



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Arquitectura

Licenciatura en Urbanismo

Espacio Público y Participación Ciudadana. El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México (2007-2012).

TESIS que para obtener el título de URBANISTA

Presenta

José Ángel Godoy Ortega

Directora

Dra. Alicia Ziccardi

Ciudad Universitaria, agosto 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“De lo que se trata es de ampliar, en todos los niveles de la organización social, los espacios o esferas de democracia... como advertía Rousseau, si de frente a los problemas de su colectividad, los ciudadanos se preguntan: “y, a mi ¿qué me importa?”, la democracia está muerta” (Salazar Ugarte, 2004, pág. 51)

Extiendo mis agradecimientos

A la Dra. Alicia Ziccardi, por dirigirme y asesorarme, compartirme su tiempo y conocimiento. Por su paciencia y atenciones que hicieron posible este trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por ser mi alma máter y encausar el camino de este trabajo.

A mi familia por el cariño y apoyo absoluto, a mis padres Leticia y Ángel, a Valentina. A José Ángel Godoy Ángeles, a Eva, Emilia, Martha, Cony, José Alfredo y Javier.

A mis amigos incondicionales Jimena, Diego, Ricardo y César.
A América por su apoyo, cariño y motivación

A Angélica Melgoza, José Manuel Estrada, Israel Cacho por sus enseñanzas, confianza y apoyo.

A mis profesores Francisco Castañeda Iturbide, Jesús Flores Téllez, Flora Garza Villegas, Miriam Téllez Ballesteros y Paula Freire Santoro.

A mis sinodales Virginia Lahera, Enrique Soto, Alberto Ramos y Bolaños y José Luis Salazar por su asesoría y apoyo para la culminación de este proyecto

A Pablo Yanes Rizo, Alberto Martínez Flores, Job Luna y Jaime Rello, por compartir su tiempo, además de su conocimiento y experiencia en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México, parte fundamental de esta tesis.

Introducción.....	9
Planteamiento del problema de investigación.....	9
¿Por qué es necesario identificar indicadores y características de resultados en los proyectos y programas de participación ciudadana?	13
Objetivo General	14
Objetivos Específicos.....	14
Capítulo 1. Marco Conceptual y Metodológico	15
1.1 Participación Ciudadana.....	15
1.1.1 Niveles y Tipos de participación ciudadana.....	20
1.1 El espacio público	28
1.2 Metodología y técnicas de investigación empleada	31
1.3.1 Las etapas de investigación	32
1.3.1.1 Las técnicas de investigación.....	33
1.3.1.2 Selección de casos de proyectos destacados.....	34
1.3.2 Hipótesis de trabajo	34
Capítulo 2 Caracterización del espacio público en la Ciudad de México	35
2.1 El espacio público en la Constitución Política de la Ciudad de México.....	35
2.2 Distribución del espacio público en la CDMX	40
2.3 La dimensión socio territorial del espacio público.....	48
3.2.1Fraccionamientos Suburbanos (Espacio Homogéneo).....	50
2.3.2 Unidades Habitacionales (Espacio Colectivizado).....	52
2.3.3 Pueblos en la metrópoli (Espacio Ancestral).....	54
2.3.4 Colonias / barrios populares (Espacio Negociado).....	56

2.3.5 Ciudades Centrales (Espacio Disputado).....	60
2.3.6 Fraccionamientos privados (Espacio Insular)	62
2.1 Otros programas de mejoramiento o creación de espacio público en la Ciudad de México.....	66
Capítulo 3 Panorama de la Participación Ciudadana en el ámbito del espacio público y ciudad en la Ciudad de México.....	70
3.1 La Participación Ciudadana en el contexto del PCM.....	70
3.2 Obstáculos y riesgos en la participación ciudadana.....	72
3.3 Prerrequisitos para el funcionamiento de los procesos de participación ciudadana.....	75
Capítulo 4 El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México como caso de estudio.....	81
4.1 El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México (2007-2012).....	81
4.1.1. Lineamientos y mecanismos de operación	83
4.1.2 Ejecución de los proyectos comunitarios.....	86
4.1.3 Reflexiones del PCMB	88
4.2 Proyectos innovadores y socialmente representativos del PCMB (2007-2012).....	100
4.2.1 Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en la Colonia Miravalle	100
4.2.2 Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial “La Hormiga”, Pueblo de Tizapán, San ángel	104
4.2.3 Otros proyectos del PCMB sobresalientes	108
Capítulo 5 Identificación de elementos de éxito característicos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2007 – 2012)..	111
5.2 Elementos característicos del PCMB.....	114
5.2.1 Corresponsabilidad.....	114
5.2.2 Organización	116
5.2.3 Universalidad.....	116
5.3 Indicadores de éxito presentes en el PCMB.....	117
Capítulo 6 Conclusiones.....	120
Referencias Bibliográficas.....	125

Anexos	128
Entrevistas aplicadas a participantes, diseñadores, gestores y promotores del PCMB	128

