un presupuesto delegacional de obras que fuera resolviendo los problemas de la población de manera territorializada, aprovechando el nuevo esquema de los recién formados Comités Vecinales, contribuiría al ordenamiento urbano y, a la vez, permitiría darle cauce a la recién formada clase política local para incidir con sus acciones en todos los ámbitos de la vida urbana. Pero esa visión habría de toparse con un marco jurídico que todavía le restaba fuerza a los gobiernos delegacionales frente al poder central.

Por otra parte, vincular presupuesto local y planeación sigue siendo una tarea pendiente aún después de estas y otras experiencias de participación que se han puesto en marcha en la ciudad de México pues permitiría que todas las delegaciones incidieran en obras conforme a una estrategia de planeación en toda la ciudad.<sup>152</sup>

Como se comentó en el Capítulo 1, hasta antes de la aplicación del primer presupuesto participativo la normatividad dejó dentro del ámbito de las atribuciones de las delegaciones primordialmente las funciones de regulación y control, pero no de planeación y fomento, lo que no ocurriría si fueran municipios.

La idea del presupuesto participativo se instrumentó formalmente dos años después de la creación de los primeros Comités Vecinales (1999), en la víspera de su renovación, misma que nunca ocurrió pues no volvieron a celebrarse elecciones vecinales y una vez que dicho esquema de participación demostró su inoperancia.<sup>153</sup> El propio esquema territorializado de los Comités, diseñados por unidad territorial, alentaba la participación en unas zonas y otras quedaban sin representación, o dejaba a terceras sobrerrepresentadas.

Entre las orientaciones puestas en marcha en el proyecto del gobierno delegacional de Tlalpan entre 2000-2003 estaba el respeto a la pluralidad, la inclusión de todos los actores locales, la equidad y la armonía en el desarrollo; avanzar en la justicia social hacia la realización de todos los derechos para todos los ciudadanos, y recobrar la seguridad y confianza en el gobierno por parte de los ciudadanos.

En el programa de trabajo denominado: “Poder ciudadano. Gobierno y Sociedad. Juntos en Movimiento. La experiencia de la Delegación Tlalpan” (2003)<sup>154</sup>, el gobierno delegacional de Gilberto López y Rivas planteó como eje para diseñar una relación democrática entre autoridades y la población, la construcción de ciudadanía para la toma de decisiones.

Así, el programa “Hacia un Presupuesto Participativo” que comenzaría en mayo de 2001 y se aplicaría subsecuentemente en 2002 y 2003, figuraba como

---

<sup>152</sup> Y ello es importante por la manera como estos mecanismos de participación se suspendieron en la ciudad de México debido a los escándalos de corrupción que nunca quedaron suficientemente claros ante la ciudadanía pero que pusieron en duda la transparencia con la que los primeros gobiernos de izquierda prometieron ejercer el poder. Además, por otra parte, por el modo como el mecanismo se reanudó en 2010, durante el gobierno que encabezó Marcelo Ebrard, bajo un esquema de control centralizado y corporativo que en términos reales negó las intenciones democráticas de los primeros ejercicios deliberativos del periodo estudiado (1997-2006) y que hace pensar que se le utilizó sólo para conseguir legitimidad sin resultados.

<sup>153</sup> El primer esquema de Comités Vecinales exigía la integración de planillas que compitieron por la presidencia de dichos Comités pero una vez definido al ganador, la Ley de Participación Ciudadana ordenaba que el Comité se conformara con parte de la planilla ganadora e integrantes de las planillas perdedoras, lo que volvió inoperantes, en la mayoría de los casos, estos espacios de participación pues unos y otros integrantes bloqueaban las iniciativas de sus oponentes.

<sup>154</sup> Delegación Tlalpan-GDF. (2003). *Poder ciudadano. Gobierno y sociedad. Juntos en movimiento. La experiencia de la Delegación Tlalpan*. México, CESEM.

la primera acción de gobierno después del informe del Jefe Delegacional de los primeros cien días de gobierno y abrió el camino a una segunda rendición de cuentas a fines de 2001.

Enlazado al subprograma de prevención del delito y a la instauración del primer programa de capacitación ciudadana, el presupuesto participativo abriría el camino para la instauración de un Consejo Ciudadano Delegacional.

El programa de presupuesto participativo de Tlalpan constaba de cinco etapas: difusión, información y asesoría; formación de equipos de monitoreo; votación de las diferentes propuestas en urnas; difusión de los resultados, y elaboración conjunta del anteproyecto de Programa Operativo Anual (POA).

Como lo explica la justificación del proyecto, el POA es el marco en el que se diseñan las políticas públicas que lleva a cabo la Delegación a lo largo de un año. Sin embargo, este programa, aunque es elaborado por la Delegación, estuvo sujeto a una doble revisión por parte de autoridades pertenecientes a otros órdenes de gobierno: la Secretaría de Finanzas del GDF y la ALDF. Este esquema impidió que el presupuesto pudiera ser ejercido en otros rubros como atender zonas que han permanecido sin atención.

Entre otros propósitos, el documento de trabajo señalaba que conforme los vecinos se apropiaran de los mecanismos de presupuestación y fueran desarrollando competencias específicas para intervenir en las decisiones, el porcentaje de obras decididas por la Delegación disminuiría.

En el terreno político, la derrota electoral de Cuauhtémoc Cárdenas en la elección presidencial del 2000 puso en el centro de la opinión pública a un nuevo candidato a la presidencia por parte de la izquierda, el nuevo Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, y por primera vez a una primera generación de Jefes Delegacionales que, a su vez, provenían de elecciones directas y que pertenecían tanto al PRD como al PAN, partido en el gobierno federal, quienes también reclamaban su liderazgo en la toma de decisiones en la ciudad.

Ante ese nuevo panorama, López Obrador decidió fortalecer las funciones del gobierno central por lo que las asambleas de presupuesto participativo en Tlalpan, durante la administración de Gilberto López y Rivas, tuvieron simultáneamente al menos otros dos esquemas de participación diseñados desde el Gobierno capitalino en los que se pedía a los residentes decidir respecto al presupuesto público (el del gobierno central y el de la Procuraduría Social a cargo de Patricia Ruiz Anchondo, enfocado fundamentalmente a la atención de las unidades habitacionales), lo que centralizó aún más la toma de decisiones.

Finamente, fueron los videoescándalos que destaparon una serie de acuerdos irregulares entre el empresario Carlos Ahumada y funcionarios ligados a los círculos cercanos de Rosario Robles y de Andrés Manuel López Obrador los que suspendieron la aplicación de estos mecanismos de participación justo cuando Carlos Imaz, quien había implementado el esquema de participación

ciudadana de los Comités Vecinales desde la Coordinación General de Participación Ciudadana del primer gobierno electo en la Ciudad de México -y quien fuera uno de los implicados en los videos-, tuvo que renunciar cuando apenas llevaba cinco meses en el cargo.

### Miguel Hidalgo

En la Delegación Miguel Hidalgo, el presupuesto participativo se adoptó en el año 2000 como una estrategia política ante el reconocimiento de un conjunto de necesidades técnicas no resueltas de carácter territorial.

Tras acudir con su equipo de funcionarios a una sesión de capacitación para servidores públicos en la universidad privada con mayor presencia en todo el país, el TEC de Monterrey, y contra lo que se hubiera esperado de un gobierno conservador como el que había llegado a la Residencia Oficial, el primer Jefe Delegacional electo en Miguel Hidalgo, el panista Arne aus den Ruthen, decidió implementar el presupuesto participativo en las colonias populares de la demarcación, aquellas donde el voto panista no tiene la misma fuerza que en las colonias residenciales.

Como los ex funcionarios lo relatan en sus entrevistas, el titular de la demarcación y su equipo hicieron una serie de adecuaciones al modelo de participación para echarlo a andar en cuestión de 6 meses. De un total de 83 colonias que conforman la demarcación, se eligieron 40 colonias para ser atendidas por el programa durante los 3 años de esa administración. El primer año se celebraron asambleas públicas de presupuesto participativo en 24 colonias. **(Ver Anexo 17).**

El modelo de presupuesto participativo se combinó con otros esquemas anteriormente aplicados en la misma demarcación como el miércoles ciudadano (programa de sello panista) o los recorridos por las colonias en los que el delegado y sus directores generales iban identificando las necesidades de mantenimiento de los espacios urbanos.

El presupuesto participativo dio para realizar obras de renovación en 400,000 m<sup>2</sup> de banquetas en las colonias populares, recuperar espacios en desuso y renovar el alumbrado y el mobiliario urbano. Además, se construyeron 4 bibliotecas públicas, los denominados Faros del Saber (que adoptaban un esquema muy parecido al puesto en marcha dos años antes por el Secretario de Cultura Alejandro Aura con el Faro de Oriente), en un lapso de 6 años, y decenas de parques, mercados y centros deportivos.

Durante la implantación del presupuesto participativo en Miguel Hidalgo, no tuvo lugar la aprobación del nuevo Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Miguel Hidalgo. A pesar de que este fue un periodo en la vida de la delegación en el que se realizaron muchas obras públicas en las colonias populares. Los funcionarios de esa demarcación atribuyen a la rigidez de la normatividad el que no hubiera sido posible proyectar, como sucedió en las otras 15 delegaciones del DF, acciones de largo plazo.

Lo que sí fue un hecho fue el aumento del descontento en las colonias residenciales tanto por la falta de atención en obras públicas, en comparación con las colonias populares, como por la proliferación de cambios a los usos de suelo y la falta de actualización de los programas parciales.

Para detener el descontento, el gobierno que siguió al de Arne aus den Ruthen continuó aplicando el presupuesto participativo en colonias populares y abrió asambleas públicas en colonias residenciales como Polanco, donde se hicieron obras de renovación de la imagen urbana en concertación con los vecinos.

Como sucedió en la Delegación Tlalpan, el esquema de participación ciudadana se detuvo luego de otro escándalo mediático que esta vez involucró al Jefe Delegacional Fernando Aboitiz –quien fuera director general de Desarrollo Social en la primera administración delegacional panista y quien sustituyó a Arne aus den Ruthen- porque usó un distintivo a favor del entonces Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador en un evento público, por lo que el PAN inició un procedimiento legal para expulsarlo de ese instituto político.

El descontento social continuaría entre la población de la delegación Miguel Hidalgo desde el final de la administración de Aboitiz y alcanzaría tres administraciones más, primero por la proliferación de construcciones en las colonias Granada y Ampliación Granada y la creación de un pequeño Santa Fe al que coloquialmente la población identifica como “nuevo Polanco”, y años más tarde por la remodelación unilateral que llevó a cabo el gobierno de Miguel Ángel Mancera en la avenida Presidente Masarik.

A continuación se presenta un breve resumen con algunos de los comentarios más relevantes de las entrevistas expresados por los propios actores de la participación ciudadana:

#### 4.3 LA OPINIÓN DE LOS VECINOS

##### Tlalpan Villa Olímpica

-Las divisiones entre grupos de vecinos con distintos intereses dificultan la participación.

-La autoridad interviene para que los vecinos se organicen pero respeta las decisiones que los grupos tomen al grado de que aquellos cuya formación no proviene de las estructuras corporativas terminan desalentándose y ponen en duda la efectividad de los instrumentos de participación puestos en práctica.

-El ejercicio de presupuestación participativa en Villa Olímpica, instrumentado por la Procuraduría Social del GDF, fue efectivo y funcionó mientras la administración de Patricia Ruiz Anchondo estuvo al frente.



-¿Qué cambió? Se corrigieron problemas técnicos que tenían años de no atenderse, el ejercicio de los recursos se llevó a cabo en presencia de los vecinos. Sólo faltaría que las reglas de participación sean mucho más claras y queden mucho más establecidas.

### Tlalpan Centro Histórico

-La preocupación principal es recuperar el Centro Histórico de Tlalpan como lugar para “hablar” (lugar de encuentro) y como sitio turístico y de pequeños negocios.

-Antes del rescate emprendido, la oferta del Centro Histórico de Tlalpan era más cultural. Había servicios pero más enfocados a lo cultural: papelerías, librerías, etcétera. Con la llegada del Internet la oferta de servicios se modificó por otros más especializados y se abrieron cafés para que la gente pudiera caminar, visitar el Centro de Tlalpan y la Iglesia de San Agustín de las Cuevas. Se recuperó la Casa Frisac que se convirtió en un centro cultural y se adquirió otro predio que se habilitó como estacionamiento.

-Aunque los vecinos se involucraron con la participación y en buena medida han notado los cambios en el entorno de las decisiones conjuntas, sigue molestando que ni a vecinos ni a funcionarios les muestren un proyecto que abarque el rescate integral del Centro de Tlalpan.

-En el origen de la participación de los vecinos del Centro Histórico de Tlalpan está la noción de que Tlalpan tiene todavía la esencia de pueblo dentro del DF, de que los habitantes de Tlalpan son personas preocupadas por cuidar los beneficios ambientales que esa zona provee a todo el DF y de que, en general, toda la gente que vive en el Centro Histórico de Tlalpan se conoce.

-En diversos momentos se han llevado a cabo acciones para defender el uso de suelo habitacional, particularmente contra la instalación de los llamados “giros de alto impacto” (cantinas, bares, *table dances*) en Avenida Insurgentes Sur y para la defensa del uso de los espacios públicos. Lo que en los recientes años defiende más el habitante de Tlalpan es el uso de los espacios que todos comparten.

-Pese a las acciones que los distintos gobiernos han realizado en el Centro Histórico de Tlalpan todavía está pendiente resolver el problema vial de la zona central.

### Miguel Hidalgo Lomas de Chapultepec

-El problema de la redensificación de la zona poniente del DF y la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios en el Estado de México propició una serie de reuniones entre vecinos de las Lomas de Chapultepec en 2003, en defensa de sus calles.

-Los vecinos, yendo incluso más allá que los representantes populares de los partidos políticos y que los funcionarios delegacionales, decidieron organizarse al margen de los inoperantes Comités Vecinales. Parte de su lucha ha tenido que ver con el reconocimiento de que en la megalópolis del siglo 21 no existen zonas aisladas y que lo que ocurre en un punto de la ciudad afecta a otras zonas.

-El movimiento vecinal de 2003, en Lomas de Chapultepec duró aproximadamente 4 meses. La primera semana, los vecinos lograron detener la construcción de un par vial entre Sierra Amatepec y Monte Líbano que comenzó con un cambio de sentido de la vialidad. Luego, al puente Monte Líbano, la principal vialidad que conecta el DF con Naucalpan, en esa zona, el GDF le dio mantenimiento, no obstante que se trataba de una vialidad de flujo metropolitano desatendida hasta ese momento tanto por el gobierno mexiquense como por el capitalino.

-Los vecinos tienen la percepción de que las autoridades actuaron a sus espaldas en más de una ocasión. Por ejemplo, ordenaron el traslado de varias palmeras con una edad de 500 años, particularmente una que estaba en el cruce de Palmas y Reforma. Ello ocurrió durante la administración de Arne aus den Ruthen y sin que su gobierno informara sobre los cuidados que se tuvieron y ni siquiera si se le inventarió debidamente, lo que podría constituir un delito ambiental.

-En Lomas de Chapultepec, como en Polanco, no se aplicó el programa de presupuesto participativo. Los vecinos tuvieron que hacerse oír por las autoridades e impedir que tomaran decisiones sin consultarlos.

-¿Qué cambió? Los vecinos de las Lomas identifican que después de su movimiento vecinal se crearon espacios de interlocución permanente con los Jefes Delegacionales y hubo más comunicación entre vecinos y autoridades. Sin embargo, queda todavía la percepción entre algunos habitantes de que falta avanzar hacia una participación más informada que permita a los ciudadanos organizados identificar lo que hay de fondo en las políticas impulsadas por los gobiernos en vez de que los políticos los utilicen para legitimar sus acciones o antepongan el interés económico al de la comunidad.

Miguel Hidalgo  
Polanco

-Los vecinos de Polanco afirman que quieren tener una serie de reglas que todos puedan cumplir, con las que todos se comprometan, para la convivencia porque así como las aceras en la vía pública, el arroyo vehicular también es motivo de conflictos y si se quieren crear esas normas, los primeros en violar esas normas son las autoridades porque permiten discrecionalmente que unos sí y otros no las acaten.

-No conocen el programa de presupuesto participativo pero suponen que serviría para comprometer a las autoridades a que garanticen que lo que pagan de impuesto predial se invierta en su colonia. Otro problema de la no

vinculación entre los planes operativos anuales y el presupuesto es la prisa con que se realizaron algunas obras en Polanco y Anzures para renovar banquetas y mobiliario que se hicieron con premura porque era el cierre de la gestión del ex Jefe Delegacional Fernando Aboitiz y, les dio la impresión de que se tenía que ejercer el presupuesto.

-Para que haya participación tiene que haber equidad. Los vecinos tienen la impresión de que las autoridades delegacionales les cerraron las puertas a unos y se las abrieron a otros para la participación, discrecionalmente.

-Otro problema es la pérdida de representatividad de las organizaciones vecinales pues muchas no trabajan por el bienestar de la comunidad y contribuyen a desalentar la participación. También está el que los partidos políticos, tradicionalmente el PRI, pero ahora también el PAN y el PRD, una vez que perciben cierto grado de organización, tratan de apoyarse en las organizaciones vecinales para obtener votos y después se olvidan de ellas.

-La mayoría de las iniciativas vecinales parten de la idea de que los vecinos defienden su patrimonio y su calidad de vida. Así fue como surgió a principios de los noventa uno de los movimientos más numerosos y representativos de Polanco en defensa del uso de suelo habitacional contra la instalación de un gimnasio. Sin embargo, la iniciativa sólo sirvió para permitir que cambiara el uso de suelo que originalmente era habitacional porque las autoridades de entonces no les informaron que ya estaban trabajando en los primeros instrumentos jurídicos para el ordenamiento urbano (las ZEDEC's, antecedentes de los actuales Programas Parciales). La gente en Polanco no participa, entonces, por falta de información.

-Los vecinos de Polanco desearían tener una planeación participativa que se adelante a los acontecimientos y no nada más que vaya buscando soluciones a los problemas cuando ya son inevitables.

#### 4.4 LA OPINIÓN DE LAS AUTORIDADES

##### Tlalpan

-Con el arribo del primer gobierno de oposición en el DF, Tlalpan vivió un ambiente democrático propicio para la participación ciudadana. Tlalpan, como Coyoacán, cuenta con una amplia población de universitarios y el delegado Salvador Martínez Della Rocca fue un líder estudiantil que participó en el Consejo Universitario de Huelga en 1968 y un político formado en el trabajo grupal. Tlalpan era también la delegación con el mayor número de planificadores del país. El propio Salvador Martínez Della Rocca vive en Tlalpan.

-También en Tlalpan se tiene la percepción desde los gobiernos democráticos de que hay dos grupos claramente diferenciados: una clase media mercantilista, empeñada en destruir el entorno y una serie de grupos originarios que intentan preservar el hábitat a través de sus tradiciones. Se

piensa que a través de estos liderazgos es como se podrá oponer resistencia al avance del mercado.

-Por otra parte, hay zonas en las que la lucha popular le fue ganando terreno al desarrollo inmobiliario mediante territorios ganados por la población. Muchas áreas, en Tlalpan, se urbanizaron luego de ser invasiones. Estos procesos suponen también una organización fuerte de sobrevivencia.

-¿Qué cambió? Quienes creen que algo cambió opinan que la gente tuvo un mejor conocimiento sobre su modo de habitar y sobre la estructura de gobierno. Que el presupuesto participativo fue un ejercicio muy pedagógico puesto que la participación requiere un aprendizaje. Y que el impacto de esta herramienta es más social aunque no necesariamente se materialice en obras. Y en materia de derechos ciudadanos, también cambió el que los gobiernos ya no pueden retroceder. Los grupos de las organizaciones de la sociedad civil encontraron derechos que antes no había en la ciudad.

-Habría que avanzar en la construcción de un derecho ciudadano a decidir sobre el territorio que parta de que el territorio es de todos. Ello depende de rescatar la comprensión de lo público.