Índice de Figuras

Gráficos

Gráfico 1 Niveles de Participación Ciudadana Arnstein	22
Gráfico 2 Dimensiones del espacio público.....	30
Gráfico 3 El espacio público en la CPCM	38
Gráfico 4 Función y atributos del espacio público	39
Gráfico 5 Requisitos del proyecto para participar en el PCMB	84
Gráfico 6 Criterios de selección de los proyectos del PCMB.....	85
Gráfico 7 Tipo de Obras y Acciones PCMB 2008	90
Gráfico 8 Proyectos presentados en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2007-2012)	95
Gráfico 9 Proyectos presentados y proyectos autorizados del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2007 - 2012)	96
Gráfico 10 Presupuesto destinado al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2007 -2012)	98
Gráfico 11 Presupuesto promedio anual por proyecto del PCMB en el periodo 2007-2012.....	99
Gráfico 12 PCMB Colonia Miravalle, Iztapalapa.....	101

Ilustraciones

Ilustración 1 Distribución del espacio público en la Ciudad de México	41
Ilustración 2 Concentración de espacios públicos en la Ciudad de México y superficie de espacios públicos por alcaldía	42
Ilustración 3 Concentración de espacios públicos y grado de marginación urbana en la Ciudad de México	44
Ilustración 4 Espacios públicos y grado de marginación urbana alto en la Ciudad de México	45
Ilustración 5 Espacios públicos y grado de marginación urbana medio en la Ciudad de México	46
Ilustración 6 Espacios públicos y grado de marginación urbana bajo en la Ciudad de México	47

Ilustración 7 Tipología espacios públicos Fraccionamientos Suburbanos (Espacio Homogéneo)	51
Ilustración 8 Tipología espacios públicos Espacio Colectivizado	53
Ilustración 9 Tipología Espacios Públicos Espacio Ancestral	55
Ilustración 10 Tipología de Espacios Públicos Espacio Negociado	59
Ilustración 11 Concentración de espacios públicos en el Espacios Disputado y el Espacio Negociado	64
Ilustración 12 Concentración de espacios públicos en el Espacio Colectivizado y el Espacios Ancestral	65
Ilustración 13 Distribución de proyectos y programas orientados a la creación o mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México	68
Ilustración 14 Población beneficiada PCMB por alcaldía	91
Ilustración 15 Espacios públicos en la CDMX existentes vs Proyectos Comunitarios del PCMB	93
Ilustración 16 Obras realizadas PCMB Miravalle, Iztapalapa	102
Ilustración 17 Proyectos sobresalientes PCMB Colonia Miravalle, Iztapalapa	103
Ilustración 18 Proyecto PCMB La Hormiga, Tizapán, San Ángel.....	105
Ilustración 19 Obras realizadas PCMB La Hormiga, Tizapán San Ángel	107
Ilustración 20 Marginación urbana y Proyectos del PCMB	122

Tablas

Tabla 1 Niveles y Clasificación de la Participación Ciudadana	26
Tabla 2 Objetivo General del PCMB	112
Tabla 3 Objetivos Específicos del PCMB.....	113

Introducción

Planteamiento del problema de investigación

La participación ciudadana comúnmente es considerada en las diferentes agendas gubernamentales, a distintos niveles de gobierno y a diversas escalas territoriales, consagrada como un derecho de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas.

La participación ciudadana es contemplada a nivel internacional. En 2015 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible que cuenta con 17 objetivos. El objetivo 10 “Reducción de las Desigualdades” establece dentro de sus metas, 10.2 “potenciar y promover la **inclusión social**, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”. (Naciones Unidas, 2018, pág. 47). El objetivo 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles” contiene la meta 11.3 “aumentar la **urbanización inclusiva** y sostenible y la capacidad para la planificación, y **la gestión participativa**, integrada y sostenible de los asentamientos humanos en todos los países”. (Naciones Unidas, 2018, pág. 52).

A nivel nacional a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Artículo 115. De los Estados de la Federación y del Distrito Federal: inciso II; sostiene que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia asegurando la **participación ciudadana**.

La participación ciudadana también se consagra en leyes, como la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley de Planeación, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, además de las leyes estatales como la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, entre otras que hacen un esfuerzo por reivindicar la participación ciudadana.

A nivel local encontramos diversos mecanismos de participación que están regulados en las leyes locales tales como el referéndum, plebiscito, iniciativa, consulta, colaboración, rendición de cuentas, difusión pública, audiencia pública, recorridos, asamblea, organizaciones ciudadanas y red de contralorías ciudadanas.

En el caso de la Ciudad de México la primer Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) entró en vigor en 1995 y desde 2004 cada alcaldía cuenta con una Dirección General de Participación Ciudadana.

Como se observa, existen diversos mecanismos establecidos en la ley que demarcan la forma de participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito público. En la mayoría de las entidades, es a través de la Ley de Participación Ciudadana y su Reglamento que establece los mecanismos legales para tal fin; aun cuando la ley establece diversos mecanismos para asentar las bases de la participación ciudadana, la manera cómo la población puede tener alcance a estos mecanismos y llevar a cabo su implementación se vuelve ambigua o limitada.

De tal forma que para que se pueda generar participación aplicando la ley, es necesario que el ciudadano conozca de estos mecanismos y cómo utilizarlo para incidir en las decisiones públicas. Pero ¿cómo lograr esto cuando existe desconocimiento de las leyes y los mecanismos para hacer válida la participación de la población en general?

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) a través de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP, 2012), reportó que el 65% de los ciudadanos entrevistados declararon tener poco interés en la política, y el 44% de la población entrevistada encuentra que, para trabajar en una causa común, resulta difícil o muy difícil organizarse con otros ciudadanos.

En materia de desarrollo urbano, a nivel local tan sólo el 23.3 % de las administraciones públicas municipales-locales cuentan con espacios para la participación y/o consulta (Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2014). Si bien la ley plantea las bases para que exista una mayor participación, en realidad el nivel sigue siendo bajo.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), puesto en marcha por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal en 2007 pretende promover la creación de espacios públicos como lugares de encuentro que fortalecen la vida comunitaria, pero se enfrenta a los obstáculos propios de la creación de una nueva institucionalidad como requisito para una adecuada operación. (Ziccardi, 2012).

Sustentado en la organización social de los sectores populares, y en la asesoría que realizan organizaciones sociales, civiles y académicos y con la finalidad de construir o recuperar espacios públicos en barrios populares, el PCMB constituye una responsabilidad gubernamental para generar condiciones que faciliten el desarrollo de actividades sociales, deportivas, recreativas y culturales como ejercicio del derecho a la ciudad. De tal forma que este Programa ha logrado procesos de innovación y democratización de la gestión local, ya que crea espacios e instrumentos de participación ciudadana que incluyen a la ciudadanía en decisiones públicas para hacer valer sus derechos.

Tomando como caso de estudio el PCMB, esta tesis identifica indicadores para evaluar la práctica de la participación ciudadana promovida por este Programa.

¿Por qué es importante evaluar la participación ciudadana?

Es necesario evaluar para conocer los resultados de las políticas públicas, erradicar errores y replicar aciertos; además del por qué y cómo los servidores públicos usan recursos públicos, considerando las diversas opciones para el empleo de estos recursos. De ahí surge la idea de identificar indicadores que sean aptos para evaluar cualitativamente y cuantitativamente el nivel de participación ciudadana de forma objetiva, en materia de desarrollo urbano y en este caso particular para conocer como incide en la creación y mejoramiento de espacio público.

En las últimas décadas se han acumulado un gran número de experiencias de participación ciudadana impulsadas, en algunos países y en todos los continentes. Los gobiernos de distintos niveles federal, estatal y municipal promueven instrumentos y experiencias, para hacer partícipes a los ciudadanos de la toma de decisiones que los afectan. Algunas de estas actividades son gestionadas por organismos multilaterales que desarrollan lineamientos, con la finalidad de que se genere una oferta participativa consistente y efectiva. El Banco Mundial, por ejemplo, invirtió del año 2000 al año 2010, 85 billones de dólares en proyectos de asesorías para promover la participación ciudadana. (Mansuri y Rao 2012; Fung, 2015). Se puede prever que la participación institucionalizada es la que recibe una mayor atención por parte de autoridades y gobiernos. Sin embargo, este tipo de participación no es un tipo de participación que se dé de forma constante.

La institucionalización de la participación no ha sido un proceso lineal. El proceso se ha dado más bien por oleadas. El estímulo a la participación suele disminuir en épocas de crisis y de escasez de recursos, cuando los criterios técnicos suelen predominar en la hechura de las políticas públicas. (Fung, 2015, pág. 73)

Partiendo de que la gobernanza es un marco formal e informal que da cabida a diferentes actores dentro de las instituciones de gobierno, es importante destacar que el actor más importante en la toma de decisiones públicas es el ciudadano. Se puede considerar como el más valioso en varios sentidos puesto que el ciudadano, de manera individual y organizada, es quien define el rumbo y naturaleza de las acciones del gobierno. En este sentido “el ciudadano no lo es por habitar en un lugar [...] ni tampoco lo son necesariamente los que disfrutan de derechos jurídicos como para entablar juicio o ser juzgados [...] El ciudadano [...] se define mejor por su participación en la justicia y en el gobierno” (Aristóteles, 2007, pág. 227).

¿Por qué es necesario identificar indicadores y características de resultados en los proyectos y programas de participación ciudadana?

Actualmente existe información sobre diferentes tipos de participación ciudadana y su clasificación de acuerdo con el impacto que puede generar; pero resulta necesaria la identificación de características sólidas y replicables, que puedan ser validadas y evaluadas, ya sea por algún órgano o entidad externa al aparato de gobierno y a través de la investigación académica para mejorar la eficacia y eficiencia de la participación ciudadana.