-Quienes no creen que algo cambió consideran que algo estaba por cambiar pero no logró cambiar. Parte de ello se debe a que hubo falta de congruencia –afirman- en el partido que gobierna el DF. Opinan que el PRD actuó bien políticamente pero mal en términos de empoderar a la ciudadanía. Estiman que el presupuesto participativo fue un intento muy elemental frente al que se realizó en Porto Alegre que tiene a lo largo de un año una serie de momentos de participación. Fue más significativa –explican- la Ley repartición Ciudadana de 1999 que derivó en los Comités Vecinales aunque tampoco se vio una interlocución amplia entre gobierno y Comités Vecinales.

-Los videoescándalos suspendieron la posibilidad de evaluar este ejercicio y hasta acusaciones de corrupción tuvieron que enfrentar no sólo los implicados en estos escándalos, sino los gobiernos que los sustituyeron. A la estructura partidista del DF no le gusta el poder ciudadano, concluyen.

### Miguel Hidalgo

-El presupuesto participativo funcionó en muchas zonas populares y medias de la Delegación Miguel Hidalgo. En otras zonas se prefirió usar otros mecanismos de concertación con los ciudadanos. La Delegación Miguel Hidalgo hizo modificaciones al modelo brasileño como visitar las colonias durante algunas semanas con todo el gabinete delegacional para hacer trabajos de servicios urbanos. En Miguel Hidalgo se vio al presupuesto participativo como un mecanismo de gestión a nivel territorial para priorizar las demandas de la ciudadanía. Y se le vio como una herramienta para alcanzar la eficiencia gubernamental.

-En el origen del programa de presupuesto participativo de Porto Alegre está la idea de los créditos a las personas que permiten la formación de ciudadanos

responsables, algo mucho más importante en términos sociales que las mismas obras que se deciden en conjunto con las autoridades. Se trata de un proceso de formación social. De ahí que, para los especialistas, el propio modelo que se aplicó en la ciudad de México no resiste la crítica en lo que se refiere a la planeación para el largo plazo.

-También está el reconocimiento acerca de discutir la importancia de vincular la planeación con el presupuesto. Los Jefes Delegacionales someten a consulta los planes de desarrollo urbano pero sólo para recoger la información, quien hace los planes es el gobierno central. De ahí que fuera pertinente que ante la elección de los primeros Jefes Delegacionales se discutiera la relevancia de transferir las obligaciones de la planeación a las delegaciones como ocurre con los municipios en todo el país. Hasta la actualidad, las delegaciones se mantienen con un esquema mixto en el que tienen la responsabilidad de ejecutar recursos para determinadas funciones de gobierno, como la Seguridad Pública, pero no tienen el mando.

-Más que a factores vinculados con el territorio, los ex funcionarios de la Delegación Miguel Hidalgo atribuyen el que se hayan podido dar estos procesos de aprendizaje conjunto entre funcionarios y vecinos, así como la aplicación del programa de presupuesto participativo al estilo personal de los Jefes Delegacionales que lo impulsaron por primera vez. No obstante, hay un reconocimiento a factores de índole socioeconómico que hacen que la participación sea más intensa en zonas de la demarcación como son Polanco y las Lomas de Chapultepec, aquellas que por cierto no vivieron ningún proceso de planeación participativa en el periodo analizado.

-Para uno de los entrevistados sí hay un factor de índole territorial que las dos delegaciones, Tlalpan y Miguel Hidalgo, tienen en común y es precisamente la creación de las Lomas de Chapultepec y de los Pedregales. Las Lomas de Chapultepec es la primera y única experiencia de la primera mitad del siglo 20 en donde una colonia se volvió un proyecto vecinal. Tomando el modelo de los suburbios americanos cuyas asociaciones vecinales son muy importantes y sobreviven hasta hoy, Beverly Hills se hizo al mismo tiempo que las Lomas de Chapultepec, sólo que Beverly Hills lleva cien años sin mezclas de usos de suelo y conservando las casas originales gracias a un Comité de vecinos que trabaja sin sueldo pero que controla que no se modifique ni una ventana sin permiso.

-¿Qué cambió? Las obras decididas de manera conjunta entre vecinos y gobierno delegacional mejoraron la infraestructura y el espacio público. Mejoró la administración pública aunque más por la iniciativa del Jefe Delegacional pues en los siguientes trienios esa área no pareció mejorar sustancialmente. Y hay aspectos materiales que son visibles para todos los vecinos de las decisiones que se tomaron de manera conjunta en las asambleas deliberativas.

## VII. CONCLUSIONES

### Capítulo 5

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

### PRESENTACIÓN

Antes de presentar las conclusiones y propuestas de este trabajo conviene recordar que la tesis central consiste en determinar si una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos generará como consecuencia una mayor eficacia en la gestión pública y una democracia de mejor calidad, si entendemos por esta una representación efectiva.

Y como objetivo específico está describir los orígenes del presupuesto participativo en el periodo 1997-2006; y establecer si estas y otras experiencias de planeación y participación en el espacio urbano responden al sentir ciudadano.

Algunas de las premisas que sustentan estas afirmaciones se basan en las ideas de Manuel Castells (1968) quien dice que los fenómenos urbanos son también fenómenos políticos, pues la planeación urbana puede y debe ser interpretada a partir del efecto social producido por la intervención de la instancia política en el sistema urbano. Y que detrás de cada plan hay un proyecto social y un proyecto ideológico que le dan sentido y orientación al crecimiento urbano.

De Alicia Ziccardi (1995, 1997, 1998, 2003, 2010) quien sostiene que mejorar la calidad de la democracia también supone mejorar la forma de gobernar en el ámbito local. Que participar otorga legitimidad y consensos, otorga un valor pedagógico de la cultura democrática y contribuye a eficientar las decisiones y la gestión pública.

De Jordi Borja (2003) quien asegura que el camino de la participación ciudadana es transformar la vida política.

De Gustavo Romero (2004) quien al referirse al diseño participativo afirma que la participación en los procesos colectivos de toma de decisiones se reconoce como uno de los ejes centrales de la construcción democrática de una sociedad.

Y de Henri Lefevre (1972) quien dice que el mundo actual requiere que el arquitecto, el diseñador urbano y el planificador no se limiten a dibujar sino consulten oralmente a quienes serán los beneficiarios de sus proyectos.

En las siguientes páginas se presenta una breve caracterización de cómo fue la participación ciudadana en la ciudad de México, y particularmente en las delegaciones Tlalpan y Miguel Hidalgo, en el periodo estudiado. Para ello se intentará responder a una batería de preguntas ya enlistadas en el Capítulo 3.

Si la caracterización no es tan amplia como debiera ser, ello se debe a que se ha evitado comparar los resultados de las dos experiencias delegacionales para concentrar la atención en los aspectos de la planeación y la participación en el contexto de todo el DF. En una posterior apartado de conclusiones se podrían incorporar estas observaciones para establecer un análisis comparativo de cómo funcionaron los mecanismos de participación entre ambos gobiernos. Por lo pronto, la evidencia aportada en las entrevistas refuerza la idea de que, en términos generales, con dos gobiernos con orientaciones políticas distintas, el método de presupuesto participativo proporciona resultados semejantes.

## 5.1 LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL PERIODO 1997-2006

El primer gobierno democrático de la ciudad de México, encabezado por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, se propuso gobernar cerca de la gente. Para ello, convocó a asambleas participativas en las 16 delegaciones políticas y a través del gobierno central para discutir diversos temas de interés general como la reforma política, la planeación urbana y la Ley de Participación Ciudadana. Este fue el primer paso rumbo a la normalización de la democracia en la ciudad de México, la cual requería de cambios en las leyes locales.

La intención de las autoridades era que las decisiones que afectaban a todos los capitalinos se tomaran junto con la ciudadanía, que los habitantes de la capital del país conocieran sus derechos, que estos derechos se ampliaran en la medida de lo posible y que la gente se apropiara de los planes y programas de desarrollo para que los hiciera valer ante cualquier decisión arbitraria.

Pero las prisas y la imposibilidad de llegar a acuerdos con algunos sectores de la sociedad que defendieron sus intereses particulares o de grupo impidieron que los planes de desarrollo se erigieran como una defensa para los habitantes ante la presión del mercado.

En medio de estas circunstancias, el presupuesto participativo constituyó una primera oportunidad para garantizar un mínimo de condiciones democráticas para aquellos sectores de la población que tenían décadas en el olvido. Primero en la delegación más extensa en cuanto a territorio y, por ende, con más importancia ecológica para la ciudad. Y después en las unidades

habitacionales de la capital que eran las grandes unidades urbanas que presentaban la mayor conflictividad social.

Allí donde había organización vecinal previa al primer gobierno democrático, la inquietud por participar y la indignación ante errores o arbitrariedades cometidas por las propias autoridades, permitieron que se construyeran espacios de participación al margen de las nuevas instancias de representación social, las cuales muy pronto dejaron de funcionar, como sucedió en algunas colonias en la delegación Miguel Hidalgo ya hacia el final del periodo estudiado.

En lo que se refiere a la evaluación de la experiencia de participación en términos cuantitativos, esta investigación arrojó que el presupuesto participativo es visto por el universo de entrevistados como una herramienta altamente eficaz. Y la disposición de los dos gobiernos delegacionales que la aplicaron (Tlalpan y Miguel Hidalgo) es vista mayoritariamente como positiva. (Entre Satisfactoriamente dispuesta y Altamente dispuesta). **(Ver Anexo 15, Gráfica 6).**

Pese a los intentos por sentar las bases de un gobierno verdaderamente democrático, en el ambiente posterior al periodo cardenista ha habido una constante: la obsesión por escatimar los logros del primer trienio perredista o por francamente deslindarse de su gobierno.

Es importante añadir que son los propios actores del gobierno de Cárdenas quienes afirman que en los dos trienios siguientes, y hasta la fecha, ha privado en el gobierno local una visión sectorial que se alejó de la intención democratizadora que le dio origen, por ejemplo, a los planes y programas de desarrollo.

Desde el punto de vista técnico, el principal encargado de la planeación en la ciudad en el periodo cardenista, el arquitecto Roberto Eibenschutz, afirma que si los siguientes gobiernos se hubieran ajustado al plan general de desarrollo no habría habido la necesidad de buscar rutas cortas en el ejercicio de gobierno como lo es en los hechos el presupuesto participativo.

... ..

En principio, es importante distinguir que la intención general del gobierno cardenista fue la de abrir los canales a la participación ciudadana derivada de la amplia expectativa que se había generado entre los habitantes ante la llegada de un gobierno democrático.

Sin embargo, como lo explican Zermeño, Eibenschutz, Romero, Sánchez de Carmona, Aguilar Villalobos y De la Peña, cada uno con sus distintos matices, la puesta en práctica de las herramientas de participación fue muy diferenciada en todo el territorio de la ciudad. Dado el poco tiempo disponible (eran sólo tres años) y a que estos procesos dependieron, en buena medida, de las



negociaciones sobre la Reforma Política del DF y del diseño de nuevos espacios de participación a través de la Ley de Participación Ciudadana, todo el territorio de la ciudad se convirtió en un gran “experimento social”. lo que explica el surgimiento de una multiplicidad de iniciativas y de mecanismos de participación.

Ante esta situación, el gobierno central sí se preocupó por establecer las bases legales y prácticas de interacción con la ciudadanía, primero a través de la ampliación de los derechos ciudadanos y luego sentando las bases para una planeación democrática. Pero los siguientes gobiernos sólo se preocuparon por los primeros. Probablemente porque ello les permitiría tener resultados concretos y de corto plazo en términos políticos. Y todo ello avanzó en detrimento de una visión más integral de la ciudad. Es decir, la ciudad ha continuado desde entonces a merced de las inercias políticas y económicas y ha hecho a un lado el plan y la visión integradora.

En ese contexto, surgieron iniciativas de presupuesto participativo en tres de las cuatro grandes zonas que históricamente han conformado el territorio de la ciudad de México desde el siglo 19: Tlalpan, Miguel Hidalgo (antes Tacubaya) y Cuauhtémoc (Centro); la cuarta sería Coyoacán. Ya no tanto porque hubiera una fuerte tradición de participación ciudadana, sino más debido a la personalidad de los funcionarios que estuvieron al frente de estas demarcaciones: Salvador Martínez Della Rocca, El Pino, (1997-2000) y Gilberto López y Rivas (2000-2003), en Tlalpan; Jorge Legorreta (1997-2000) y Dolores Padierna (2000-2003), en Cuauhtémoc, y Arne aus den Ruthen (2000-2003) y Fernando Aboitiz (2003-2006), en Miguel Hidalgo.

En general, la evaluación que los entrevistados hacen de las dos experiencias de participación que aquí se analizan (Tlalpan y Miguel Hidalgo) va desde satisfactoria hasta altamente satisfactoria. Y ello se cumple en casi todos los parámetros de evaluación al menos satisfactoriamente. **(Ver Anexo 15).**

En el apartado de Gobierno Democrático destaca la intención que los dos gobiernos delegacionales tuvieron durante sus distintos periodos y en los distintos procesos por cumplir de la mejor forma posible con el perfil de gobierno democrático. **(Ver Anexo 15, Gráfica 5).**

Sólo no se alcanza la calificación satisfactoria en el parámetro Eficacia y ello se debe más a las dificultades del marco normativo que acotaba las facultades de los cuatro delegados más que a una falta de disposición o de habilidad para lograrlo. Y a las dudas que algunos actores manifiestan respecto a la eficacia misma del método empleado. **(Ver Anexo 15, Gráfica 3).**

Entre los argumentos que aquí se manifiestan como cualidades gubernamentales que se pusieron en juego y que vale la pena destacar están: que el mecanismo permitió a los participantes trabajar sobre problemas reales con los que se mostraron resultados inéditos o que el ejercicio les permitió abrir la posibilidad de participar a los ciudadanos independientemente del partido político que gobernaban. Alguien más ve que independientemente de la baja calificación en cuanto a eficacia, la experiencia les permitió a todos contar con

información amplia de las condiciones de la Delegación. Y hay quien destaca en este rubro el que se pudo trabajar con una visión verdaderamente democrática. **(Ver Anexo 12, Cuadro 3).**

En cuanto a la Eficiencia que, como ya se ha dicho, fue mejor evaluada que la eficacia, los entrevistados mencionan que el presupuesto participativo les permitió priorizar obras, ordenar peticiones ciudadanas, así como las actividades del gobierno, facilitó la educación ciudadana, ayudó a dimensionar el costo-beneficio de cada propuesta, a analizar la factibilidad de las propuestas a partir de conocer el sustento técnico de cada sugerencia, a partir de la premisa de que es bueno tomar decisiones en corresponsabilidad entre vecinos y autoridades, y contribuyó a construir ciudadanía. **(Ver Anexo 12, Cuadro 4).**

La mayoría de los entrevistados piensa que el presupuesto participativo fue la herramienta adecuada para atender las necesidades que fueron detectadas, como se puede apreciar en el apartado correspondiente. **(Ver Anexo 12).** Las razones ofrecidas para sustentar esta afirmación son que la consulta a la población es la base para un gobierno democrático, que las asambleas deliberativas ayudan a tener un control y unos parámetros para medir la intervención en el espacio público, o que a través de esta herramienta se pueden medir los resultados y así ratificar o rectificar las acciones, según sea el caso.

Quienes argumentaron en contra afirmaron que en ocasiones las consultas que se hicieron con los vecinos tuvieron sesgos, que el nivel delegacional es muy básico y limitado para responder al conjunto de necesidades de la población, que sin las atribuciones necesarias las acciones de los Jefes Delegacionales se diluyen, por lo que eran necesarias reformas al Estatuto de Gobierno, o que hace falta información para poder determinar la veracidad de dicha afirmación dado que el nivel de intervención es muy básico. O que las formas de control de las decisiones que se requieren son muy complejas para darles respuesta a nivel delegacional. **(Ver Anexos 12 y 13).**<sup>155</sup>

Otras herramientas de participación que, según lo dicho por los entrevistados, se usaron para reforzar lo realizado en el presupuesto participativo fueron los planes de desarrollo (San Andrés Totoltepec, Tlalpan, primer trienio); reuniones permanentes con grupos de vecinos, asociaciones, empresarios; los programas de prevención del delito (Tlalpan, segundo trienio, y Miguel Hidalgo, ambos trienios), los miércoles ciudadanos (Miguel Hidalgo), los buzones de

---

<sup>155</sup> La diferencia entre los Anexos 12 y 13 radica en que en el primero los cuadros concentran las respuestas que cada uno de los entrevistados expresó verbalmente a través de las preguntas abiertas de la 1 a la 10 del cuestionario (etapa 2, preguntas cualitativas) y que fueron grabadas con el conjunto de comentarios vertidos, mientras que en el segundo están las respuestas que cada uno de los actores entrevistados anotó de su puño y letra en las preguntas abiertas de la 11 a la 22 (etapa 3, preguntas cuantitativas). En el ánimo de ser lo más rigurosos posible en la forma de presentar la información, se presentan como cuadros separados, no obstante en el procesamiento de la información todos los comentarios fueron incorporados a las conclusiones.

quejas ciudadanas y los botones de satisfacción del usuario del CESAC, la Ventanilla Única o las Licencias por Cita. **(Ver Anexo 13).**

... ..

Una vez hechas la aclaraciones que derivan de la crítica que manifiestan los planificadores sobre el presupuesto participativo: que éste va directamente al final del proceso de planeación (el gasto) y no empieza por el principio (el plan), y sobre la premura con la que los mismos convocantes a la participación reconocen que actuaron ante el hecho de aplicar por primera vez este mecanismo, es importante decir que en lo que sí fue eficaz el instrumento deliberativo fue en lograr un primer diagnóstico de las necesidades de la población.

También lo fue, y los testimonios de los entrevistados lo confirman, en lo que se refiere a la sensibilización y al valor pedagógico que tuvo entre los participantes respecto a los múltiples aspectos de la problemática urbana y de la presupuestación delegacional.

Los mismos promotores del mecanismo reconocen, con sus matices, que se quedaron cortos frente a las acciones que pudieron implementar respecto al universo de problemas que existen en la demarcación, en sus diferentes escalas, tanto por los recursos disponibles como por la gran cantidad de necesidades que hay que atender.

Sin embargo, es razonable coincidir con quienes han expresado que el presupuesto participativo demostró ser una herramienta eficaz para atender de manera urgente las demandas en aquellas poblaciones que se han quedado al margen de las políticas públicas.

Mientras en Tlalpan la prioridad fue atender las necesidades de la población en situación de riesgo o atraso social y económico muy alto, y proteger a las que viven a merced de la especulación inmobiliaria mediante el resguardo de las zonas forestales y de cultivo, en Miguel Hidalgo los esfuerzos se enfocaron en las colonias populares que llevaban décadas de rezago respecto a otras zonas de la ciudad mucho más beneficiadas por los presupuestos públicos.

Uno y otro gobiernos delegacionales debieron aplicar numerosas técnicas de información, capacitación, organización, supervisión y recolección previa de información para suplir la precariedad de los tiempos y de los recursos con que contaron para hacerle frente a los retos de poner en marcha este mecanismo. Lo que habla de la complejidad del reto.

Aunque el maestro Eibenschutz expresó, no sin razón, una crítica en su entrevista acerca de que el mecanismo de presupuestación mediante asambleas participativas es un engaño porque el presupuesto participativo no ejerce la totalidad del gasto delegacional ni, mucho menos, del que se invierte por muy diversas vías y entidades en el territorio delegacional, es importante

aclarar que se trata de sólo una porción del presupuesto (así lo comunicaron abiertamente los funcionarios en las asambleas) para solucionar problemas urgentes en la escala más pequeña y frente a la población de la manera más transparente posible.

Lo que falta, seguramente, y la nueva legislación local ya lo contempla desde 2016, es que el Jefe Delegacional -que a partir de 2018 se llamará alcalde-cuenta con facultades plenas y con recursos para disponer de un plan y sujetarse al mismo. Entonces el programa seguramente cambiará de nombre e incluso podrá denominarse: “plan y presupuestos participativos”. y deberá buscar un involucramiento más profundo y a más largo plazo por parte de la comunidad para cumplir con lo que dicen los planes de desarrollo y satisfacer mejor las expectativas que el mecanismo genera entre la población.

... ..