En el contexto del capitalismo existe siempre un antagonismo entre el mercado que utiliza a la ciudad como un bien con valor de cambio y es la sociedad civil, organizada o no, que ve la ciudad por su valor de uso. Una de las grandes contradicciones de la ciudad moderna, es que la producción de localizaciones que realiza la sociedad, genera una valorización, que es apropiada por aquellos que tienen la posibilidad y capacidad financiera para hacerlo. La lógica de la ciudad capitalista produce una ciudad colectiva, que es apropiada individualmente. (Lefebvre, 1974)

De tal manera que los indicadores en la participación ciudadana son un mecanismo en favor de la transparencia en la gestión, necesarios para la recuperación del verdadero sentido de la democracia dentro del desarrollo urbano. Los indicadores son medidas que nos permiten observar en dónde nos encontramos, si se ha mejorado en relación al pasado, y hacia donde se quiere llegar en el futuro. Se deben plantear objetivos con base en la situación actual, y de esta forma los indicadores generaran la base para la formulación de políticas públicas en favor de mejorar la calidad de la participación ciudadana.

Alentar la participación promueve la colaboración cívica, genera un sentimiento de pertenencia y propiedad entre los habitantes, se otorga prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos y de calidad: [...] contribuye a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y políticas. (Naciones Unidas, 2017)

Objetivo General

Identificar los efectos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial durante los años 2007 – 2012. En función de promover la participación ciudadana en la creación y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México. Y así demostrar que la participación ciudadana puede ser una herramienta capaz de ofrecer soluciones óptimas, a través del análisis del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el cual buscó la creación y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México.

Objetivos Específicos

1. Analizar los distintos tipos, niveles y prácticas de participación ciudadana para identificar cuáles ofrecen una participación que permite obtener mejores resultados materiales y sociales
2. Demostrar que la distribución de los espacios públicos y su mantenimiento es desigual en la Ciudad de México; y que, por lo tanto, la participación ciudadana debe considerarse un requisito que puede contribuir a contrarrestar esta desigualdad.
3. Analizar la participación ciudadana en el marco de la creación y mejoramiento del espacio público a través del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México para identificar prácticas exitosas logradas y sus características, las cuales pueden ser replicados en futuras ediciones del programa o en programas similares, y a la vez corregir las deficiencias encontradas en el análisis realizado.

Capítulo 1. Marco Conceptual y Metodológico

1.1 Participación Ciudadana

En primera instancia es necesario mencionar que existen diversas formas de conceptualizar la participación ciudadana de acuerdo con los diferentes puntos de vista implementados por varios autores.

Ziccardi (2004) y Arzaluz (2004) sostienen que existen diversas variantes y formas de involucramiento ciudadano en los procesos de gestión urbana local, haciendo énfasis en dos aspectos, la amplia utilización del concepto de participación ciudadana, y la ausencia de una metodología de observación de la participación ciudadana, como esfuerzos previos para articular una definición. Ziccardi (1998) recupera el concepto de Thomas Marshall sobre los componentes de la ciudadanía - social, civil y política- considerando que el concepto se enfoca en el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos ciudadanos e inherentes a una determinada comunidad territorial.

Cunill (2004) define la participación ciudadana como: “La intervención de los individuos en actividades públicas en tanto

portadores de intereses sociales” (pág. 241). Otra definición es la de Verba (1998), quien aplica el concepto de participación política como “la actividad cuya consecuencia es afectar directamente o indirectamente la acción gubernamental” (pág. 55); ya sea para promover el desarrollo de capacidades individuales o construir comunidades. Definición que resalta la importancia de lograr comunicar información y generar presión sobre necesidades y preferencias ciudadanas para ser consideradas en la agenda política.

Ziccardi (1998), define la participación ciudadana como aquella que “se produce en las ciudades y que representa los intereses particulares de los ciudadanos se incluyan en los procesos decisorios” (pág.114). A partir del concepto se puede generar una clasificación de las diversas formas de participación: participación institucionalizada, participación autónoma, participación clientelística y participación incluyente (Saltalamacchia y Ziccardi, en RMS) Este enfoque ayuda a comprender que la calidad en la participación ciudadana no siempre es la misma de acuerdo con los medios y fines, por ende, existen algunos tipos de participación más deseables que otros. Esta óptica ayudará a dilucidar indicadores que muestren cuando un proceso participativo es inadecuado para garantizar

políticas públicas de calidad, de tal forma que la participación ciudadana no siempre se da de la manera esperada.

Henry Lefebvre (1974) da indicios y resalta que la participación puede ser manipulada y conseguir que ésta se muestre sin intención y sentido. Se cuestiona la manifestación de la alineación urbana, sostiene que se genera como consecuencia de una falta de control sobre los medios y procesos de producción y sobre el mismo proceso y su producto, además esta se puede viciar convirtiéndose en una “participación mecánica, simulada y escasa” (pag.134); como resultado de la producción capitalista del espacio.

Lefebvre (1974) expone que lo urbano es una forma para el punto de encuentro, el lugar para una congregación, para la simultaneidad “no tiene ningún contenido específico, sin embargo, todo se acomoda y vive en ella, es algo más y algo distinto que sólo la acumulación” (pág. 13). De tal forma que la democracia urbana implica la igualdad de los lugares y por lo tanto debería implicar la igualdad de la participación, por el contrario la centralidad implícita en la ciudad, produce jerarquía y por tanto la desigualdad y segregación; ésta a su vez complica y destruye la complejidad, cortan la información y conducen al informe, luego entonces el orden que producen no es más que

aparente, encaminando a una democracia simulada donde el ciudadano se ve discriminado e incapacitado para formar parte en la toma de decisiones. “La ausencia de democracia urbana se mide por la pasividad de los interesados, su silencio, su prudencia hacia lo que les concierne”. (Lefebvre, 1974, pág. 145).

Uno de los problemas identificados en esta línea, es la idea desde la cual los proyectistas (urbanistas, arquitectos, etc.) visualizan desde lejos objetos: edificios, vecindarios, ciudades, en espacios de papel reducidos, pasando de lo vivido a lo abstracto. Es una ilusión que después de esta conversión, se regrese a lo “vivido” cuando se llevan a cabo los planes, programas y proyectos. Se establece entonces una contradicción. Lefebvre (1974) se cuestiona si los especialistas y técnicos perciben que su espacio objetivo es en la práctica, un espacio ideológico y por ende represivo.

Por otra parte Font (2004) hace referencia a que actualmente existe un cambio de paradigma mediante el cual la participación ha evolucionado, debido a la generalización de la educación media superior, el acceso de grandes sectores de la población a la universidad y el papel desarrollado por los medios de comunicación de masas, factores que han dado lugar a la

“movilización cognitiva”; donde los ciudadanos van dejando el rol pasivo y exigen el poder de acción más allá de elegir a sus representantes.

Existe un desafío en el sentido de introducir la responsabilidad ciudadana sin disolver la responsabilidad del Estado. Tal como indica Cunill (2004) no se debe suponer que un Estado social implica un modelo donde el ciudadano sea pasivo, lo que genera dicha pasividad, es el Estado en su versión paternalista, corporativista e intervencionista.

Por otra parte, las teorías y concepto de “Estado abierto” que hace Habermas (2009) abre la posibilidad de incluir la accesibilidad que debe mostrar el Estado hacia la participación de la sociedad en las decisiones públicas. El Estado democrático implica revalorar el papel de los ciudadanos y aceptar su adherencia en la esfera pública. El autor apunta que por definición lo que sucede en la esfera pública involucra a todos los ciudadanos y por ende debe ser accesible a la participación ciudadana y no debe estar destinada únicamente a las autoridades.

Brito (2004) señala que, considerando la diferenciación histórica de la democracia como valor y práctica social, se distinguen algunos tipos de gobernabilidad a) aquella que

gestiona la lógica de la gobernabilidad por interés táctico del Estado y no por el interés estratégico de la sociedad civil. b) aquella que resulta del concepto de sociabilidad y diferenciación social en todas sus formas, promoviendo la socialización del Estado y del Mercado; y c) la que se define en la relación global entre Estado y Sociedad Civil, esto en la clásica y problemática relación elaborada por estas dos entidades.

Se debe considerar que América Latina se caracteriza por procesos históricos como la transición del autoritarismo a la democracia, que han redefinido la interacción entre el Estado y la sociedad, bajo esquemas que estructuran las relaciones sociopolíticas; y en consideración de eso, encaminar hacia la idea de que “en las democracias la participación no solo es un efecto esperado sino también deseable, mediante el cual se contribuye a garantizar la incidencia social en la toma de decisiones y en la implementación de las acciones públicas de gobierno”. (Bassols, 2011 pág.159)

De esta manera la participación ciudadana aborda y se plantea la preocupación sobre la capacidad que tiene el gobierno para la conducción de la sociedad. Los elementos que ofrece la gobernabilidad contribuyen a superar visiones jerárquicas y

monopólicas de la actuación pública. El autor sostiene que en el análisis de las redes de poder no se debe perder de vista el sentido de fragmentación y dispersión del poder político. La implementación de prácticas de gobernabilidad puede tener connotaciones negativas como resultado de las asimetrías en el poder, a través de las cuales se reproducen y refuerzan las estructuras hegemónicas, y la desigualdad, la polarización social, y el autoritarismo.

Otro punto de vista similar, se expone en la crítica elaborada por Francisco Porrás, (2005) donde se entiende a la gobernabilidad como un modelo de acción pública diferente al gobierno “una multiplicidad de instituciones que en un contexto político atomizado, fragmentado y descentralizado, producen, implementan y evalúan políticas públicas con base en una organización no burocrática ni jerárquica” (pág. 120). Elementos que suponen una redefinición de las esferas pública y privada.

De esta forma las redes son un recurso que contribuye a superar las limitaciones del gobierno, de manera que los diferentes actores sociales crean mecanismos de cooperación. Así mismo se plantea que el centro de la gobernabilidad no es la definición del qué hacer con la ciudad, sino métodos, el cómo

alcanzar esos objetivos, tal como la implementación de una participación ciudadana eficiente.

Ziccardi (1998) Resalta no sólo la necesidad de calificar la gobernabilidad sino también recuperar la gobernabilidad democrática; la cual hace referencia a las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política. (Lechner, 1995)

Otro enfoque es el de la autora Guarneros Meza (2005), que se centra en el ámbito local. Realiza una diferenciación entre la gobernabilidad y la gobernabilidad local. El punto de vista se enfoca a las condiciones socioeconómicas y las interacciones entre los órdenes global y local, como elementos de interés en los procesos de gobernabilidad local, en la que el ámbito cultural desempeña un papel central. Es desde esta escala (local) la cual se emplea como medio de análisis para el caso de estudio de esta tesis.