Así las cosas, todavía no se puede hablar de que los ciudadanos deciden sobre los asuntos públicos a nivel local pues, como se ha ido exponiendo a lo largo de esta investigación, los intentos por involucrar a la población en las decisiones públicas de la ciudad tienen más de cuatro décadas y los gobiernos aún están lejos de cumplir, al menos, con un porcentaje mínimo de las expectativas de los ciudadanos.

Sin embargo, para responder a la pregunta de cómo la participación ciudadana ha permitido que los ciudadanos decidan sobre las cosas públicas, más específicamente sobre aquellas que están relacionadas con la planeación, con la presupuestación y con el ordenamiento y el funcionamiento del territorio, se puede decir que si se toma como base el porcentaje de ciudadanos que participan cada vez que son convocados por la instancia gubernamental, el porcentaje puede oscilar entre el 11% y el 28%, aproximadamente.<sup>156</sup> Lo cual es un nivel de participación que se reconoce como aceptable.

Si se toma como base el porcentaje del presupuesto sobre el que se decide en las asambleas participativas en comparación con el universo de lo que el gobierno invierte, el margen de incidencia en las decisiones públicas todavía es menos significativo.

---

<sup>156</sup> Lavore, Carlos. (2016). *La ciudad fracturada*. México, Fundación para la Democracia, A.C., p.33 / En este texto, que se compone de tres breves ensayos publicados en los días previos a la instalación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el ex coordinador de la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas en 1996 hace una crítica a la forma como desde que comenzó el siglo 21 los gobiernos del Distrito Federal han trabajado más para la gestión de imagen antes que para la prevención del daño que el libre mercado puede causar tanto en la ciudad como en sus habitantes. En opinión de Lavore, la participación ciudadana debió ser el anclaje principal para lograr una gestión diferente a la nacional pero ello no fue materia de mayor preocupación en los últimos años. Afirma que a pesar de la apertura democrática iniciada en 1997 y de las iniciativas tomadas entonces, no puede hablarse de logros sustanciales en el proceso de tener una participación ciudadana abierta, plural, comprometida y consciente. (Pág.18).

Por otra parte, aunque las constantes expresiones de inconformidad por la insatisfacción que el desempeño de los gobernantes produce en la población se han hecho manifiestas en múltiples ocasiones en las calles de la ciudad, la incidencia del ciudadano en las decisiones sigue siendo mínima.

Y quienes en este ejercicio de investigación peor evalúan la experiencia deliberativa frente a los dos gobiernos delegacionales son los ciudadanos.

Como lo afirma Lavore (2016), la ciudad continúa a merced del mercado y de gobiernos que privilegian lo privado en detrimento de la convivencia y de la calidad de vida de los habitantes de esta ciudad.

“Cualquier intervención urbana puede y debe plantearse a partir de la participación ciudadana, vecinal, comunitaria, colectiva. Desde el principio y como sujeto activo en la valorización del espacio público. En todas las etapas: la elaboración del diagnóstico y la discusión de propuestas de solución, la formulación de un programa de necesidades, el proyecto, su viabilidad y las formas de financiamiento. En cada fase está la posibilidad de la participación. Cuando esto ocurre, el control de la gestión queda en manos ciudadanas. Pero esto es inadmisibile para una autoridad que está al servicio del negocio privado.

“(…) Las respuestas son siempre contingentes, coyunturales y desestructuradas, consecuencia de la falta de planeación y de previsión. Lo son también porque la mirada política está centrada en la gestión de imagen antes que en la prevención del daño a los habitantes y lo que el gobierno no da, el libre mercado no lo provee”.<sup>157</sup>

... ..

En todos los casos donde hay datos disponibles sobre las dos experiencias delegacionales se reportan asistencias que van desde 50 ciudadanos hasta 400 ó 500 por asamblea.

No son malas cifras si se considera que todos estos procesos requieren de reuniones periódicas –a veces en horarios laborales, nocturnos o en fines de semana- para informar, analizar, deliberar o asignar responsables y que pueden ir desde una sola asamblea por colonia hasta procesos que pueden durar entre 6 y 8 meses.

Miguel Hidalgo reporta la realización de 137 asambleas de presupuesto participativo entre 2001 y 2006 para decidir sobre obras y presupuestos. Y sólo entre 2001 y 2002 se realizaron 47 asambleas por colonia (una por semana) en todo el territorio donde se aplicó este instrumento. **(Ver Anexo 17).**

---

<sup>157</sup> Op. Cit., p.13.

En Tlalpan se elaboró un cuaderno didáctico con información sobre el método, se organizaron talleres de capacitación donde los ciudadanos tuvieron que aprender aspectos técnicos relacionados con las obras y se eligieron Comités de Monitoreo para garantizar el cumplimiento de las mismas con base en un calendario que se publicó y se compartió con todos los participantes. Se reportan, a través de las entrevistas, 147 asambleas en un periodo de 6 años.

... ..

A simple vista, pareciera haber un reconocimiento de la pluralidad política y de la diversidad de puntos de vista que convergieron ante las distintas convocatorias para participar, por una parte, en la elaboración de los planes y programas de desarrollo del DF y, por la otra, en la definición del presupuesto participativo en Tlalpan y Miguel Hidalgo, lo cual es un buen comienzo.

Sin embargo, la generalidad de los comentarios que se recogieron en las entrevistas apunta a que esos esfuerzos se diluyeron, primero, debido a que las iniciativas del presupuesto participativo se debieron más a la decisión personal de los Jefes Delegacionales que a una estrategia planificada en el territorio de la ciudad.

En segundo lugar, hubo otras iniciativas con menos presencia en los medios o que no tuvieron la continuidad que sí se registró en estas dos delegaciones como fueron las asambleas multisectoriales de Jenny Saltiel (1997-2003) con todo su gabinete e integrantes de otras instancias de gobierno, en Cuajimalpa, semejantes a los miércoles ciudadanos de los municipios panistas. Las asambleas deliberativas de Jorge Legorreta (1997-2000) y el presupuesto participativo de Dolores Padierna (2003-2006) en Cuauhtémoc, del cual no se conoce hasta ahora ninguna evaluación formal. El programa de atención a unidades habitacionales que encabezó Patricia Ruiz Anchondo, a través de la Procuraduría Social, y los primeros dos años de los Comités Vecinales que diseñó Carlos Imaz.

Y tercero, debido a la falta de continuidad y al énfasis en la visión sectorial que ya se dijo ha prevalecido en el gobierno del Distrito Federal desde el 2000 hasta la fecha.

Quizá haga falta un ejercicio de investigación mucho más amplio para constatar que esa multiplicidad de experiencias haya sido tomada en consideración en los planes de desarrollo pero la evidencia en la práctica, hasta ahora, parece mostrar lo contrario.

... ..

Específicamente acerca del presupuesto participativo, los entrevistados enuncian una serie de obstáculos que normalmente impiden las prácticas participativas y que van desde la falta de información hasta la falta de recursos.

En el concentrado de datos del **Anexos 12, Cuadro 1 y Anexo 13 Obstáculos**, se hace un recuento de lo expresado por cada uno de los entrevistados. Para comprenderlos mejor, se sugiere agruparlos de la siguiente manera:

- a) Aquellos obstáculos que dificultan directamente la participación de los ciudadanos en cualquiera de las etapas del proceso de participación: la apatía, la desconfianza, los intereses creados entre vecinos, los liderazgos nocivos o los caciques, o el enfrentamiento entre grupos.
- b) Aquellos que forman parte de una cultura no democrática: la falta de conocimiento común entre ciudadanos, el desconocimiento de los procesos administrativos, la falta de cultura de corresponsabilidad entre los habitantes, el ausentismo o la inasistencia a todas las etapas del proceso.
- c) Y aquellos que son responsabilidad de los gobernantes o de los diseños jurídico-administrativos: la falta de información, una deficiente convocatoria, la falta de continuidad en las administraciones, la falta de una normatividad (en ese momento no se contaba con un Reglamento a la Ley de Participación Ciudadana que especificara cómo darle cumplimiento de manera más expedita), las diferencias internas en el equipo de gobierno, una inercia administrativa que obra en contra del interés ciudadano al elaborar las propuestas, o la falta de voluntad de las autoridades para cumplir sus promesas.

Eibenschutz narra, en la entrevista que concedió para esta investigación, que en una asamblea para discutir un plan de desarrollo urbano participativo entre las delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda -dependencia que él encabezó entre 1997 y 2000- fueron retirados a pedradas por un grupo de habitantes y explica que esta reacción se debe a que los colonos se oponen a que las autoridades impidan la venta de terrenos ejidales, los cuales en esa zona ya están siendo objeto de la especulación inmobiliaria.<sup>158</sup>

... ..

---

<sup>158</sup> Estando vigente el recién aprobado Programa General de Desarrollo Urbano (1996), en cuya elaboración participó el propio Eibenschutz antes de que Cuauhtémoc Cárdenas fuera electo Jefe de Gobierno y lo designara al frente de la Seduvi, esta Secretaría, encargada de la planeación urbana de la ciudad, se enfocó en la realización de 30 programas parciales, muchos de los cuales tomaron como base las antiguas ZEDEC's, y de los cuales sólo 15 fueron aprobados por la ALDF. **(Ver Anexo 18).**

En el primer trienio, y por las razones que ya fueron expresadas aquí, la convocatoria a los ciudadanos para participar fue muy amplia en todo el territorio de la ciudad. Contra la opinión generalizada e incluso contra la opinión de algunos de los entrevistados (principalmente de los vecinos) la evidencia en publicaciones impresas (periódicos, revistas y libros) demuestra que la participación también fue muy amplia. Particularmente en las dos delegaciones analizadas pero también en Cuauhtémoc, Coyoacán, Azcapotzalco, Benito Juárez, Iztacalco, Iztapalapa y Xochimilco

Desafortunadamente, la falta de continuidad en las políticas impulsadas desde el gobierno central y en los siguientes gobiernos y la prevalencia de una visión sectorial fueron mermando la participación y, con ello, la calidad de la democracia.

Ya se ha hecho notar que el experimento de los Comités Vecinales fracasó debido, sobre todo, al diseño que los hizo inoperantes desde el primer momento. Tenían que conformarse con los integrantes de todas las planillas, lo que propició un enfrentamiento permanente entre sus integrantes a tal grado que los hizo inoperantes. Tanto en la entrevista que concedió para esta tesis como en el libro “La Desmodernidad mexicana”, el doctor Sergio Zermeño (2005) aporta dos argumentos más:

- 1) Que desde el principio se dio cabida en los Comités Vecinales a las organizaciones sociales acostumbradas a actuar como intermediarias en la gestión de obras y servicios públicos con liderazgos caciquiles y que muy pronto los controlaron y se perpetuaron en los Comités,
- 2) Y que 1,300 Comités Vecinales eran imposibles de controlar desde el gobierno central debido a que habría sido necesaria la creación de todo un aparato burocrático para organizar y gestionar sus demandas.<sup>159</sup>

Luego de escuchar las distintas opiniones vertidas por los entrevistados y constatar los hechos con la realidad observada en campo y registrada en medios de comunicación es posible afirmar que la primera argumentación es verdadera. Con la segunda sólo hay coincidencia parcialmente pues es evidente que los operadores políticos de los dos primeros gobiernos perredistas temieron hacer frente a esa enorme responsabilidad, como deduce Zermeño. Sin embargo, no es posible coincidir con él cuando dice que los Comités debieron ser organizados mediante otra estructura piramidal que a su vez los agrupara por zonas o regiones pues ello habría puesto en entredicho el sufragio efectivo de la elección que les dio origen en 1999.

Es pertinente recordar, por ejemplo, el experimento que puso en marcha Pablo Moctezuma en Azcapotzalco, cuando fue delegado por primera vez, entre 1997 y el 2000, quien pidió a todos los funcionarios de primer rango de su administración que cada uno adoptara una colonia. En una lógica de empoderamiento de la ciudadanía ello habría dado lugar a una mayor

---

<sup>159</sup> Zermeño, Sergio. (2005). *La desmodernidad mexicana*. México, Océano, p.181.



participación tutelada por la propia estructura gubernamental, sin desvirtuar el mandato ciudadano.

Empero, como señalan Eibenschutz y el propio Zermeño en las entrevistas que concedieron para esta investigación, el segundo gobierno perredista, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, optó por cambiar el esquema de los Comités Vecinales y los convirtió, al margen de la Ley de Participación Ciudadana vigente en ese momento, en Asambleas Vecinales pues la correspondiente reforma a dicha Ley fue congelada en la ALDF y la renovación de los Comités Vecinales suspendida indefinidamente.<sup>160</sup> Ello no sólo detuvo la participación, sino acabó con la que había sido la principal promesa de campaña de AMLO: trabajar muy de cerca con los Comités.<sup>161</sup>

Por otra parte, en las dos delegaciones objeto de estudio de esta tesis hubo una amplia convocatoria y la gente respondió. Quien escribe esta tesis vio abarrotadas, en la administración de El Pino, las primeras asambleas del presupuesto participativo en Villa Olímpica (Tlalpan), donde vecinos de diversas colonias se reunieron para elegir y votar obras, no para discutir la Ley de Participación Ciudadana, como recuerda el doctor Zermeño en su entrevista. Y tres años más tarde, quien esto escribe también fue testigo de las asambleas que se celebraron en las colonias Daniel Garza, Escandón y Argentina (Miguel Hidalgo), con Arne aus den Ruthen a la cabeza.

El que varios de los vecinos de la Delegación Miguel Hidalgo, que aceptaron conversar para esta investigación, no las recuerden se debe a que en Polanco y las Lomas de Chapultepec no hubo tales asambleas pues, como ya se ha explicado, se eligieron las colonias populares para poner en marcha este instrumento de participación. Y también se debe a que durante los primeros años del gobierno de López Obrador, la prioridad en términos de comunicación hacia los medios fue evitar referirse a lo hecho durante la administración de CCS por una estrategia de marketing político.

... ..

---

<sup>160</sup> Los panistas ya se preparaban para acusar a AMLO de pretender hacer de las Asambleas Vecinales una copia de los círculos bolivarianos que Hugo Chávez puso en marcha en Venezuela y a través de ellas asegurar el control de la participación ciudadana en toda la ciudad mediante un esquema corporativo.

<sup>161</sup> Zermeño ofrece una descripción bastante detallada de cómo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador pasó de los Comités Vecinales a las Asambleas Vecinales a través del Programa Territorializado de Seguridad Pública. Durante su campaña, Obrador prometió destinar un presupuesto de 500 mil pesos anuales a cada Comité para que, mediante un esquema semejante al del presupuesto participativo, los ciudadanos decidieran en qué invertir los recursos. Sin embargo, ante la inoperancia de los Comités, AMLO los sustituyó por las Asambleas Vecinales sin lograr que se hicieran los correspondientes cambios a la Ley de Participación Ciudadana. Luego, ya puestas en marcha las Asambleas, al margen de la ley, y con retraso en los tiempos para la ejecución de los recursos, sus integrantes tuvieron sólo tres semanas para decidir en qué se iban a gastar el dinero, con las consecuentes complicaciones que conlleva decidir sobre cuestiones muy técnicas y sobre información fuertemente especializada, como lo es la seguridad pública, en tan breve lapso de tiempo / Zermeño, Sergio (2005). Op. Cit., pág. 168.

Ya se ha mencionado que fueron los estilos y la decisión personal de los Jefes Delegacionales por acercarse a la población de manera directa y conocer y atender las inquietudes más urgentes de aquellos ciudadanos con mayores rezagos sociales lo que hizo posible que en estas dos delegaciones se hubieran puesto en marcha estos modelos de participación.

En cuanto a la estrategia política, también hubo una búsqueda de la legitimidad necesaria para garantizar la continuidad de los gobiernos delegacionales, lo que al menos en apariencia se puede afirmar que se consiguió toda vez que estas dos demarcaciones fueron las únicas en las que los equipos de gobierno lograron una continuidad para transitar juntos hasta tres trienios.

¿Qué factor impidió la continuidad de los gobiernos y del programa por más de tres trienios? La falta de visión de conjunto desde el gobierno central; y el factor político, pues los dos gobiernos delegacionales no estuvieron exentos de desgastes políticos, en Tlalpan principalmente al interior de su partido político, el PRD, y en el caso de Arne aus den Ruthen debido a su constante enfrentamiento público con Andrés Manuel López Obrador. Y, en lo mediático, el desgaste de la credibilidad del proyecto de izquierda derivado de los videoescándalos.

... ..

Hasta ahora la evidencia permite suponer que las construcciones sociales vinculadas al territorio donde conviven los habitantes facilitaron la participación en ambas delegaciones. Salvo Salvador Martínez Della Rocca, El Pino, y Fernando Aboitiz, los otros Jefes Delegacionales no vivían ni tenían arraigo en los territorios delegacionales.

El Pino es habitante de Tlalpan y un destacado líder estudiantil que habita en una zona con una presencia importante de universitarios, de planificadores y de integrantes de los Colegios de Arquitectura e Ingeniería. Y Aboitiz nació y creció en la colonia Anzures, muy cerca de Polanco.

Probablemente ambos sabían, o lo descubrieron sobre la marcha, que había una fuerte organización social en sus demarcaciones y decidieron aprovecharla. Pero la aplicación de este y otros programas sociales supone que ambos equipos de gobierno dejaron una huella en el imaginario colectivo que no es posible evaluar con este cuestionario.

... ..

Finalmente, es importante aclarar que debido a que el presupuesto participativo es un instrumento de participación con reglas y procedimientos orientados a un

fin específico: la presupuestación, la ejecución de obras consideradas como urgentes y la rendición de cuentas en un ejercicio de fiscalización de la propia comunidad, todo lo cual lo diferencia de la planeación participativa, no es posible establecer una correlación directa entre planeación urbana, participación ciudadana y democracia; pero sí entre participación y democracia, sobre todo en lo concerniente al carácter didáctico de la experiencia.

La observación del maestro Eibenschutz es importante porque va al fondo de la participación, lo que clarifica una parte de la hipótesis central de esta investigación: el presupuesto participativo no toma en cuenta el plan y salvo en la experiencia de El Pino, en los otros tres periodos (López y Rivas, Aus den Ruthen y Aboitiz) efectivamente no se tomó en cuenta la planeación del territorio como punto de partida pues las delegaciones no contaban con las atribuciones para planificar, ello era competencia exclusiva de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Sin embargo, antes de incorporar a las conclusiones esta observación, parece importante compartir algunos de los datos que se desprenden del análisis cuantitativo de las entrevistas:

A pregunta expresa, los entrevistados afirman que en el rubro de gobierno democrático, la evaluación de la experiencia de los participantes ve como positiva la puesta en marcha de condiciones para avanzar hacia un gobierno democrático a nivel delegacional. Destaca el hecho de contar con mecanismos de consulta y control de las decisiones de gobierno, de ajustar estos mecanismos al tipo de necesidades y de la población a la que se dirigen, así como promover y aceptar la participación. Lo que indica que, para la mayoría de los entrevistados el esfuerzo de los gobernantes fue percibido de manera altamente satisfactoria. **(Ver Anexo 15, Gráfica 5).**

Por otra parte, al preguntarles a los entrevistados si vecinos y funcionarios contaron con la información necesaria para participar, 41% de ellos contestó que sí, mientras que 59% expresó que no. **(Ver Anexo 16).** Ello manifiesta, sin duda, que la mayoría de los entrevistados piensa que, aunque en términos generales los ejercicios de participación fueron positivos, todavía pueden mejorarse aspectos como la cultura de participación, la información y la organización de las asambleas. Sin duda, la percepción sigue siendo más positiva por parte de los funcionarios que pusieron en marcha estos mecanismos, y entre los ciudadanos la opinión se encuentra mucho más dividida.

Ahora bien, si se atiende al contenido de la participación, la satisfactoria disposición de los gobernantes para ejercer estos instrumentos todavía es vista por los ciudadanos como determinada por un interés político más que por la intención de empoderar a los ciudadanos. Y en lo que se refiere a la manera como la perciben los funcionarios existe el reconocimiento de que tanto las formas como los recursos para participar siguen produciendo esfuerzos mínimos comparados con el reto que significa transformar la vida política a través de los procesos participativos.

Dicho todo lo anterior, la tesis central de esta investigación se sostiene: a mayor participación, mayor calidad de la democracia. Pero, como se ha explicado a través de este trabajo, para que esta afirmación incluya a la planeación es necesario que se hagan ajustes al método del presupuesto participativo como vincularlo a los planes, que se diseñen mejor los procedimientos de la participación y que se realicen cambios al marco normativo de la ciudad. Algunas de estas transformaciones probablemente ocurrirán a partir de que entre en vigor la nueva Constitución de la Ciudad de México, otras dependerán del compromiso y de las habilidades de los gobernantes tanto como de la exigencia y capacidad de organización de los ciudadanos.

Parte del reto también dependerá de hacer a un lado las inercias políticas y evitar que lo electoral continúe teniendo centralidad por encima de los planes y de las agendas que buscan resolver la creciente demanda de los problemas locales. Pues como afirma la encargada de poner en práctica el modelo deliberativo en Tlalpan durante la administración de Gilberto López y Rivas, Elena Aguilar Villalobos:

“Estábamos tan desesperados por la transición pero nos salió la alternancia. La parte de la alternancia, de la transición. En los últimos 20 años ha tenido una centralidad impresionante la reforma del Estado. Nos centramos en todo eso para decir que ya no queremos un partido de Estado y entonces abandonamos todas las otras agendas, todas las otras formas de participación. La desafortunada es que esa centralidad de sólo lo electoral, pensado en términos de transición, invisibilizó o cambió de eje otras luchas que había antes: las sindicales, por ejemplo, esas quedaron suprimidas por el asunto civil electoral. Esa es nuestra paradoja porque, además, nuestra lucha de 20 años por la transición no está terminada”.

Así las cosas en lo que hace a esos dos ejes estructuradores que en las últimas décadas han sido, para la planeación urbana, la reforma política y la participación. No obstante, en lo que concierne a la planeación, este trabajo de investigación ha dejado la certeza de que en la medida en que los gobiernos delegacionales cuenten con atribuciones y recursos para incidir en la planificación y no sólo en la presupuestación, el presupuesto participativo se sujetará más a los planes y podrá ser visto menos por sus detractores como un despilfarro de recursos, en vez de como una herramienta útil para empoderar a los ciudadanos y para avanzar, de manera colectiva, hacia una ciudad menos desigual y más democrática.

## 5.2 HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EFECTIVA

En la Ciudad de México, el presupuesto participativo ha sido uno de varios mecanismos que se han puesto en marcha para avanzar hacia una democracia participativa y que, gracias al éxito que demostró tener tras su implementación en varias delegaciones políticas (Tlalpan, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc e Iztapalapa) se tradujo en ley. Sin embargo, su eficacia necesita de un adecuado marco normativo que es el que ha ido avanzando lentamente.

Entre otras cosas, esta investigación ha explorado los orígenes de este mecanismo en la ciudad de México, el cual, como se ha demostrado, se distinguió entre otros instrumentos de su tipo que se pusieron en marcha en forma paralela hasta ganarse un lugar en la legislación local.

Como herramienta deliberativa, el presupuesto participativo demostró su eficacia tanto en modelos conservadores de participación como en modelos impulsados por la izquierda progresista, logrando con ello altos niveles de participación y la consolidación de equipos de trabajo que trascendieron más de dos periodos electorales en las delegaciones Tlalpan y Miguel Hidalgo.

Se perfila así la democracia participativa como un estadio ideal a alcanzar dado que a través del tiempo los gobiernos de todos los niveles (local, estatal y federal) parecen cada vez más interesados en involucrar a la población en la toma de decisiones.

Sin embargo, como se ha visto también, en México existen numerosas resistencias entre los círculos estatales a comprometerse con procesos participativos que conlleven una democracia participativa efectiva, por lo que el reto que viene es socializar mucho más los pormenores de estas herramientas para garantizar que los ciudadanos las aprovechen a cabalidad, educar para la democracia, la ciudadanía y la participación, y construir espacios de deliberación en los que se privilegie un debate representativo, racional y de calidad.

El primer paso es el reconocimiento de que la ciudad es una zona de encuentro y expresión de múltiples intereses y formas de apropiación y es también una zona de disputa por el poder por parte de una serie de actores con versiones unas veces comunes y otras veces en disputa.

Asimismo, reconocer que la planeación urbana puede y debe ser interpretada a partir del efecto social producido por la intervención de la instancia política en el sistema urbano, es decir, el diseño, la implementación y la puesta en marcha de un plan de desarrollo, programa o presupuesto va aparejada de una visión política del espacio.

En lo que toca a las instituciones, se debe avanzar en el reconocimiento de la necesidad de crear un estado ideal de justicia urbana que vincule las normas que regulan el funcionamiento y el crecimiento de la ciudad con la voluntad política y con las inquietudes sociales de una ciudadanía crítica, exigente e informada. Es decir, los planes y programas de desarrollo, así como los presupuestos y diseño participativos deben realizarse de la mano de los ciudadanos y en procesos que tiendan a empoderar a la población para que ésta pueda apropiarse de los mismos y exigir su cumplimiento.

Por otra parte, esta investigación arrojó elementos para reflexionar acerca de lo que los diversos actores en los procesos participativos esperan de un gobierno democrático, como la apertura a todos los habitantes, la transparencia y equidad, la capacidad de establecer una vinculación efectiva con los ciudadanos, la promoción del encuentro entre vecinos, la honestidad, la

confianza, la corresponsabilidad, la vinculación de los problemas con el territorio y el desarrollo de una cultura de participación ciudadana y de cultura cívica y política.

De adoptarse estas recomendaciones se facilitará que los futuros procesos de participación se conviertan en una experiencia más enriquecedora, más horizontal, más igualitaria y más justa.

Para contestar a la pregunta de si las experiencias que impulsaron las políticas de participación que en esta investigación se describen atienden al sentir ciudadano se debe recordar que el contexto en el que el presupuesto participativo surgió en la ciudad de México fue un momento de cambio, en el que convergieron diversas exigencias sociales, entre otras, las de permitir que los ciudadanos no sólo eligieran a sus gobernantes, lo que representa un primer reconocimiento de una democracia efectivamente representativa, sino ir más allá al involucrarlos directamente en las decisiones sobre sus comunidades, sobre la ciudad y la región.

Las distintas orientaciones que se dieron a su implementación respondieron a las soluciones que decidieron implantar quienes estuvieron al frente de ambos gobiernos delegacionales, sin embargo, sus planteamientos se dirigieron, en principio, a las comunidades menos atendidas hasta ese momento por las iniciativas gubernamentales.

Como ya se ha dicho en estas conclusiones, se confirma una parte de la hipótesis central que plantea que a mayor eficiencia en la gestión pública seguramente habrá una democracia de mayor calidad, sin embargo, también se dijo que ello no ocurrió para la planeación participativa debido al reto que todavía significa vincular la planeación a los procesos de presupuestación.

En este tema se propone y -al menos así se espera derivado del reciente proceso constitucional que tuvo lugar en la ciudad de México- que el presupuesto participativo se vincule más al plan que a la presupuestación propiamente dicha, en el ámbito local. Es decir, que se pueda dotar a los nuevos alcaldes de las atribuciones necesarias para que a la hora de poner en marcha los futuros procesos de presupuesto participativo, las propuestas tomen en cuenta y se inserten en los planes tanto a nivel demarcacional como local y regional.

Ya se comentó que derivado de este análisis todavía no se puede hablar de que los ciudadanos deciden sobre los asuntos públicos a nivel local pues los intentos por involucrar a la población en las decisiones públicas de la ciudad demuestran que los gobiernos aún están lejos de cumplir al menos con un porcentaje mínimo de las expectativas de los ciudadanos. Ni los ciudadanos inciden verdaderamente a través de estos mecanismos tanto por el porcentaje de participación, como por su representatividad o el universo de lo que se invierte en el espacio público.

Para avanzar en este tema se requiere de echar mano de todos los instrumentos de participación y avanzar en el reconocimiento del derecho a la

ciudad, del derecho urbanístico y de los derechos de los distintos actores sociales, y establecer las formas para hacerlos exigibles; en otras palabras, de empoderar a los ciudadanos.

Finalmente, los gobiernos y los partidos políticos a nivel local en la ciudad de México tienen el reto de remontar el descrédito que les sigue a todos los partidos, incluidos los de la izquierda, quienes quedaron a deber explicaciones fundamentales sobre su conducta a la hora de ejercer el poder, así como hacer una verdadera autocrítica sobre sus decisiones y proyectos programáticos, y avanzar hacia un debate público racional de calidad.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

### Bibliografía por temas

#### INVESTIGACIÓN SOCIAL

- Adorno, Theodor W. *Escritos sociológicos I. Obra completa*. España, Ediciones Akal, 2004.
- Bourdieu, Pierre y Loic J.D. Wacquant (1995). *Habitus, illusio y racionalidad*, en *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. Grijalbo.
- Bourdieu, Pierre, Jean Claude Chamboredon y Jean Claude Passeron (1996). *Introducción. Epistemología y metodología*, en *El oficio del sociólogo*. Siglo 21 editores.
- Bourdieu, Pierre (1997). *Prefacio y Espacio social y espacio simbólico*, en *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama.
- Bosch García, Carlos. (1985). *La técnica de investigación documental*. México, Trillas.
- Castells, Manuel. (2006). *Problemas de investigación en sociología urbana*. México, Siglo 21.
- Diccionario UNESCO de las Ciencias Sociales* (1987). Barcelona, Planeta-De Agostini, Tomos II y III.
- Dieterich Heinz. (1996). *Nueva guía para la investigación científica*. México, Planeta.
- Durkheim, Émile. (2006). *Las reglas del método sociológico y otros escritos sobre filosofía de las ciencias sociales*. España, Alianza Madrid.
- Eco Umberto. (1994). *Cómo se hace una tesis*. España, Gedisa.
- Gomezjara, Francisco y Nicolás Pérez R. (1986). *El diseño de la investigación social*. México, Fontamara.
- Guzmán Valdivia, Isaac. (1983). *El conocimiento de lo social. La sociología científica y la ontología social*. México, Jus.
- Lahire, Bernard. (2005). *El espíritu sociológico. Introducción. Espíritu sociológico, espíritu crítico*. Argentina, Editorial Manantial.
- Tamayo, Mario. (1981). *El proceso de la investigación científica. Fundamentos de Investigación*. México, Limusa.
- Terrés, María Luisa. (2001). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*.



-Osorio, Jaime. (2001). *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. México, UAM-FCE.

-Paoli Bolio, Francisco José. (1990). *Historia, Método y Sociedad en Émile Durkheim*. México, Trillas.

## ESPACIO Y CIUDAD

-Borja, Jordi. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid, Alianza Editorial.

-Castells, Manuel. (1986). *La ciudad y las masas*. Madrid, Alianza Editorial.

-Castells, Manuel. (1986). *La cuestión urbana*. México, Siglo 21.

-Castells, Manuel. (2006). *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. México, Siglo 21.

-Cejka, Jan. (1995). *Tendencias de la arquitectura contemporánea*. México, Gustavo Gilli.

-Chuecagoitia, Fernando. (1991). *Breve historia del urbanismo*. Madrid, Alianza.

-De la Peña, Guillermo y Renée de la Torre. (1994). *Identidades urbanas al final del milenio*, en Revista Ciudades: Movimiento social y Organización Ciudadana, número 22. Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, número abril-julio.

-Garza, Gustavo y Salvador Rivera. (1995). *Dinámica macroeconómica de las ciudades en México*. México, El Colegio de México.

-Gutiérrez MacGregor, María Teresa. (2003). *Desarrollo y distribución de la población urbana en México*, en Investigaciones Geográficas. México, Boletín del Instituto de Geografía UNAM.

-Harvey, David. (2000). *Espacios de esperanza*, capítulo 5, La globalización contemporánea. España, Ediciones Akal.

-Hiernaux, Daniel. (2001). *Nuevas dimensiones de las problemáticas urbanas y regionales*, en Ciudades, número 49, enero-marzo.

-Krieger, Peter, coordinador. (2006). *La megalópolis. La modernización de la ciudad de México en el siglo 20*. México, Instituto de Investigaciones Estéticas UNAM.

-Lefebvre, Henri. (1972). *Espacio y Política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona, Ediciones Península.

-Lefebvre, Henry. (1978). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona, Ediciones Península.

-Legorreta, Jorge. (2006). *El agua y la ciudad de México, de Tenochtitlán a la megalópolis del siglo 21*. México, Universidad Autónoma de México.

-Lezama, José Luis. (1993). *Teoría social, espacio y ciudad*. México, El Colegio de México.

-Massey, Doreen. (2004). *Geographies of responsibility*, en *Society for anthropology and geography*, Geographies Annaler.

-Massey, Doreen. (2005). *La filosofía y la política de la especialidad: algunas consideraciones*, en Leonor Arfuch, compiladora, *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós.

- Ruiz Mondragón, Ariel. (2006). *Lorenzo Meyer: Una democracia mediocre*, entrevista con Lorenzo Meyer publicada en la revista *Metapolítica*, número 48, julio-agosto.
- Silva, Armando. (1992). *Imaginario Urbanos*. Colombia, Tercer Mundo Editores.
- Simmel, George. (1998). *La metrópoli y la vida mental*, en Mario Bassol et. al., (compiladores). *Antología de sociología urbana*, México, UNAM.
- Touraine, Alain. (1985). *An introduction of the study of social movements*, en *Social Research*, volumen 52, number 4.
- Trelles, Alejandro y Héctor Zagal. (2004). *AMLO Historia política y personal del Jefe de Gobierno del DF*. México, Plaza y Janés.
- Unikel, Luis y otros. (1976). *El desarrollo urbano de México*. México, El Colegio de México.
- Valverde, Carmen y Adrián Guillermo Aguilar. (1988). *Localización geográfica de la ciudad de México*, en *Atlas de la ciudad de México*. México, El Colegio de México-Plaza y Valdes-DDF.
- Valverde, Carmen. (2003). *Un proceso de difusión: urbanizaciones cerradas*, en *Ciudades Red Nacional de Investigación Urbana*, año 15, número 59, julio-septiembre.

## ESPACIO PÚBLICO Y ESPACIO SOCIAL

- Antaki, Ikram. (2000). *El manual del ciudadano contemporáneo*. México, Planeta.
- Arendt, Hannah. (1997). *¿Qué es la política?* España, Paidós.
- Aristóteles. (2000). *La Política*. España, Gredos.
- Bartra, Roger. (1981). *Las redes imaginarias del poder político*. México, Era.
- Finley, Moses. (1990). *El nacimiento de la política*. México, Grijalbo.
- Finley, Moses. (2000). *La Grecia antigua*. España, Crítica.
- Durkheim, Emile. (1977). *Power and Ideology in Education*. NY, Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis. (2004). *La Construcción del Estado*, Barcelona, Ediciones B.
- Goffman, Erving. (1971). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Gutmann, Matthew. (2002). *The romance of democracy*. USA, University of California Press.
- Habermas, Jürgen. (1995). *Between facts and norms*. Cambridge, MIT Press.
- Habermas, Jürgen. (1989). *El discurso filosófico de la modernidad*. Buenos Aires, Argentina, Taurus.
- Habermas, Jürgen. (1999). *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. España, Taurus.
- Hobsbawm, Eric. (1996). *La política de la identidad y la izquierda*, en *Revista Nexos*, número 224, agosto.

- Margalit, Avishai. (1997). *La sociedad decente*. Barcelona, Paidós.
- Leal, J. y L. Cortés. (1995). *La dimensión de la ciudad*. Madrid, CIS.
- Morales Loo, María Antonieta. (2006). *¿De quién es la responsabilidad? Crisis y reconstrucción del espacio social*. México, Taurus.
- Moro, Tomás. (1988). *Utopía*. México, Espasa Calpe.
- Murdoch, Graham. (1988). *Organizar lo imaginario*. México, Premiá Editora.
- Ramírez Kuri, Patricia. (2008). *La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada*, en Rolando Cordera y otros, *Pobreza urbana y exclusión social*. México, IIS-UNAM-Siglo 21.
- Ramírez Kuri, Patricia. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local*, en Patricia Ramírez Kuri (coordinadora). *Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía*. México, Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
- Sciolla, Loredana. (1983). *Teorías de la identidad*, traducción de Gilberto Jiménez, en Loredana Sciolla, *Identita*. Turín, Rosenberg & Sèller.
- Seare, John. (1997). *La construcción de la realidad social*. España, Paidós.
- Thompson, John B. (1993). *Ideología y cultura moderna. Teoría social en la era de la comunicación de masas*. México, UAM.

## GOBIERNO, DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

- Acuña Ramírez, Francisco. (2000). *La Responsabilidad de los gobiernos locales*, en *Gobiernos Locales: El futuro político de México*. México, ITESO.
- Acuña, Tatiana y otros. (2007). *Inventario de metodologías de participación ciudadana en el desarrollo urbano*. Chile, Universidad Pontificia de Chile.
- ALDF. (1995). *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*. México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal I Legislatura.
- ALDF. (1999). *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*. México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- ALDF. (2004). *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*. México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Álvarez, Lucía. (2006). *Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la ciudad de México*, en *Elecciones y Ciudadanía en el DF*. México, IEDF.
- Azis Nassif, Alberto. (2003). *México al inicio del siglo 21: democracia, ciudadanía y desarrollo*. México, CIESAS-Porrúa.
- Bárceñas, Fernando. (1997). *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*. España, Paidós.
- Borja, Jordi. (2002). *La ciudad y la nueva ciudadanía*. La factoría. Número 17, febrero-mayo.
- Bolos, Silvia. (2003). *Organizaciones sociales y gobiernos municipales: Construcción de nuevas formas de participación*. México, Universidad Iberoamericana.

- Bolos, Silvia. (2006). *Actores sociales, demandas urbanas*. México, Plaza y Valdés.
- Cabrero, Enrique. (2003). *La agenda de las políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*, en *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cansino, César. (2006). *Construir la democracia*, en la revista *Metapolítica*, número 48, julio-agosto.
- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc, coordinador. (1997). *Voces del Distrito Federal, la ciudad que tenemos, la ciudad que queremos*. México, Océano.
- Cosío Villegas, Daniel. (1991). *El sistema político mexicano*. México, Joaquín Mortiz.
- Cunill, Nuria y Luis Carlos Bresser Pereira. (1998). *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Argentina, Paidós.
- Cunill, Nuria. (1991). *Participación ciudadana*. Venezuela, CLAD.
- Crouch, Collin. (2004). *Posdemocracia*. México, Taurus.
- Dahrendorf, Ralf. (2005). *En busca de un nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo 21*. España, Paidós.
- Delegación Tlalpan. (2002). *Poder ciudadano. Gobierno y sociedad. Juntos en movimiento. La experiencia de la Delegación Tlalpan*. México, GDF.
- Escobedo, Juan Francisco. (2000). *Resonancias del México autoritario*. México, Universidad Iberoamericana.
- Fleury, Sonia. (2004). *Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad*, en Carlo Binetti y Fernando Carrillo Flórez, editores, *Democracia con Desigualdad*. Colombia, BID.
- Fukuyama, Francis. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo 21*. Barcelona, Ediciones B.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. *Constitución Política de la Ciudad de México*. Cinco de febrero de 2017, Vigésima Época, Número 1, México, CDMX.
- Ganuza, Ernesto. (2010). *Nuevos instrumentos de participación: entre la participación y la deliberación*. Sao Paulo, Brasil, IESA-CSIC.
- García Sánchez, Flor de María (2014). *El presupuesto participativo de la Ciudad de México. ¿Participación ciudadana con resultados?* Tesis de licenciatura, México, UNAM.
- González Gamio, Margarita. (2005). *Distrito Federal, una reforma inconclusa. La forma de gobierno y sus implicaciones en el desarrollo urbano: La Delegación Miguel Hidalgo a una década*. México, ALDF.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. (1985). *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hermet, Guy. (1989). *En las fronteras de la democracia*. México, FCE.
- Lajous, Alejandra y otros. (2006). *AMLO, entre la atracción y el temor, una crónica del 2003 al 2005*. México, Océano.
- Lavore, Carlos. (2016). *La ciudad fracturada*. México, Fundación para la Democracia, A.C.