El concepto de gobernabilidad local da pie a la participación comunitaria definida por Aranguren (2005), quien sostiene que se debe tomar en cuenta que el fin de la participación ciudadana es conseguir una mejor comunidad, donde se conjuguen

recursos y experiencias, en general esfuerzos enfocados en incrementar la calidad de vida de los habitantes, de tal forma que se crea un entorno de ciudadanos que colaboran: “La participación es un fin en sí mismo [...] No sólo participamos para construir un barrio mejor, sino que el hecho de participar alienta la puesta en común de experiencias, habilidades, actitudes proactivas, generación de cultura de equipo” (Aranguren, 2005 pág. 8).

De tal forma que la participación comunitaria se da de forma autónoma dentro de un determinado espacio local y como característica integra a los integrantes de una comunidad para mejorarla.

En conclusión, la participación funciona como componente central en la democracia; en particular la participación ciudadana dentro del ámbito de la gestión urbana, cuyo concepto no reemplaza el de la participación política, ya que cuenta con objetivos y líneas de acción diferente. Ziccardi (1998) sostiene que la primera, más allá del derecho al voto, los habitantes ejercen su participación y serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos. Además de recalcar la importancia del ámbito local, ya que es donde la participación ciudadana tiene una mayor posibilidad de ser

efectiva, ya sea en el municipio, en la colonia, en el barrio, es donde los ciudadanos acceden a condiciones diferenciales, a bienes y servicios.

¿Cómo recuperar la conceptualización de la ciudad como un producto social y cultural?

Ramírez Kuri (2003) resalta la importancia del espacio local desde la óptica de estudio visto como un lugar de experiencia cotidiana de los ciudadanos, en donde se dan interacciones políticas más allá de las cuestiones físicas.

La participación ciudadana requiere de espacios e instrumentos para que sea ejercida. En primera instancia los espacios se definen como estructuras creadas para la atención de asuntos públicos. Los ciudadanos pueden verse en la necesidad de representarse o representar a su comunidad local y para eso se requiere de espacios tales como consejos ciudadanos, comités y asociaciones civiles, para ser el medio a través del cual los ciudadanos hagan saber su opinión y que esta sea escuchada.

Ziccardi (2004) sostiene que las principales formas de participación en el ámbito local se dan a través de los comités vecinales y consejos de población (en general, instancias institucionalizadas) y reconocidas por la legislación. Sin

embargo, la autora resalta la **intensidad** de la participación que se genera a través de espacios no institucionalizados, tales como asociaciones civiles y voluntarias; estos espacios fomentan formas más solidarias y que se basan en el trabajo comunitario (por ejemplo: autoconstrucción de vivienda, redes de salud reproductiva y faenas).

Los espacios de participación también pueden clasificarse a través de su representatividad ya sea para un colectivo o para un ciudadano (individual), y a su vez pueden identificarse por el objetivo que persiguen, ya sea local o a una escala mayor, y también debido a su contexto. De tal manera que Ziccardi (2004) identifica tres tipos de clasificación de la representación de las formas o espacios de participación: a. territorial (barrio, colonia, comunidad), b. sectorial (discapacitados, comunidad lgbttiq+, mujeres, jóvenes) c. temática (temas ambientales, socioeconómicos, urbanos).

Estos espacios requieren de mecanismos o instrumentos para que la ciudadanía ejerza la participación respecto a asuntos públicos. Los instrumentos son diferentes en cuanto a su estructura y funcionamiento. Ziccardi (2004) agrupa en tres tipos los distintos instrumentos:

- i. Instrumentos de consulta pública, en función de la toma de decisiones como por ejemplo encuestas a través de medios masivos de comunicación en torno a un problema social, además de los mecanismos de democracia directa como el plebiscito y referéndum.
- ii. Instrumentos de diseño de políticas sociales, tales como la consulta especializada en comités o comisiones de expertos, representantes de grupos de interés.
- iii. Instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales, como ejemplo tenemos la planeación estratégica o participativa. En función de hacer operativa la participación

La autora sostiene que entre más capacidad de decisión se otorgue a la población, más complejo será el instrumento requerido, por lo que requiere de un compromiso por parte de los ciudadanos y gobierno en favor de generar una participación ciudadana incluyente y equitativa.

1.1.1 Niveles y Tipos de participación ciudadana

El enfoque de este trabajo no se centra en clasificar la participación ciudadana con base en el modelo político por el

cual se rigen, sino a través de los niveles de autonomía participativa.