- Marker, Johannes, coordinador. (2006). *¿Cómo democratizar la democracia?* México, Plaza y Valdés.
- Martínez Santos, Luis. (1988). *El uso colectivo de la ciudad*, en *Diez lecciones de sociología*. Madrid, FCE.
- Monsiváis, Carlos. (1987). *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*. Era, México.
- Neaera Abers, Rebecca. (2000). *Inventing local democracy Grassroots Politics in Brazil*. London, Lynne Rienner Publishers.
- Pardo, María del Carmen. *Introducción: El último gobierno de la hegemonía priísta*. Foro Internacional, volumen 43, número 1.
- Pineda, Juan de Dios. (2000). *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*. Foro Internacional. Volumen 40, número 3.
- Porro, Jacinto M. (2013). *Instrumentos y procesos de participación ciudadana*. Madrid.
- Portal Ariosa, María Ana. (1997). *Ciudadanos desde el pueblo*. México, UAM Iztapalapa.
- Prudhomme, Jean Francois. *El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización*. Foro Internacional, volumen 43, número 1.
- Safa Patricia. (1998). *Vecinos y vecindarios en la ciudad de México. Un estudio sobre la construcción de las identidades en Coyoacán*. México, CIESAS-UAM-Porrúa.
- Phillippe Schmitter. (1999). *Conceptualizing, research and evaluating democracy promotion and protection*. Documento de trabajo. SPS 99/9, Florencia, European University Institute, citado por Collin Crouch en *Posdemocracia*. México, Taurus.
- Ramírez Kuri, Patricia. (2003). *Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía*. México, Porrúa.
- Ramírez Kuri, Patricia. *Gobierno local*, en *Léxico de la Política*. México, FLACSO-FCE.
- Robles Berlanga, Rosario. (2005). *Con todo el corazón, una historia personal desde la izquierda*. México, Plaza y Janés.
- Rousseau, Juan Jacobo. (2003). *El Contrato Social*. México, Editorial Tomo.
- Santín, Leticia. (2000). *Federalismo y autonomía: una propuesta para el fortalecimiento de ambos conceptos*, en *Gobiernos locales. El futuro político de México*. México, ITESO.
- Sáenz Huerta, Roberto. (2009). *Instrumentos de participación ciudadana en Chihuahua. Un estudio histórico sobre el referéndum, el plebiscito, la revocación del mandato y la iniciativa popular*. México, Instituto Chihuahuense de la Cultura.
- Schteingart, Martha y d'Andrea Luciano, compiladores. (1991). *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México, El Colegio de México.
- Segovia, Rafael. *La resistencia al cambio*. Foro Internacional, número 40 volumen 1.
- Sodi, Demetrio. (2006). *PRD, Partido de Estado*. Periódico El Universal, sección Editorial, 16 de junio.
- Subirats, Joan. (2000). *Democracia, participación y eficiencia*. Foro Internacional, volumen 40, número 3.

-Zermeño, Sergio. (2005). *La desmodernidad mexicana*. México, Océano.

-Ziccardi, Alicia. (1995). *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México, Miguel Ángel Porrúa-IIS-UNAM.

-Ziccardi, Alicia. (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México, IIS-UNAM.

## PLANEACIÓN URBANA Y PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

-ALDF. (2000). *Ley de Planeación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

-Anaya Luzártegui, Elizabeth. (1995). *La ciudadanización de los partidos políticos en el Distrito Federal*, conferencia presentada en el 20 Congreso Latinoamericano de Sociología. América Latina y el Caribe: perspectivas de su reconstrucción, Ciudad de México. Que se realizó del 2 al 6 de octubre de 1995.

-Anaya Luzártegui, Elizabeth y Pedro Moctezuma. (1997). *Gestión social*, en Roberto Eibenschutz, coordinador. *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México*. México, UAM.

-Castillo Berthier, Héctor y otros. (1995). *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. México, UAM.

-Coulomb, René. (1989). *Políticas urbanas y urbanización de la política*. México, UAM Azcapotzalco.

-Derrick Sewell, W.R. and J.T. Coppock. (1977). *Public participation in planning*. London-NY-Sydney-Toronto, Unwin Brothers.

-García Bátiz, María Luisa. (2006). *Planeación participativa. La experiencia de la política ambiental en México*. México, Plaza y Valdés Editores.

-García del Castillo, Rodolfo. (2000). *Los municipios en México, los retos ante el futuro*. Foro Internacional, volumen 40, número 3.

-García Ramos, Domingo. (1983). *Iniciación al urbanismo*. México, UNAM.

-Garza, Gustavo. (1992). *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*. México, El Colegio de México.

-Garza, Gustavo, compilador. (1992). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México, El Colegio de México.

-Gil Elizondo, Juan. (1986). *Planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México*, en Gustavo Garza, coordinador, *Atlas de la Ciudad de México*. México, El Colegio de México.

-Hernández, Jesús Alberto. (1999). *Avanzan planes urbanos*, entrevista con la directora de Desarrollo Urbano del DF Elizabeth Anaya Luzártegui publicada en el periódico Reforma, 26 de mayo.

-Hiernaux, Daniel. (1992). *La planeación en la ciudad de México. Logros y contradicciones*, en Gustavo Garza, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México, El Colegio de México.

- Iracheta, Alfonso. (1992). *Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, en Gustavo Garza, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México, El Colegio de México.
- Isunza Vizuet, Georgina y otros. (2000). *La Metrópolis en México hacia el año 2010*, en *México 2010, pensar y decidir la próxima década*. México, Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, Limusa-Noriega.
- Langagne, Eduardo. (2004). *Propuestas para una mejor calidad de vida en la Ciudad de México*. México, Fundación ICA y Asociación Por una Mejor Calidad de Vida.
- Meyer, Lorenzo. (1987). *Gobierno y Organización Política*, en Gustavo Garza, *Atlas de la Ciudad de México*. México, DDF y El Colegio de México.
- Morales Martínez, María Dolores. (1987). *La expansión de la Ciudad de México, (1858-1910)*, en *Atlas de la Ciudad de México*. México, DDF y El Colegio de México.
- Oliveras, Rosa A. (1999). *El planeamiento comunitario en la ciudad de la Habana*, en Gustavo Romero y Rosendo Mesías González, coordinadores, *Participación, planeamiento y diseño del hábitat popular*. México, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED.
- Perló, Manuel y otros. (1999). *El papel de la participación ciudadana en la elaboración de programas parciales de desarrollo*. Cuaderno de trabajo. México, PUEC-UNAM.
- Pradilla Cobos, Emilio y otros. (2000). *La Ciudad de México hoy, bases para un diagnóstico*. México, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México-GDF.
- Pradilla Cobos, Emilio y Demetrio Sodi. (2006). *La Ciudad Incluyente, un proyecto democrático para el Distrito Federal*. México, Océano.
- Ramírez, Belinda. (2004). *La Ciudad que todos queremos*. México, Fundación ICA.
- Rébora, Alberto. (1997). *Marco Jurídico Instrumental*, en Roberto Eibenschutz, coordinador. *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México*. México, UAM.
- Romero, Gustavo, coordinador. (1999). *Participación, planeamiento y diseño del hábitat popular*. La Habana, Coordinación de la Red XIV.B CYTED.
- Romero, Gustavo, coordinador. (2004). *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat*. México, Programa Iberoamericano de Ciencia y Desarrollo-CYTED.
- Ruiz Massieu, José Francisco. (1981). *Derecho urbanístico*, en *Introducción al Derecho Mexicano*, varios autores. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo II, Capítulo 18.
- Sánchez Mejorada, Cristina. (1993). *Las ZEDEC y la participación de la sociedad civil*, en *Revista Ciudades*, número 20, Ciudad y Estado, ¿Nuevas formas de intervención?, octubre-diciembre. México.
- Sánchez Ruiz, Gerardo G. (2008). *Planeación moderna de ciudades*. México, Trillas.
- Secretaría de Desarrollo Social. (1991). *Sistema de Ciudades de México: Estructura y Funcionamiento*, en *Sistema de Ciudades y Distribución Espacial de la Población en México*. México, Sedesol.
- Secretaría de Desarrollo Social. (1996). *Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México, Sedesol.

-Schteingart, Martha y Luciano d'Andrea, compiladores. (1991). *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México, El Colegio de México.

-Tovar de Arechederra, Isabel. (1994). *Ensayos sobre la Ciudad de México*. México, Universidad Iberoamericana.

-Ziccardi, Alicia. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, IIS-UNAM-Porrúa.

-Ziccardi, Alicia, coordinadora. (2003). *Planeación Participativa en el Espacio Local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano del DF*. México, UNAM.

-Ziccardi, Alicia. (2012). *Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local*, en Manuel Canto Chac, compilador. *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México, Siglo 21.



# **IX. ANEXOS**

# Anexo 1

<b>FECHA</b>	<b>HECHO</b>
<b>1824</b>	Por decreto promulgado por el primer presidente Guadalupe Victoria, se crea el DF.
<b>1826</b>	Decreto del Congreso que señala el derecho de los habitantes del DF a tener representante de elección popular en la Cámara de Diputados.
<b>1836</b>	Mediante las siete leyes constitucionales, se instala el supremo poder conservador que establece la república centralista y deroga al DF que un año después queda asimilado al entonces Departamento de México.
<b>1847</b>	Se establece la Constitución de 1824 y se restablece el sistema federal con lo que resurge el DF en las mismas condiciones en que se había establecido en 1824.
<b>1853</b>	Santa Anna reasume el poder y desconoce el acta de reformas de 1847 con lo que se deroga el DF cuyo territorio queda a cargo de un Ayuntamiento.
<b>1854</b>	Mediante decreto de Santa Anna, se amplía el área territorial de la Ciudad de México y se le asigna el nombre de Distrito de México. Se suprime el Ayuntamiento, se nombra a un gobernador y se cancela el derecho de elección de los habitantes.
<b>1857</b>	La revolución de Ayutla termina con el gobierno de Santa Anna y se ratifica al DF como sede de los poderes federales bajo la denominación de Estado del Valle de México.
<b>1859</b>	El Distrito Federal es sustituido por el Departamento del Valle de México, cuya Ciudad de México es su capital, a cargo de un gobernador designado por el Presidente de la República.
<b>1861</b>	Triunfa Juárez y mediante decreto del 23 de febrero encarga el gobierno de la Ciudad de México a la Secretaría de Estado y al Despacho de Gobernación. Se reinstala el DF que queda dividido en la municipalidad de México y varios partidos; la primera a cargo de un gobernador y los otros a cargo de prefectos designados por él.
<b>1863</b>	Invasión extranjera. La Ciudad de México es gobernada por un comandante militar.
<b>1867</b>	Juárez restaura la república. La Ciudad de México readquiere su carácter de DF.
<b>1874</b>	A iniciativa de Sebastián Lerdo de Tejada se restablece el sistema bicameral en el Congreso de la Unión. El DF se incorpora a la Cámara de Senadores con su representación correspondiente.
<b>1899</b>	Porfirio Díaz deroga el decreto de Juárez de 1861. El DF queda dividido en la municipalidad de México y varias prefecturas.
<b>1901</b>	Mediante decreto del presidente Porfirio Díaz, el Congreso adquiere facultades para legislar en todo lo concerniente al DF. Se suprime el derecho de los ciudadanos para elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales.

<b>FECHA</b>	<b>HECHO</b>
<b>1903</b>	Porfirio Díaz expide la Ley de Organización Política y Municipal del DF. Se divide al DF en 13 municipalidades.
<b>1917</b>	Se expide la Constitución Política de México. Se reconoce nuevamente al DF como entidad de la federación.
<b>1928</b>	A iniciativa del entonces candidato a la presidencia, Álvaro Obregón, el Congreso de la Unión aprueba las reformas sugeridas al Artículo 73 de la Constitución que suprime el municipio libre en el DF. Electo Obregón, el Presidente de la República queda facultado para gobernar y administrar al DF. A través de un departamento administrativo que formaba parte de la administración pública federal y a cargo de un jefe de departamento designado y electo a discreción por el titular del Ejecutivo federal.
<b>1928</b>	Se promulga la Ley Orgánica del DF.
<b>1934</b>	Se expide la Ley de Secretarías de Estado que refrenda al DF como parte de la federación.
<b>1941</b>	Se expide la Ley Orgánica del DF que divide su territorio en 12 delegaciones.
<b>1970</b>	Se deroga la Ley Orgánica del DF por otra Ley Orgánica en la que se añaden cuatro demarcaciones para conformar un total de 16 delegaciones.
<b>1970</b>	El presidente LEA expide el “Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos” que, junto con el Artículo 46 de la Ley Orgánica establece los lineamientos para el funcionamiento de los comités de manzana y del Consejo Consultivo, un órgano colegiado que integra a los presidentes de las Juntas de Vecinos.
<b>1979</b>	Se expide el Reglamento Interior del DDF y se publica por primera vez la estructura orgánica y funcional del DF.
<b>1984</b>	Miguel De la Madrid expide un nuevo Reglamento Interior del DDF que es regulado por una Nueva Ley de la Administración Pública Federal.
<b>1991</b>	Se crea la I Asamblea Legislativa y se aprueba la elección mediante el voto directo y secreto del Primer Jefe de Gobierno para el DF.
<b>1995</b>	Se aprueba la primera Ley de Participación Ciudadana y con ella los primeros Consejos Ciudadanos, uno por cada una de las 16 Delegaciones.
<b>1997</b>	Se elige al primer Jefe de Gobierno del DF y se crean los Comités Vecinales por colonia y unidad territorial, a cuyos representantes se elige un año más tarde.
<b>2000</b>	Se elige mediante el voto directo y secreto a los primeros 16 Jefes Delegacionales.
<b>2010</b>	La Asamblea legislativa aprueba la nueva Ley de Participación Ciudadana en la que se crean los actuales Comités Ciudadanos y se hace ley el Presupuesto Participativo en las 16 delegaciones políticas.

**FUENTE:** Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. (1985). *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

## Anexo 2

<b>Orígenes de la Planeación Urbana en México</b>
Acciones pioneras (1915-1940)
Políticas de impacto territorial aislado (1940-1970)
Políticas urbano-regionales en la estrategia económica nacional (1970-1976)
Planificación urbano-regional institucionalizada (1977-1988)

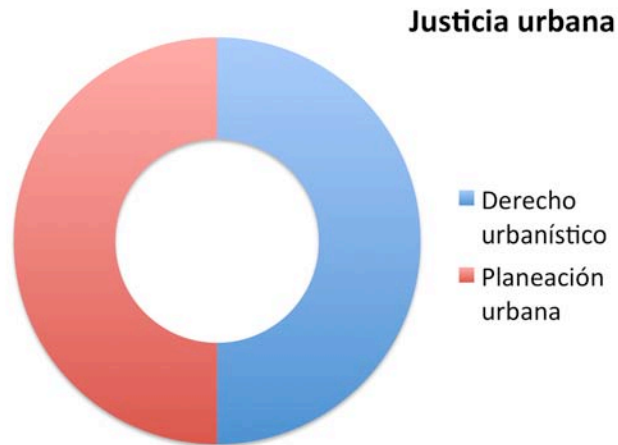
**FUENTE:** Garza, Gustavo. (1992). *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*. México, El Colegio de México.

## Anexo 3

La planeación del desarrollo urbano y el derecho urbanístico van aparejados. Ello porque cada Plan de Desarrollo tiene como objeto prevenir y reparar los problemas que se fraguan en y con motivo del crecimiento de las ciudades. Ruiz Massieu (1981).

El derecho es el conjunto de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas.

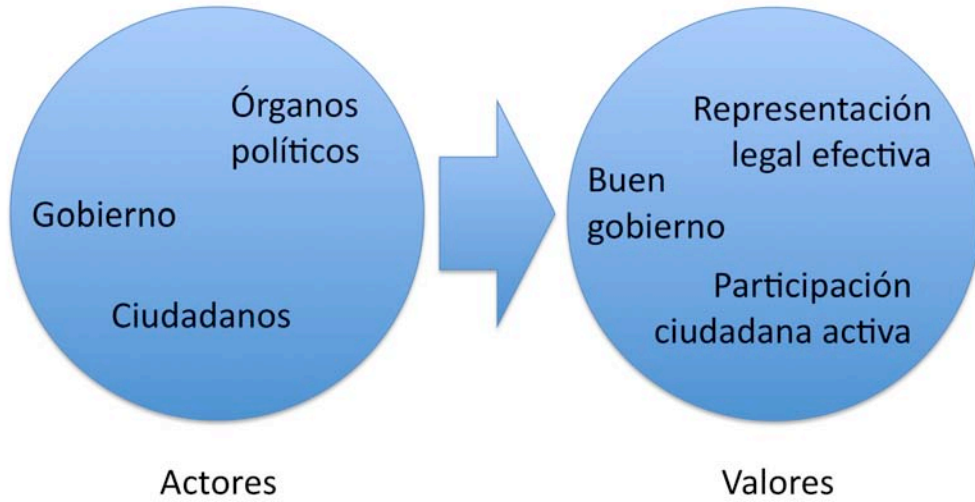
El plan de desarrollo urbano es la herramienta básica de previsión que reúne todas aquellas normas que le dan forma al desarrollo urbano, social y económico, por lo que entre los dos hay una correlación de mutua correspondencia.



**FUENTE:** Ruiz Massieu, José Francisco. (1981). *Derecho Urbanístico*, en *Introducción al Derecho Mexicano*, varios autores. México, IJ-UNAM, Tomo II, Capítulo 18.

## Anexo 4

El **presupuesto participativo** es una forma de participación que vincula los procesos de planeación con los procesos programático-presupuestales:



**FUENTE:** Elaboración propia.

# Anexo 5

Cuadro 1

## Mecanismos de participación ciudadana

Mecanismos informativos		Revistas, propaganda, documentos oficiales
		Oficina de atención ciudadana
Mecanismos consultivos	Tradicionales	Uso de web institucional
		Encuestas
	Innovadores	Consejos consultivos
		Internet interactiva
		Planificación urbana
		Referéndum
		Páneles ciudadanos
Mecanismos de participación activa	Deliberativos	Jurados ciudadanos
		Conferencias de consenso
		Encuestas deliberativas
	Implicativos	Planes integrales de barrios
		Cogestión de servicios municipales
		Presupuestos participativos

**Fuente:** Ganuza, Ernesto. (2006). *Tendencias de la participación ciudadana en Europa y España*. Córdoba, Instituto de Estudios Sociales avanzados de Andalucía (IESA), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), p.44.

Cuadro 2

## Tipología de algunos mecanismos de participación

Mecanismo	De tipo sectorial	De tipo territorial	Ámbito ciudad o general
<b>Mecanismos participativos de base asociativa</b>	Consejos sectoriales Co-gestión de servicios y centros cívicos	Consejos de barrio o distrito	
<b>Mecanismos participativos de base mixta</b>	Agendas 21	Planes integrales de barrio	Planes estratégicos
<b>Mecanismos participativos de base individual</b>	Jurados ciudadanos		Presupuestos participativos Encuesta deliberativa.

**Fuente:** Font, Joan y otros. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Caracas, XIV Concurso de ensayo del CLAD y elaboración propia.

# Anexo 6

Cuadro 3

## Efectos legitimadores de algunos instrumentos participativos

Media	Educación	Información	Extensión
Media alta	Planes estratégicos Jurados ciudadanos Presupuestos participativos	Consejos Consultivos Webs parlamentarios Jurados	Referéndum Encuestas Presupuestos participativos
Media baja	Referéndum Encuestas Consejos Consultivos	Referéndum Encuestas Asambleas	Webs parlamentarios Jurados Consejos Consultivos

**Fuente:** Font, Joan y otros. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Caracas, XIV Concurso de ensayo del CLAD y elaboración propia.

Cuadro 4

## Instrumentos de innovación democrática

Instrumentos	Participantes	Costos	Proceso de selección de participantes	Vinculaciones con proceso político	Ventajas	Inconvenientes
Encuestas deliberativas	100-200	Alto	Muestra aleatoria de ciudadanos	No está vinculado a ningún proceso político pero puede influir en la opinión pública.	Muchos ciudadanos pueden estar implicados. Frecuentemente televisados los debates con lo que permite alcanzar una amplia audiencia. No hace falta alcanzar consenso, lo que permite considerar bien la diversidad.	Hay menos grados de deliberación y menos grados de información que en otros instrumentos.. Falta de continuidad y escasa influencia sobre la vida política.
Conferencias de consenso	10-16 (mas una audiencia de unos 300)	Bajo	1) Ciudadanos que responden a anuncios 2) Muestra aleatoria	Por ejemplo, en Dinamarca está vinculado al Comité de investigación del Parlamento.	Los ciudadanos pueden tomar parte de discusiones que exigen altos conocimientos Bien publicitado estimula la discusión pública.	Sólo un pequeño número de ciudadanos participan (poca representatividad). El papel jugado aquí por los expertos es más acentuado, lo que puede disminuir el papel de la ciudadanía.
Jurados ciudadanos	15-30	Bajo	Muestra aleatoria	1) Iniciativa de la administración 2) No vinculado a ningún ámbito administrativo (EEUU) 3) Al finalizar se exige una respuesta de las autoridades políticas (UK)	Tratan un amplio abanico de temas a nivel local, regional y estatal. Gran implicación y educación cívica de los que participan.	Pequeño número de participantes, aunque más representativo que las conferencias de consenso.
Presupuestos participativos	Entre el 1% y 2% de la población	Alto	Participación voluntaria	No es vinculante, pero al ser una iniciativa de la administración está íntimamente vinculado a las decisiones públicas del ejecutivo.	Participan muchos ciudadanos y hay un alto grado de implicación en los procesos públicos Gran implicación y educación cívica de los que participan.	Es un instrumento que requiere una gran implicación de la administración y los representantes políticos. Hay mucha participación pero no se rige por principios representativos.

**Fuente:** Ganuza, Ernesto. (2006). *Tendencias de la participación ciudadana en Europa y España*. Córdoba, Instituto de Estudios Sociales avanzados de Andalucía (IESA), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y elaboración propia.



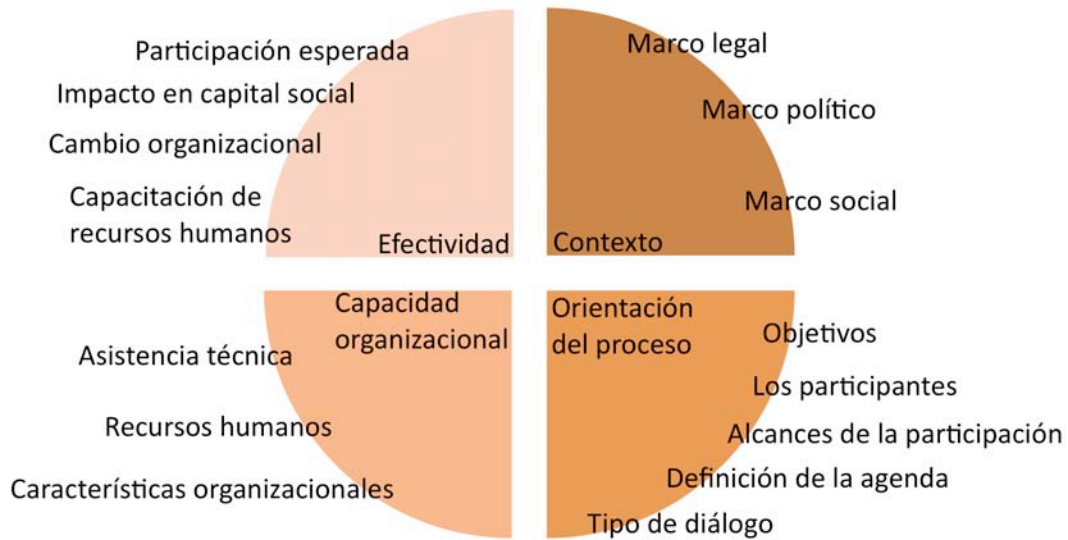
## Anexo 7

Herramientas	Objetivos	Ejemplos de técnicas participativas
Técnicas para la recolección de información	Estas se encuentran destinadas a recopilar datos o información nueva acerca del entorno, la comunidad, las demandas y necesidades existentes y los conflictos en torno a un proyecto a desarrollar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Grupos focales</li> <li>-Grupos de discusión</li> <li>-Taller de trabajo</li> <li>-Conferencia de búsqueda</li> <li>-Casa Abierta</li> <li>-Talleres de modelación</li> <li>-Entrevista</li> <li>-Encuesta</li> <li>-Cuestionario autoadministrado</li> <li>-Observación directa</li> <li>-Observación participante</li> <li>-Recorrido por el barrio</li> <li>-Análisis de documentos</li> <li>-Análisis del discurso</li> </ul>
Herramientas para la sistematización de la información	Estas permiten ordenar la información recolectada, facilitando su comprensión por parte de los distintos actores, simplificando la información disponible para la toma de decisiones y permitiendo la incorporación de nuevos datos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Análisis de actores</li> <li>-Análisis de redes</li> <li>-Rankings</li> </ul>
Herramientas para la comunicación de la información	Estas se encuentran destinadas a informar a la comunidad involucrada en un proyecto. Por lo cual constituyen herramientas de comunicación, divulgación y publicación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cartas informativas</li> <li>-Boletines</li> <li>-Páginas web</li> <li>-Puerta a puerta</li> <li>-Asambleas</li> <li>-Cabildos</li> <li>-Seminarios</li> </ul>
Mecanismos de retroalimentación	Corresponden a todas aquellas herramientas que permiten a la comunidad dar sus comentarios y opiniones sobre los proyectos y alternativas existentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La Charrete</li> <li>-Consulta pública</li> <li>-Asambleas</li> <li>-Cabildos</li> <li>-Seminarios</li> <li>-Comités permanentes</li> </ul>
Mecanismos para generación de acuerdos y toma de decisiones	Herramientas orientadas a la construcción de consensos entre los distintos grupos de actores involucrados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Taller de trabajo</li> <li>-Conferencia de búsqueda</li> <li>-Consulta pública</li> <li>-Protocolo de acuerdos</li> <li>-Plebiscito</li> </ul>

**Fuente:** Acuña, Tatiana y otros (2007). *Inventario de metodologías de participación ciudadana en el desarrollo urbano*. Chile. Universidad Pontificia de Chile.

# Anexo 8

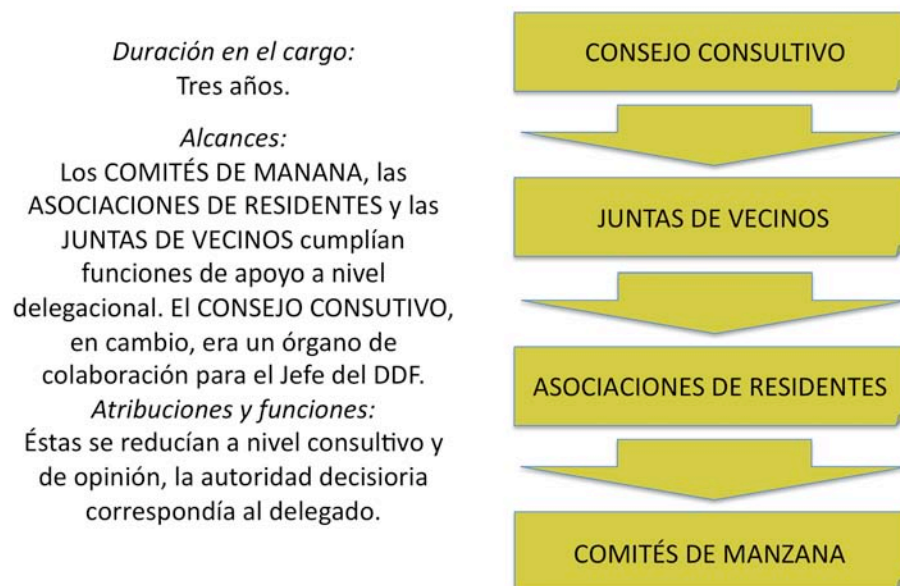
## Dimensiones de la planeación participativa



**Fuente:** García Bátiz, María Luisa. (2006). *Planeación participativa. La experiencia de la política ambiental en México*. México, Plaza y Valdés Editores.

## Anexo 9

### Primeras instancias de Participación Ciudadana (70's y 80's)



**FUENTE:** Elaboración propia a partir de datos tomados de González Gamio, Margarita. (2005). *Distrito Federal, una reforma inconclusa*. México, Asamblea Legislativa del DF.

# Anexo 10

Primera entrevista delegacional sobre participación ciudadana y presupuesto participativo. Delegaciones Tlalpan y Miguel Hidalgo 1997-2006.

## Parte 1

### Ficha de Entrevista

Esta entrevista tiene fines académicos. Las conclusiones que se desprenden de ella serán utilizadas en una tesis de maestría y su divulgación tendrá valor estrictamente académico. Usted y los otros participantes son vecinos pertenecientes o no a agrupaciones vecinales, funcionarios de los gobiernos delegacionales, desarrolladores y urbanistas. La finalidad es conocer sus opiniones acerca de la participación ciudadana en la ciudad de México, en el periodo 1997-2006, específicamente la que tuvo lugar en el contexto de la planeación urbana de la Ciudad de México y el presupuesto participativo. Gracias por sus respuestas.

NOMBRE: \_\_\_\_\_

COLONIA: \_\_\_\_\_

SEXO:           H           M

EDAD: \_\_\_\_\_

OCUPACIÓN. \_\_\_\_\_

¿A CUÁNTAS ASAMBLEAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ASISTIÓ? ¿EN QUÉ PERIODO? \_\_\_\_\_

## Parte 2

### Guía de Entrevista

1. ¿Qué son las asambleas participativas?
2. ¿Conoce de la realización de asambleas de presupuesto participativo en su colonia?
3. Esta entrevista está orientada a la participación que tuvo lugar en su delegación entre 1997-2006. En caso de que usted haya asistido a una o varias de estas asambleas, ¿cuáles fueron los temas que en su opinión se trataron en ellas? (Por favor, mencione tres).
4. ¿Alguna obra o servicio en la que haya intervenido su Delegación se decidió durante estas asambleas para, posteriormente, ser realizada?
5. ¿Recuerda la fecha de inicio y terminación de dicha obra?
6. En su opinión, ¿qué cambió en su colonia durante y después de las asambleas de presupuesto participativo?
7. Las asambleas participativas son una herramienta de participación que contribuye al diseño de estrategias de planeación de la ciudad. Durante el proceso de participación, ¿usted considera que usted y sus vecinos contaron con la información necesaria para participar?
8. ¿Conoce alguna obra que usted considera indispensable para su colonia que hasta el momento no se haya realizado?
9. ¿Volvería a participar en una asamblea de presupuesto participativo?
10. En caso de que sea así, ¿conoce los motivos por los que otros vecinos se abstuvieron de participar en las asambleas?

## Parte 3

# Cuestionario

Por favor, anote brevemente cuáles serían sus opiniones respecto a los siguientes tópicos. En las respuestas de opción múltiple, anote la respuesta que corresponda a su experiencia acerca de las asambleas de presupuesto participativo.

11. **Obstáculos** / ¿Qué obstáculos reconoce que hayan impedido un mejor funcionamiento de las asambleas participativas?

---

---

---

---

12. ¿Cómo evalúa la capacidad del Gobierno Delegacional (del periodo en comento) para hacer frente a esos obstáculos?

**1/ Altamente capaz**  
**3/ Baja capacidad**

**2/ Satisfactoriamente capaz**  
**4/ Nula capacidad**

13. **Oportunidades** / ¿Qué oportunidades considera que favorecieron la realización de las asambleas participativas?

---

---

---

---

14. ¿Cómo evalúa la capacidad del Gobierno Delegacional (del periodo en comento) para aprovechar esas oportunidades?

**1/ Altamente capaz**  
**3/ Baja capacidad**

**2/ Satisfactoriamente capaz**  
**4/Nula capacidad**

15. **Gobierno eficaz** / En su opinión, ¿cuál es el factor o los factores que hacen o pueden hacer de las asambleas de presupuesto participativo una herramienta para tratar los asuntos de su comunidad?

---

---

---

---

16. ¿Cómo evalúa la eficacia del Gobierno Delegacional (del periodo en comento) tanto en términos administrativos como políticos (ambos)? Esto es, ¿en qué medida usted cree que la Delegación contó con los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas urbanas de la población?

**1/ Altamente capaz**  
**3/ Baja capacidad**

**2/ Satisfactoriamente capaz**  
**4/ Nula capacidad**

17. **Gobierno eficiente** / En su opinión, ¿qué factor o factores hacen que las asambleas de presupuesto participativo contribuyan a la eficiencia gubernamental para tratar los asuntos de su comunidad?

---

---

---

---

18. ¿Cómo evalúa la eficiencia del Gobierno Delegacional (del periodo en comento) tanto en términos administrativos como políticos (ambos). Esto es, ¿en qué medida el Gobierno Delegacional hizo explícito el cálculo del costo-beneficio de los proyectos, en qué medida supo evaluar el cumplimiento de los planes y acciones y hasta qué punto ayudó a los vecinos a elegir la opción más favorable para satisfacer sus demandas urbanas?

**1/ Altamente capaz**  
**3/ Baja capacidad**

**2/ Satisfactoriamente capaz**  
**4/Nula capacidad**

19. **Gobierno democrático** / Además de las asambleas de presupuesto participativo, la Delegación contó con mecanismos de consulta y control de las decisiones gubernamentales?

---

---

---

20. ¿Usted cree que este tipo de consulta y control son adecuados para el tipo de necesidades y/o población afectada?

---

---

---

21. En su opinión, ¿qué tan dispuesto estuvo el Gobierno Delegacional (del periodo en comento) a promover o aceptar la participación en el periodo en el que se realizaron las asambleas de presupuesto participativo?

**1/ Altamente dispuesto**  
**3/ Baja disposición**

**2/ Satisfactoriamente dispuesto**  
**4/ Nula disposición**

22. En su opinión, ¿qué tan eficaz es el modelo del presupuesto participativo para lograr una eficiente gestión gubernamental?

**1/ Altamente eficaz**  
**3/ Baja eficacia**

**2/ Satisfactoriamente eficaz**  
**4/ Nula eficacia**

# Anexo 11

## Ficha de Entrevistas

Entrevista	Nombre	Sexo	Edad	Colonia	Ocupación	A cuántas asambleas asistió
Entrevista 1	EDUARDO SAUCEDO MESTER	H	65	LOMAS DE CHAPULTEPEC	CONSULTOR	NINGUNA (0)
Entrevista 2	EDUARDO FARAH	H	68	POLANCO	ESCRITOR	NINGUNA (0)
Entrevista 3	FERNANDO ESCALANTE VALENZUELA	H	64	U. H. VILLA OLÍMPICA	INGENIERO CIVIL	UNA (1) EN 2001
Entrevista 4	GONZALO OLIVARES SOSA	H	88	U. H. VILLA OLÍMPICA	PINTURA	SÍ FUE PERO NO RECUERDA
Entrevista 5	ALICIA ÁVILA Y KATZ	M	68	U. H. VILLA OLÍMPICA	ARQUITECTA / INVESTIGADORA	TRES (3) ENTRE 2000-2004
Entrevista 6	GUSTAVO ROMERO	H	68	SAN PEDRO MÁRTIR	ARQUITECTO / ACADÉMICO	UNA (1) ENTRE 1999-2001
Entrevista 7	MARÍA IGNACIA MORÁN MARTÍNEZ	M	76	POLANCO	HOGAR	NINGUNA, NO LA INVITARON
Entrevista 8	IRERI DE LA PEÑA	M	49	CHIMALCOYOC	FOTÓGRAFA / PROMOTORA	UNA (1)
Entrevista 9	MARCELA MORENO SÁNCHEZ	M	74	NUEVA ANZURES	ABOGADA	UNA POR AÑO ENTRE 2003-2006 (3)
Entrevista 10	SERGIO ZERMEÑO	H	-	COYOACÁN	ACADÉMICO	-
Entrevista 11	MARICRUZ OSNAYA	M	30	CENTRO DE TLALPAN	EMPLEADA	DOS (2)
Entrevista 12	JORGE GAMBOA DE BUEN	H	57	LOMAS DE CHAPULTEPEC	DESARROLLADOR	NINGUNA, NO LO INVITARON
Entrevista 13	ALEJANDRA GARCÍA AGUIRRE	M	40	POLANCO	DISEÑADORA TEXTIL	NINGUNA (0)
Entrevista 14	ALFREDO BALLI GONZÁLEZ	H	70	LOMAS DE CHAPULTEPEC	INDUSTRIAL	CUATRO (4)
Entrevista 15	INGRID GÓMEZ SALCIBAR	M	41	SAN ANDRÉS TOTOLTEPEC	PSICÓLOGA / FUNCIONARIA DELEGACIONAL	UNA (1) EN 2002
Entrevista 16	ELENA AGUILAR VILLALOBOS	M	46	PEDREGAL DE CARRASCO	HISTORIADORA / DIRECTORA DE ONG	CINCUENTA (50) ENTRE OCTUBRE DE 1999-ENERO DE 2001

<b>Entrevista 17</b>	FRANCISCO JAVIER CASTRO GARCÍA	H	66	CENTRO DE TLALPAN	RESTAURANTERO	TRES (3)
<b>Entrevista 18</b>	MARGARITA MARTÍNEZ FISHER	M	32	POLANCO	FUNCIONARIA PÚBLICA	VEINTICINCO (25)
<b>Entrevista 19</b>	MANUEL SÁNCHEZ DE CARMONA	H	71	LOMAS DE SANTA FE	ARQUITECTO / DOCENTE	VEINTE O TREINTA (20 ó 30) ENTRE 2000-2003
<b>Entrevista 20</b>	DAVID RODRÍGUEZ LARA	H	40	ANÁHUAC	LCC / FUNCIONARIO PÚBLICO	CIENTO TREINTA Y SIETE (137) ENTRE 2001-2006
<b>Entrevista 21</b>	PAULO TORT ORTEGA	H	44	REFORMA SOCIAL	FUNCIONARIO PÚBLICO	DIEZ (10)
<b>Entrevista 22</b>	JESÚS ARROYO AGUIRRE	H	77	FUENTES BROTANTES	RESTAURANTERO	NINGUNA (0)
<b>Entrevista 23</b>	EDITH GONZÁLEZ FUENTES	M	+40	LOMAS DE CHAPULTEPEC	ACTRIZ	NO SABE
<b>Entrevista 24</b>	ROBERTO EIBENSCHUTZ	H	71	SAN PABLO TEPETLAPA	PLANIFICADOR URBANO	NINGUNA (0)



# Anexo 12

## Cuadro 1

### OBSTÁCULOS

<p>ENTREVISTADO 1 -Falta de participación, falta de legitimidad del ciudadano, desconfianza, desconocimiento de la autoridad.</p> <p>ENTREVISTADO 2 -No se informó a la ciudadanía.</p> <p>ENTREVISTADO 3 -La profunda división existente entre los condóminos.</p> <p>ENTREVISTADO 4 -Falta de conocimiento común.</p> <p>ENTREVISTADO 5 -Intereses creados de los vecinos.</p> <p>ENTREVISTADO 6 -Se requiere mayor difusión, información y promoción directa.</p> <p>ENTREVISTADO 7 -No sé por qué nunca fuimos convocados.</p> <p>ENTREVISTADO 8 -Mal uso de liderazgos tanto en las colonias como de funcionarios.</p> <p>ENTREVISTADO 9 -Falta de publicidad entre los vecinos para lograrlas (las asambleas). -Falta de voluntad de los vecinos para acudir. -Falta de voluntad o presupuesto de las autoridades para cumplir sus promesas de campaña.</p> <p>ENTREVISTADO 10 NO RESPONDIÓ AL CUESTIONARIO</p> <p>ENTREVISTADO 11 -La falta de convocatoria para las asambleas.</p> <p>ENTREVISTADO 12 -Ejecución de los programas reales.</p>	<p>ENTREVISTADO 13 -Comunicación directa con los ciudadanos, la Delegación tiene un censo.</p> <p>ENTREVISTADO 14 -La falta de continuidad de las administraciones.</p> <p>ENTREVISTADO 15 -La variedad de prioridades y necesidades de los participantes para acordar.</p> <p>ENTREVISTADO 16 -La normatividad. Ausencia del Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana. -Las diferencias internas en el equipo de gobierno. -La inercia para elaborar las propuestas delegacionales.</p> <p>ENTREVISTADO 17 -Tener más recursos.</p> <p>ENTREVISTADO 18 -La Ley (de Participación Ciudadana) no especifica procedimientos.</p> <p>ENTREVISTADO 19 -La responsabilidad ciudadana de los vecinos.</p> <p>ENTREVISTADO 20 -La gente no se involucra, es apática.</p> <p>ENTREVISTADO 21 -Falta de una cultura de corresponsabilidad en los habitantes de la Delegación Miguel Hidalgo de influir en las decisiones de su gobierno.</p> <p>ENTREVISTADO 22 -Juntar gremios diferentes.</p> <p>ENTREVISTADO 23 -Información.</p> <p>ENTREVISTADO 24 -{Fueron posibles por} la voluntad de los jefes (delegacionales).</p>
---	---