De tal manera que se plantean distintos niveles de participación ciudadana. Uno de los primeros esfuerzos por clasificar la participación ciudadana, es la que hace Arnstein (1969), donde expone que hay una diferencia importante entre el “ritual vacío” de la participación y tener el poder real necesario para afectar el proceso. A partir de esto, realiza una clasificación (Ilustración 1) de los diferentes escalones de participación ciudadana, diferenciado los mecanismos que no son realmente participación ciudadana, los cuales son: manipulación y terapia. Los siguientes escalones son: Información, consulta, *plakation*¹, Y por último los escalones que se refieren a los grados de poder ciudadano, donde realmente se ejerce la participación ciudadana real, (alianza, poder delegado, entiéndase como poder delegado a los ciudadanos; y en el lugar más alto se encuentra el “control ciudadano”).

El control ciudadano demanda a la comunidad el control de los vecindarios, barrios, comunidades. Este escalón, es el ideal

para la autora, ya que muestra una participación activa y no sesgada.

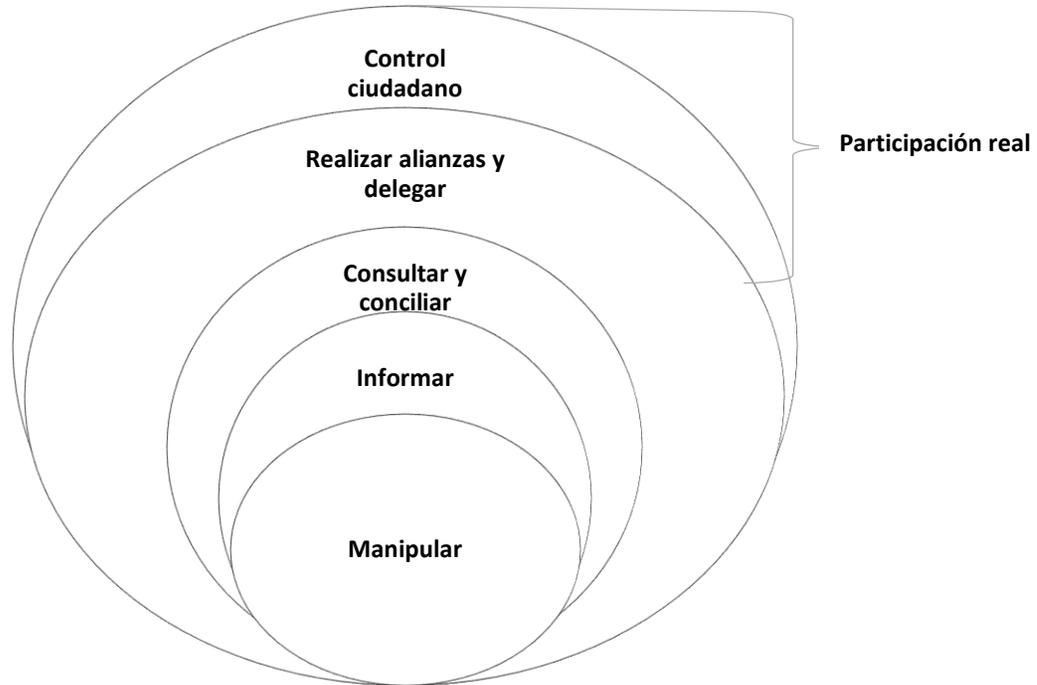
Del trabajo de Arnstein (1969) se desprenden otros ejercicios que caracterizan los niveles de participación ciudadana; Shad y Anberg (1996) generan un modelo que considera los instrumentos de participación y el nivel de influencia que poseen para la toma de decisiones sobre asuntos públicos y que describe una escala que va desde el nivel de menor influencia hasta el de máxima influencia (Ver Gráfico 1)

En el primer escalón (información), el nivel de mínima influencia contempla: encuestas, recabar información pública en campañas y audiencias públicas, en el siguiente escalón (consulta) contempla: contactos clave, reuniones de grupo de interés y consultas ciudadanas; en el nivel de la co-participación se promueven: comités de asesoría, formación de redes y comunidades en conjunto con la sociedad; en la etapa siguiente (delegar), se genera un cuestionamiento público, se promueven estudios y estimaciones para determinar las preferencias ciudadanas; y por último y en el escalón más alto (control), se habla de instrumentos formales y contemplados en normas y

¹ Pacificar, conciliar

ordenamientos, tales como los referendos y parlamentos comunitarios, jurados ciudadanos.

Gráfico 1 Niveles de Participación Ciudadana Arnstein



Elaboración propia con base en (Arnstein, 1969)

La participación ciudadana además de ser clasificada por niveles, también se puede clasificar de acuerdo con sus

características, buscando siempre la forma más veraz y pura de participación. Saltalamacchia y Ziccardi (2005) desarrolla una

clasificación para evaluar la participación de acuerdo con el nivel de promoción que recibe de un determinado gobierno, además del control que tiene el gobierno sobre la participación, y la satisfacción en el cumplimiento de las demandas ciudadanas. De tal manera que exponen los siguientes tipos de participación ciudadana (PC):

- *Participación institucionalizada*: está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios. Como característica, se gesta en la dimensión legal normativa y en la escala local, dando pie a mecanismos y espacios de participación para la interacción entre gobierno y ciudadanía encaminada a la toma de decisiones de manera conjunta.
- *Participación autónoma*: es la PC que se da mediante alguna asociación civil y que no es controlada ni gestionada a través del gobierno. Para esto, es necesaria la intervención de la sociedad civil organizada para la atención de asuntos de índole pública. La única participación desde el gobierno, es la de los órganos de que proveen recursos para que las organizaciones civiles ejecuten sin que interfieran en las acciones y decisiones.