## Cuadro 2

### OPORTUNIDADES

<p><b>ENTREVISTADO 1</b> -La ilusión de mejorar la comunidad.</p> <p><b>ENTREVISTADO 2</b> -Fueron nada más los vecinos involucrados políticamente con el delegado en turno.</p> <p><b>ENTREVISTADO 3</b> -Que el gobierno contaba con los recursos.</p> <p><b>ENTREVISTADO 4</b> -El reconocimiento de problemas.</p> <p><b>ENTREVISTADO 5</b> -Una mayor conciencia de las necesidades de infraestructura reales del conjunto habitacional y de las necesidades de actualización tecnológica.</p> <p><b>ENTREVISTADO 6</b> -La existencia de movimientos sociales organizados, de funcionarios de gobierno abiertos a estas iniciativas y asesores (ONG) con conocimiento y experiencia.</p> <p><b>ENTREVISTADO 7</b> -En las colonias de bajos recursos, los favorecidos fueron los perredistas porque en esas colonias aplican todo el dinero o presupuesto posible para comprar votos y las colonias que pagamos más predial, agua, luz, etcétera, tenemos las banquetas destrozadas, los jardines y camellones abandonados.</p> <p><b>ENTREVISTADO 8</b> -Un auge en la participación política de la población, en general, resultado de las primeras elecciones en el DF. -El interés de los funcionarios por expandirlas.</p> <p><b>ENTREVISTADO 9</b> -No consideran que valga la pena por el incumplimiento habido en sus promesas.</p> <p><b>ENTREVISTADO 10</b> NO RESPONDIÓ EL CUESTIONARIO</p> <p><b>ENTREVISTADO 11</b> -La comunicación entre los vecinos, el apoyo para defender un proyecto.</p>	<p><b>ENTREVISTADO 12</b> -El genuino interés ciudadano por resolver problemas de calidad de vida.</p> <p><b>ENTREVISTADO 13</b> -La inquietud de no más abusos de autoridad.</p> <p><b>ENTREVISTADO 14</b> -La posibilidad de elegir a los Jefes Delegacionales.</p> <p><b>ENTREVISTADO 15</b> -Altas expectativas de la población, buen nivel de participación.</p> <p><b>ENTREVISTADO 16</b> -La metodología utilizada. -Las acciones del gobierno central con AMLO. -Las condiciones instaladas en el ejercicio anterior. -La combinación de capacidades.</p> <p><b>ENTREVISTADO 17</b> -Que toda la población apoyó.</p> <p><b>ENTREVISTADO 18</b> -Que se habían cumplido las anteriores y había credibilidad.</p> <p><b>ENTREVISTADO 19</b> -La voluntad del delegado.</p> <p><b>ENTREVISTADO 20</b> -El Jefe Delegacional tenía la visión y favoreció mucho e impulsó este programa. -La gente, al conocerlo, lo demandaba posteriormente.</p> <p><b>ENTREVISTADO 21</b> -Poner en manos de los habitantes de cada colonia la decisión y destino de los recursos públicos destinados a esa colonia.</p> <p><b>ENTREVISTADO 22</b> -NO ASISTIÓ (A LAS ASAMBLEAS).</p> <p><b>ENTREVISTADO 23</b> -NO CONTESTÓ.</p> <p><b>ENTREVISTADO 24</b> -Había un clima democrático populista y todos estos ejercicios de participación parecían atractivos.</p>
--	---

## Cuadro 3

### GOBIERNO EFICAZ

<p><b>ENTREVISTADO 1</b> -Análisis de requerimientos, recursos, consulta con ciudadanos legítimos, ejecución, supervisión, mantenimiento programado y preventivo, y contacto permanente con la comunidad.</p> <p><b>ENTREVISTADO 2</b> -Si fueran abiertas sería excelente.</p> <p><b>ENTREVISTADO 3</b> -Si hay transparencia y equidad.</p> <p><b>ENTREVISTADO 4</b> -El ejercicio presupuestal vinculado a ciudadanos es eficaz por el tratamiento de causas comunes.</p> <p><b>ENTREVISTADO 5</b> -Ya que la disposición arquitectónica de las viviendas no ayuda a la socialización de los habitantes, las asambleas sí permiten y promueven ese encuentro.</p> <p><b>ENTREVISTADO 6</b> -El interés de la comunidad de poder intervenir en decisiones generales.</p> <p><b>ENTREVISTADO 7</b> -Primero, que las autoridades sean honestas y que no roben. -Segundo, que apliquen el presupuesto en las necesidades prioritarias de cada colonia.</p> <p><b>ENTREVISTADO 8</b> -Permiten a los propios pobladores evaluar sus necesidades. -Son, por sí mismas, un espacio comunitario. -Cuestionan y dan algunas herramientas de vigilancia hacia el quehacer gubernamental.</p> <p><b>ENTREVISTADO 9</b> -La unión vecinal difícil de lograr porque hay muchos intereses de por medio para lograr acuerdos.</p> <p><b>ENTREVISTADO 10</b> NO RESPONDIÓ EL CUESTIONARIO.</p> <p><b>ENTREVISTADO 11</b> -Veracidad para lo planteado.</p> <p><b>ENTREVISTADO 12</b> -La flexibilidad para el ejercicio del gasto.</p>	<p><b>ENTREVISTADO 13</b> -Un proyecto integral de comunidad.</p> <p><b>ENTREVISTADO 14</b> -El jefe Delegacional está comprometido pero el sistema burocrático y la inexperiencia de los mandos medios no permitieron cumplir las metas.</p> <p><b>ENTREVISTADO 15</b> -Que se realizan territorialmente.</p> <p><b>ENTREVISTADO 16</b> -Trabajar sobre problemas sentidos y reales que muestran resultados inéditos. -Abrir la posibilidad de participar independientemente del partido que gobierna.</p> <p><b>ENTREVISTADO 17</b> -Que se escucha a todo el mundo.</p> <p><b>ENTREVISTADO 18</b> -Procedimientos claros para participar.</p> <p><b>ENTREVISTADO 19</b> -Contar con información amplia de las condiciones de la delegación. -Diseñar procedimientos de participación con el tiempo suficiente.</p> <p><b>ENTREVISTADO 20</b> -La gente decide, no tiene elementos para quejarse. -Hay una participación en conjunto y una corresponsabilidad de las decisiones y trabajos. -Hay mejores políticas públicas y mejores obras en la comunidad.</p> <p><b>ENTREVISTADO 21</b> -Confianza en su gobierno delegacional. -Cultura de participación ciudadana. -Cultura cívica y política.</p> <p><b>ENTREVISTADO 22</b> NO ASISTIÓ (A LAS ASAMBLEAS).</p> <p><b>ENTREVISTADO 23</b> NO CONTESTÓ.</p> <p><b>ENTREVISTADO 24</b> -Honestidad por parte de los que organizan las cosas y una visión verdaderamente democrática.</p>
--	--

## Cuadro 4

### GOBIERNO EFICIENTE

<p>ENTREVISTADO 1 -Calidad humana, sencillez, claridad, ética, veracidad.</p> <p>ENTREVISTADO 2 -Habría un especial control ciudadano.</p> <p>ENTREVISTADO 3 -Pueden contribuir a la captación de necesidades de la población.</p> <p>ENTREVISTADO 4 -Que es una causa común.</p> <p>ENTREVISTADO 5 -La ciudadanía se considera incluida en la toma de decisiones y en la solución de los problemas.</p> <p>ENTREVISTADO 6 -Tener mayor conocimiento de las demandas y prioridades de la comunidad y el apoyo, si se realizan.</p> <p>ENTREVISTADO 7 -NO RESPONDIÓ A LA PREGUNTA.</p> <p>ENTREVISTADO 8 -Es herramienta de vigilancia. -Genera ideas sobre posibles soluciones a los problemas ya que los habitantes suelen conocerlas mejor. -Da representatividad a los gobernantes.</p> <p>ENTREVISTADO 9 -Sería excelente pero con honradez, vocación de servicio y proponer obras o situaciones sin perseguir beneficios personales.</p> <p>ENTREVISTADO 10 NO RESPONDIÓ EL CUESTIONARIO.</p> <p>ENTREVISTADO 11 -Los resultados que presentan.</p> <p>ENTREVISTADO 12 -El conocimiento de los ciudadanos de la problemática real.</p> <p>ENTREVISTADO 13</p>	<p>-Las asambleas de los vecinos.</p> <p>ENTREVISTADO 14 NO RESPONDIÓ LA PREGUNTA.</p> <p>ENTREVISTADO 15 -Que se conocen las demandas y solicitudes en el territorio.</p> <p>ENTREVISTADO 16 -El soporte técnico para la factibilidad de las propuestas.</p> <p>ENTREVISTADO 17 -Que como toda la población participa, exige el cabal cumplimiento de los acuerdos.</p> <p>ENTREVISTADO 18 -Permite priorizar demandas para administrar recursos escasos.</p> <p>ENTREVISTADO 19 -Contribuye a crear ciudadanía.</p> <p>ENTREVISTADO 20 -Ayuda a priorizar las obras. -Ordena las peticiones vecinales y las actividades del gobierno. -Facilita la educación ciudadana. -No todo se puede hacer y tiene un costo, hay que dimensionar el costo-beneficio.</p> <p>ENTREVISTADO 21 -El factor es partir de la premisa de tomar las decisiones en corresponsabilidad entre vecinos y autoridad.</p> <p>ENTREVISTADO 22 NO CONTESTÓ.</p> <p>ENTREVISTADO 23 NO CONTESTÓ.</p> <p>ENTREVISTADO 24 -Si hay planeación urbana seria, sensacional. No participé en las experiencias, por ello, me es imposible evaluar si es altamente capaz o tiene nula capacidad.</p>
--	---

## Cuadro 5

### GOBIERNO DEMOCRÁTICO

<p>ENTREVISTADO 1 -Consulta ciudadana por votación.</p> <p>ENTREVISTADO 2 -No.</p> <p>ENTREVISTADO 3 -Quien intervino en la autorización y control del presupuesto fue la Procuraduría Social del DF.</p> <p>ENTREVISTADO 4 -En Villa Olímpica, no.</p> <p>ENTREVISTADO 5 -A mi me tocó. Desconozco si a los demás integrantes se les consultó o informó.</p> <p>ENTREVISTADO 6 -Los planes de Desarrollo Urbano.</p> <p>ENTREVISTADO 7 -No.</p> <p>ENTREVISTADO 8 -Reuniones permanentes con grupos de vecinos, asociaciones, empresarios, etcétera. -Escucha de demandas de ciudadanos.</p> <p>ENTREVISTADO 9 -No en el régimen actual. -Con Arne, Fernando Aboitz y Gabriela Cuevas a través de reuniones vecinales.</p> <p>ENTREVISTADO 10 NO RESPONDIÓ EL CUESTIONARIO.</p> <p>ENTREVISTADO 11 -No.</p> <p>ENTREVISTADO 12 -No.</p> <p>ENTREVISTADO 13 -Acercamiento con los vecinos.</p> <p>ENTREVISTADO 14 -Sí.</p> <p>ENTREVISTADO 15</p>	<p>-Consultas vecinales. -Programación de Prevención del Delito.</p> <p>ENTREVISTADO 16 -Asamblea de rendición de cuentas. -Comités de Seguridad Pública. -Cabildo abierto. -Recorridos. -Asambleas mensuales del Delegado en la zona.</p> <p>ENTREVISTADO 17 -Sí. Había compromisos.</p> <p>ENTREVISTADO 18 -Consulta ciudadana.</p> <p>ENTREVISTADO 19 -Los miércoles ciudadanos. -La vigilancia directa y constante del delegado, todas las mañanas.</p> <p>ENTREVISTADO 20 -Miércoles ciudadano. -Recorridos del Jefe Delegacional. -Inspección, supervisión de trabajos realizados. -Plática con vecinos. -Encuentros para conocer a opinión y percepción vecinal.</p> <p>ENTREVISTADO 21 -Miércoles ciudadano. -Buzones de queja que sólo abre el delegado. -Botones de satisfacción de usuario en el CESAC, Ventanilla Única y Licencias por Cita.</p> <p>ENTREVISTADO 22 -Sí.</p> <p>ENTREVISTADO 23 -(No hubo mecanismos de control y consulta de las decisiones), no con los vecinos de las Lomas.</p> <p>ENTREVISTADO 24 -Control, no creo (que hubiera). Consulta, sí.</p>
---	--

## Cuadro 6

### ¿EL TIPO DE HERRAMIENTA ES ADECUADA PARA LA POBLACIÓN AFECTADA?

<p>ENTREVISTADO 1 -Son necesarios y debe haber reglas claras con la participación directa de la autoridad para conocer lo que busca o quiere la comunidad.</p> <p>ENTREVISTADO 2 -Sí.</p> <p>ENTREVISTADO 3 -Sí.</p> <p>ENTREVISTADO 4 -Sí.</p> <p>ENTREVISTADO 5 -Sí. Son muy importantes pues miden los resultados para ratificar o rectificar acciones.</p> <p>ENTREVISTADO 6 -Sí, pero requieren de ir evaluando y desarrollándose.</p> <p>ENTREVISTADO 7 -No.</p> <p>ENTREVISTADO 8 -Sí, siempre y cuando sean reales, con capacidad de decisión.</p> <p>ENTREVISTADO 9 -Deberían enfocarse más a los servicios de los que carece la zona visitada.</p> <p>ENTREVISTADO 10 NO RESPONDIÓ EL CUESTIONARIO.</p> <p>ENTREVISTADO 11 -Sí. Es lo que hace falta para tener la opinión de varias personas y así tener mayor veracidad en los hechos.</p> <p>ENTREVISTADO 12 -No, los problemas urbanos requieren nuevos métodos de participación.</p>	<p>ENTREVISTADO 14 -No, en ocasiones se sesgaron las consultas.</p> <p>ENTREVISTADO 15 -Algunas veces.</p> <p>ENTREVISTADO 16 -No suficientemente. Es un nivel muy básico y limitado para responder al conjunto de necesidades de la población.</p> <p>ENTREVISTADO 17 -Por supuesto, la consulta a la población es la base para un gobierno democrático.</p> <p>ENTREVISTADO 18 -No están bien establecidos los procedimientos.</p> <p>ENTREVISTADO 19 -Sí.</p> <p>ENTREVISTADO 20 -Sí, ayudan a tener un control y parámetros de indicadores.</p> <p>ENTREVISTADO 21 -Deben mejorarse desde el Estatuto de Gobierno que rige al DF y a las Delegaciones.</p> <p>ENTREVISTADO 22 -Sí.</p> <p>ENTREVISTADO 23 -Sí.</p> <p>ENTREVISTADO 24 -Son indispensables pero son distintos. La parte de control es muy compleja porque hace falta formación.</p>
---	--

## Anexo 13

## OBSTÁCULOS

- Información; mecanismos para seleccionar a los participantes; el uso que se le da a esos mecanismos de elección de los participantes.
- Conflictos entre vecinos, condóminos; interés legítimo de propietarios contra interés corporativo de comerciantes (formales e informales); variedad de prioridades.
- Cultura cívica; falta de voluntad (apatía); falta de una cultura de corresponsabilidad.
- Cumplimiento tanto de acuerdos como de promesas; falta de continuidad de las administraciones; diferencias internas entre los equipos de gobierno.
- Falta de recursos.

## OPORTUNIDADES

- Que había recursos; que se decidió beneficiar a ciertos grupos (factor voto).
- El reconocimiento de los problemas; el interés por defender un proyecto; interés común por mejorar la calidad de vida; que toda la población apoyó.
- La credibilidad; un acumulado de condiciones para participar.
- Condiciones políticas propicias; auge de la participación política de la población; la posibilidad de elegir a los Jefes Delegacionales; la voluntad de quienes estaban al mando.
- Que se puso en manos de los habitantes la decisión de participar en la planeación.

## OTRAS HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN UTILIZADAS

---

- Consulta por votación.
- No sabe.
- No se usaron otras herramientas.
- Los Planes de Desarrollo Urbano.
- Reuniones permanentes con grupos de vecinos, asociaciones, empresarios, etcétera.
- Escucha de demandas ciudadanas.
- Programas de prevención del delito / Comités de Seguridad Pública.
- Asambleas mensuales del delegado por zonas.
- Miércoles ciudadano.
- Vigilancia y/o supervisión directa del delegado.
- Buzón de quejas.
- Botones de satisfacción del usuario en el CESAC, Ventanilla Única y Licencias por Cita.



## GOBIERNO EFICAZ

- Apertura a todos los habitantes.
- Transparencia y equidad.
- Vinculación con ciudadanos.
- La promoción del encuentro entre ciudadanos.
- Poder intervenir en decisiones generales.
- Honestidad de los funcionarios (autoridades).
- Vinculación de los problemas y la organización con el territorio.
- Corresponsabilidad entre habitantes y funcionarios.
- Contar con información amplia de las condiciones de la Delegación.
- Diseñar los procedimientos de participación con tiempo suficiente.
- Confianza.
- Cultura de participación ciudadana.
- Cultura cívica y política.

## GOBIERNO EFICIENTE

- Hacer causa común.
- Inclusión de los ciudadanos en las decisiones.
- Genera ideas sobre posibles soluciones.
- Herramienta de vigilancia.
- Enfoque a resultados.
- Los habitantes pueden conocer la problemática real.
- Conocimiento de las demandas y soluciones territorializadas.
- Dar soporte técnico a la factibilidad de las protestas.
- La población adquiere la capacidad para exigir el cumplimiento de los acuerdos.
- Priorizar demandas u obras.
- Ayuda a dimensionar el costo-beneficio.
- Contribuye a crear ciudadanía.
- Toma de decisiones en corresponsabilidad.

## ¿SON ADECUADAS ESTAS HERRAMIENTAS?

SÍ	15
NO	5
ALGUNAS VECES	1
NO ESPECIFICÓ	2
NO CONTESTÓ	1

**TOTAL:** 24

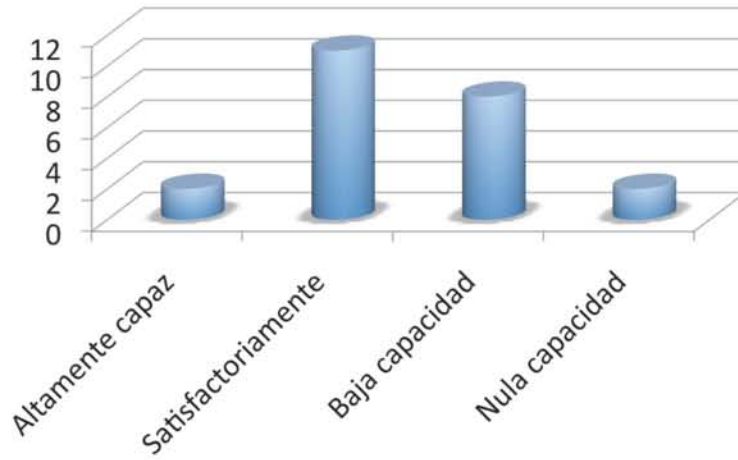
# Anexo 14

Cuestionario Etapa 3 / Preguntas de opción múltiple.

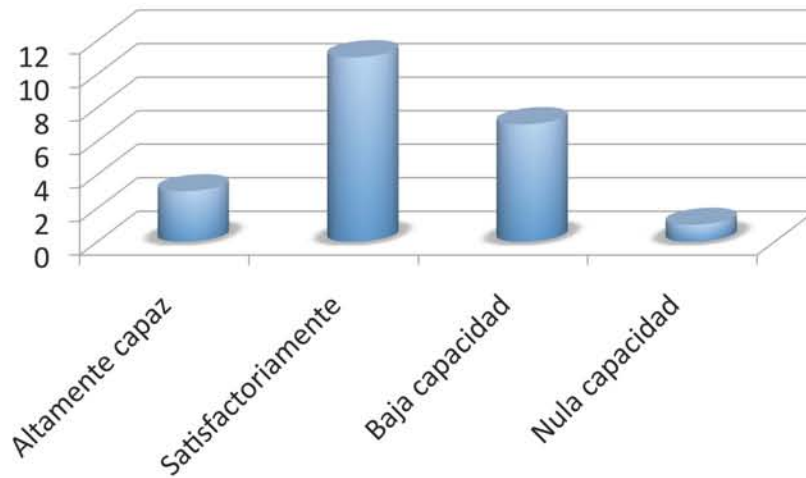
ENTRE-VISTA	OBSTÁCULOS	OPORTUNIDADES	EFICACIA	EFICIENCIA	GOB.DEM	P.PARTICIPATIVO
#1	3	3	3	3	2	3
#2	3	3	3	3	3	3
#3	2	2	3	S/R	1	3
#4	2	2	2	2	1	1
#5	3	3	2	S/R	1	1
#6	3	2	2	2	1	2
#7	4	2	4	4	4	4
#8	2	2	2	2	2	1
#9	3	3	2	3	3	3
#10	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R
#11	2	2	2	2	2	1
#12	3	3	3	3	2	1
#13	3	3	3	4	2	3
#14	2	3	3	2	2	1
#15	3	2	3	3	2	4
#16	2	1	2	2	1	2
#17	1	1	1	1	1	1
#18	2	1	2	3	2	1
#19	1	2	1	1	1	2
#20	2	2	2	1	1	1
#21	2	2	2	2	1	1
#22	2	S/R	2	S/R	S/R	S/R
#23	4	4	2	4	4	S/R
#24	2	2	2	S/R	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>50</b>	<b>53</b>	<b>47</b>	<b>40</b>	<b>42</b>
ALTO	23	22	23	19	22	21
NULO	92	88	92	76	88	84

## Anexo 15

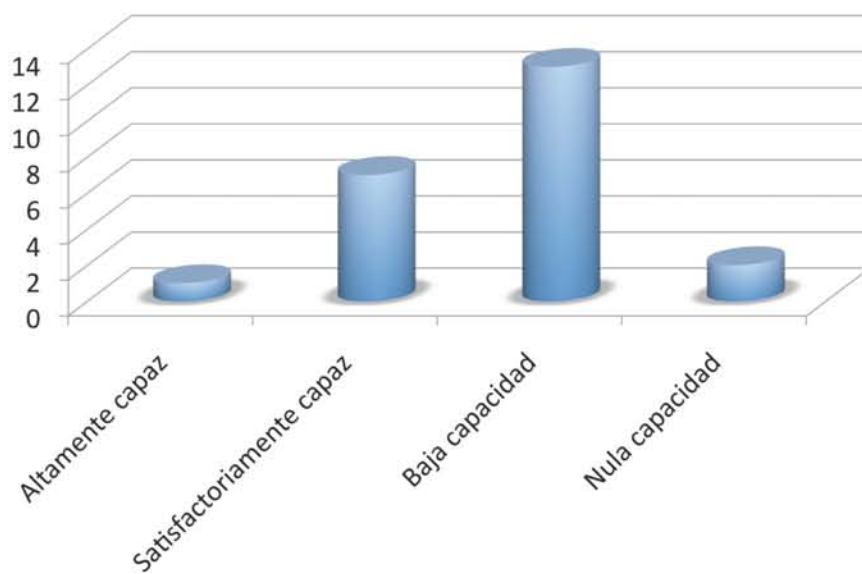
**Gráfica 1. Capacidad para librar obstáculos**



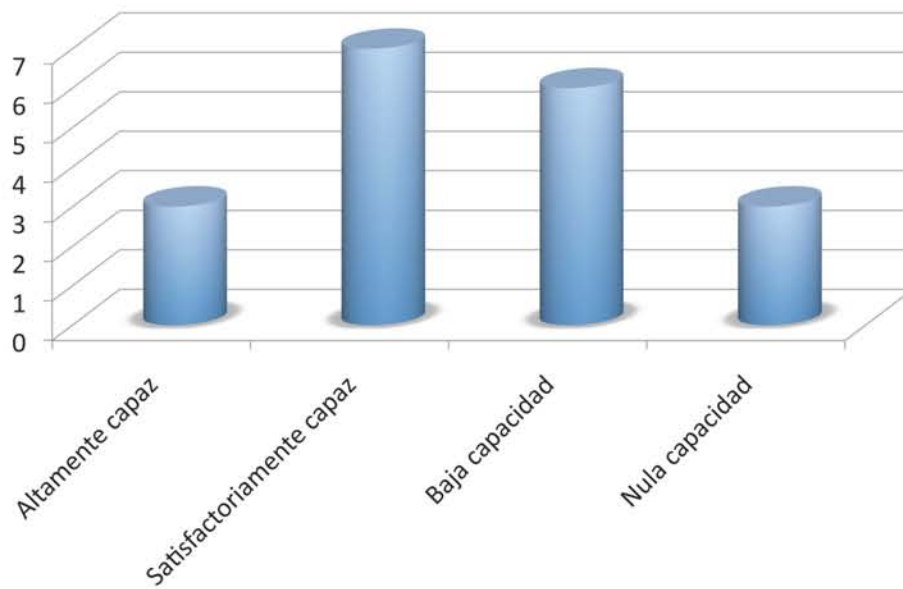
**Gráfica 2. Capacidad para aprovechar oportunidades**



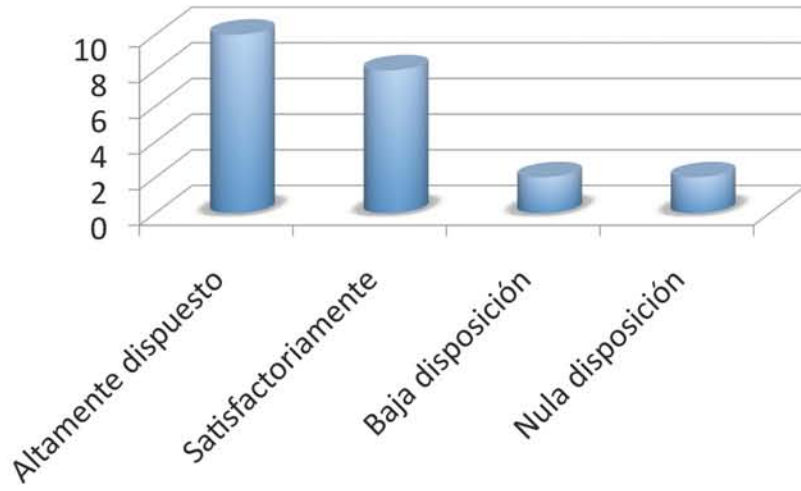
**Gráfica 3. Gobierno eficaz**



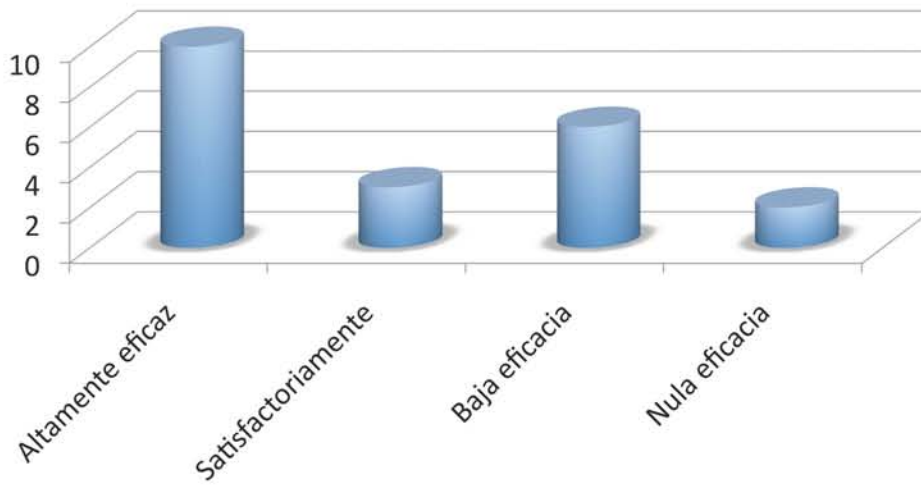
**Gráfica 4. Gobierno eficiente**



**Gráfica 5. Gobierno democrático**



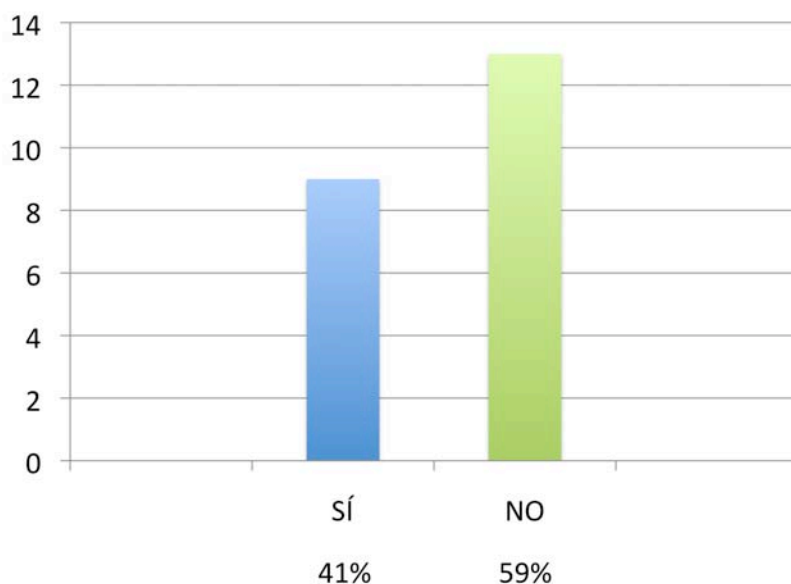
**Gráfica 6. Eficacia del Presupuesto Participativo**



# Anexo 16

## Gráfica 1

¿Usted y los vecinos contaron con la información necesaria para participar?



## Cuadro 1 / Concentrado

#	SÍ	NO	COMENTARIOS
#1		NO	La autoridad no da información porque así tiene control de la situación.
#2		NO	No hay información más que para los grupos conectados a la delegación.
#3	SÍ		Sí contaron con toda la información pero la asistencia a las asambleas era muy baja.
#4		-	<i>No se le formuló la pregunta.</i>
#5		NO	No se contó con toda la información pero no fue el gobierno el que falló sino la administración que era muy problemática.
#6		NO	Yo, como vecino, tuve muy poca información.
#7		NO	No siempre.
#8	SÍ		Yo, como funcionaria, no. Pero quienes se acercaron a las asambleas sí contaron con todos los elementos.
#9	SÍ		Sí, para el programa delegacional de desarrollo urbano, porque se notificó a toda la colonia.
#10		NO	No. Los vecinos no contaron con toda la información. No se educó a la ciudadanía para ejercer el instrumento de participación ciudadana.
#11		NO	No, yo, como vecina, no sabía lo que se iba a hacer. Como

			trabajadora (de la delegación) sabía lo que estaban planeando hacer pero no sabía del todo cómo se iba a llevar a cabo.
#12		NO	No, no se les invitó a los desarrolladores ni las asambleas fueron un gran movimiento ciudadano. Arne traía el interés político de entrar a las zonas no panistas.
#13		NO	Al cien por ciento, no. Si informarte es llegar y ponerte planes y si los entiendes qué bien, si no, pues ni modo...
#14	SÍ		Sí, Arne (Aus den Ruthen) y Fernando (Aboitiz) fueron bastante participativos en eso.
#15	SÍ		En el trienio de Gilberto López y Rivas yo te puedo hablar como vecina, en el de Eliseo Moyao puedo hablar como gobierno porque, además, a mí me tocó llevar a cabo... yo puedo decir que se dio la información que era susceptible y posible de darse.
#16	SÍ		Yo creo que no. Yo creo que es una franja pequeña en términos del conjunto de la población porque ir a votar (el presupuesto participativo) es una forma mínima (de participar). Pero fueron las cifras más altas de participación sólo por debajo de la consulta zapatista. Votó el 10% de la población delegacional.
#17	SÍ		Sí, sí contamos con toda la información y nos tomaron en cuenta porque, además, todo mundo escribía unos formatos donde poníamos nuestra opinión de cada cosa.
#18		NO	No, porque tú (como funcionario) llegas y no sabes realmente cuáles son las necesidades. Tú hablas de lo que te está afectando a ti no sabes si lo que te está afectando a ti es lo que les afecta a todos los vecinos y no tienes una perspectiva de si lo que te afecta a ti y a tus vecinos resuelve problemas más amplios.
#19		NO	Conocíamos la delegación bastante pero quizás faltaron algunos elementos para acabarlo de concluir y la vinculación de los presupuestos con la planeación es algo que ha estado desapegado siempre.
#20	SÍ		La información necesaria, así, a secas, para participar. La parte de difusión fue mediante un volante que se entregó puerta por puerta.
#21	SÍ		Sí, se hizo un trabajo muy importante de difusión de las asambleas entre los vecinos, casa por casa.
#22		NO	A veces la información es incompleta. Hace falta hacer valer las reglas del juego en todos los sentidos. Creo que de organizaciones civiles, los ciudadanos se sienten relegados.
#23		NO	No contamos con toda la información necesaria para participar.
#24		-	<i>No se le formuló la pregunta.</i>
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos arrojados de la pregunta #7.

## Anexo 17

Listado de las asambleas de presupuesto participativo que la Delegación Miguel Hidalgo realizó con población abierta en 2001 y 2002.

FECHA	COLONIA	AÑO
8 DE JUNIO	CINCO DE MAYO Y FCO. I MADERO	2001
14 DE JUNIO	AMPLIACIÓN POPO Y POPO	2001
15 DE JUNIO	U. H. LEGARIA Y DEPORTIVA PENSIL NORTE	2001
21 DE JUNIO	VENTURA PÉREZ DE ALBOA Y LEGARIA	2001
22 DE JUNIO	PENSIL NORTE Y PENSIL SUR	2001
25 DE JUNIO	DEPORTIVA PENSIL SUR	2001
28 DE JUNIO	REFORMA PENSIL	2001
29 DE JUNIO	CUAUHTÉMOC PENSIL Y MODELO PENSIL	2001
02 DE JULIO	SAN JUANICO	2001
06 DE JULIO	PERALITOS	2001
09 DE JULIO	LOS MANZANOS	2001
13 DE JULIO	LAGO SUR, LAGO NORTE Y LAGO DOS	2001
17 DE AGOSTO	TACUBA	2001
24 DE AGOSTO	AMÉRICA	2001
30 DE AGOSTO	OBSERVATORIO	2001
31 DE AGOSTO	DANIEL GARZA	2001
03 DE SEPTIEMBRE	AMPLIACIÓN DANIEL GARZA	2001
10 DE SEPTIEMBRE	16 DE SEPTIEMBRE	2001
11 DE OCTUBRE	HUICHAPAN E IGNACIO M. ALTAMIRANO	2001
19 DE OCTUBRE	SAN DIEGO OCOYOACAC	2001
26 DE OCTUBRE	SAN LORENZO TLALTENANGO	2001
30 DE OCTUBRE	AMPLIACIÓN TORREBLANCA	2001
08 DE NOVIEMBRE	TORREBLANCA	2001
15 DE NOVIEMBRE	ARGENTINA ANTIGUA	2001
22 DE NOVIEMBRE	MÉXICO NUEVO Y SAN JOAQUÍN	2001
30 DE NOVIEMBRE	ARGENTINA PONIENTE	2001
06 DE DICIEMBRE	MARIANO ESCOBEDO Y SAN JOAQUÍN	2001
07 DE DICIEMBRE	NEXTITLA	2001
10 DE ENERO	POPOTLA	2002
25 DE ENERO	AGRIULTURA	2002
01 DE FEBRERO	ANÁHUAC II	2002
15 DE FEBRERO	TLAXPANA	2002
22 DE FEBRERO	LOMAS DE SOTELO II	2002
01 DE MARZO	LOMAS DE SOTELO I	2002
22 DE MARZO	IRRIGACIÓN Y PERIODISTA	2002
12 DE ABRIL	LOMA HERMOSA	2002
19 DE ABRIL	AMPLIACIÓN GRANADA Y GRANADA	2002
24 DE MAYO	REFORMA SOCIAL	2002
07 DE JUNIO	VERÓNICA ANZURES	2002
21 DE JUNIO	TACUBAYA	2002
05 DE JULIO	SAN MIGUEL CHAPULTEPEC	2002
02 DE AGOSTO	ESCANDÓN	2002
06 DE SEPTIEMBRE	CINCO DE MAYO Y FRANCISCO I. MADERO	2002
13 DE SEPTIEMBRE	DEPORTIVA PENSIL SUR Y DEPORTIVA PENSIL NTE.	2002
27 DE SEPTIEMBRE	AMPLIACIÓN POPO Y POPO	2002
11 DE OCTUBRE	PENSIL NORTE Y PENSIL SUR	2002
25 DE OCTUBRE	AMPLIACIÓN DANIEL GARZA	2002

**FUENTE:** Informe de Gobierno de la Delegación Miguel Hidalgo. 2003.



## Anexo 18

Listado de los 15 programas parciales de desarrollo urbano que la SEDUVI diseñó y aprobó entre 1997 y 2000.

LOCALIZACIÓN	PLAN PARCIAL	DELEGACIÓN	SÍ APROBADO / NO APROBADO
Suelo urbano	Nápoles	Benito Juárez	Sí
Suelo urbano	San Simón Ticumac	Benito Juárez	
Suelo urbano	Santa María La Ribera	Cuauhtémoc	Sí
Suelo urbano	Centro Histórico	Cuauhtémoc	Sí
Suelo urbano	Centro Histórico	Cuauhtémoc	Sí
Suelo urbano	Tacubaya	Miguel Hidalgo	Sí
Suelo urbano	Mesa de Hornos	Tlalpan	Sí
Suelo urbano	La Merced	Venustiano Carranza	Sí
Suelo urbano	Santa Fe	Cuajimapa / Á. Obregón	-
Suelo urbano	Granjas México	Iztacalco	-
Suelo urbano	Coyoacán	Coyoacán	Sí
Suelo urbano	Hipódromo	Cuauhtémoc	Sí
Suelo urbano	El Rosario	GAM	-
Suelo de Conservación	Lomas de Tarango	Á. Obregón / Cuajimalpa	Sí
Suelo de Conservación	Zentlápatl	GAM	-
Suelo de Conservación	La Lengüeta	GAM	-
Suelo de Conservación	Cerro de la Estrella	Iztapalapa	Sí
Suelo de Conservación	Santa Catarina	Iztapalapa	
Suelo de Conservación	El Ocotal	Magdalena Contreras	Sí
Suelo de Conservación	Hueyatla	Magdalena Contreras	-
Suelo de Conservación	Yecahuzotl	Tláhuac	-
Suelo de Conservación	San Andrés Totoltepec	Tlalpan	Sí
Suelo de Conservación	San Lucas Xochimanca	Xochimilco	No
Suelo de Conservación	San Francisco Tlalnepantla	Xochimilco	No
Suelo de Conservación	San Mateo Tlaltemango y Santa Rosa Xochiac	Álvaro Obregón / Cuajimalpa	No
Suelo de Conservación	San Pedro Tláhuac	Tláhuac	No
Suelo de Conservación	Santa María Nativitas	Xochimilco	No
Suelo de Conservación	Santa Cruz Acalpixca	Xochimilco	No
Suelo de Conservación	El Gavillero	Magdalena Contreras	No
Suelo de Conservación	Villa Milpa Alta	Milpa Alta	No

**FUENTE:** Elaboración propia con datos tomados de Pradilla Cobos, Emilio. (2000). *La ciudad de México hoy, bases para un diagnóstico*. Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México". México, GDF, p.306-307.