- *Participación clientelista*: La principal característica es que se requiere de un intercambio de favores para que se dé la participación entre autoridad e individuos. Es el tipo de participación menos deseado, ya que se emplea a la ciudadanía como un recurso que los actores políticos pueden utilizar para alcanzar algún beneficio. De esta forma la participación de la ciudadanía pierde autenticidad y no favorece el desarrollo de soluciones para resolver problemas y carencias, resoluciones paliativas alejadas del bien común y que además ayudan a desarrollar esta práctica sistemáticamente.
- *Participación incluyente y equitativa*. La cual promueve la participación de la ciudadanía, sin que implique la pertenencia hacia algún grupo en específico, ni intercambio de favores o bienes. Este tipo de participación es el que cuenta con mayores atributos y por tanto es el nivel más deseable, abre la posibilidad de la inclusión en la toma de decisiones en función de implementar mejores condiciones de vida.

Se debe resaltar que la participación ciudadana va de la mano con la implícita construcción de capital social, entre más sólida sea esta construcción, mejores resultados se vislumbran, ya que se forman redes en la comunidad y el gobierno para buscar

beneficios en común y se reproduce el fomento de la cultura participativa.

Otra clasificación abordada para la realización de esta tesis es la que realiza Aranguren (2005) la cual caracteriza los tipos de participación en función de cómo se atienden los problemas públicos, y los medios con los que cuentan los ciudadanos para encontrar soluciones.

- *Participación delegada.* Se da cuando la ciudadanía está acostumbrada a quejarse, busca reivindicar, pero sin participar; es decir, delegar para exigir, no para implicarse. Es un tipo de participación que implica a ciudadanos que no consideran necesario realizar acciones para cambiar la realidad, y que esta labor les corresponde a las autoridades gubernamentales.
- *Participación escasa.* Definida por el autor como: “son pocos los que participan mucho y muchos los que participan poco” (Aranguren, 2005, pág. 3). Sólo pequeños segmentos de la población logran organizarse para participar en temas que les interesan, pero en general no están informados o no les atañe ser partícipes de los asuntos públicos.
- siempre genera los alcances necesarios para trascender, ya que permanece en el ámbito virtual y no llega a la realidad.
- *Participación espontánea.* La ciudadanía desconoce la totalidad de sus derechos y por lo tanto no los exige. No se genera una cultura participativa, se propaga la apatía y la desconfianza social, no se invita a la cooperación o al intercambio que genera la intercomunicación personal.
- *Participación de servicios.* Limitada a la labor asistencial, desarrollado como un modelo de participación atomizada y delimitada desde los servicios sociales, “de perfil socio asistencial, poblado de organizaciones y con escasa participación real” (Aranguren, 2005, pág. 4). Las autoridades accionan la participación a cambio de alicientes y estímulo para cumplir necesidades inmediatas pero que no representan un cambio en la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. Este tipo de participación es equiparable al modelo de participación clientelar resaltado por Saltalamacchia y Ziccardi (2005).
- *Participación virtual.* “ciudadanos conmovidos pero estáticos” (Aranguren, 2005, pág. 5). Participación que se da a través de redes sociales, donde los ciudadanos expresan sus inconformidades sobre temas que atañen a la sociedad, sin embargo, este tipo de participación no

A pesar de esto, logra colocar temas de interés de la ciudadanía conformando una opinión pública que incentiva la participación ciudadana.

- *Participación con cambio de concepción del Estado.* Requiere dejar atrás la concepción del Estado providencial y paternalista, ya que más que una relación de subordinación, se habla de una complementariedad entre administración y autoridad pública junto con las organizaciones civiles. Para esto se retoman la idea de que el gobierno es capaz de solucionar por si sólo todos los problemas que aquejan a la ciudadanía y requiere de su colaboración.

Considerando los modelos para la clasificación y niveles de la participación ciudadana abordados, se puede realizar un ejercicio para englobar dichas clasificaciones en una misma dimensión transversal para fines prácticos del presente trabajo. La clasificación de los niveles y tipos de participación ciudadana que se emplea para esta tesis es la siguiente:

Tabla 1 Niveles y Clasificación de la Participación Ciudadana

		niveles					
		manipulación	Información	consulta	co-participación	delegar	control ciudadano
Clasificación	participación clientelar	o					
	participación delgada		o				
	participación espontánea		o	o			
	participación virtual		o	o			
	participación escasa		o	o	o		
	participación institucionalizada autónoma			o	o	o	

Elaboración propia (2020)

a) La *participación clientelar* o de servicios, se caracteriza por emplear la manipulación como móvil y no representa una participación que refleje los intereses auténticos de los participantes o ciudadanos.

b) La *participación delgada*, si bien la ciudadanía busca reivindicar, no implica que busque participar, debido a que se relaciona con ciudadanos que no consideran emprender acciones para modificar la realidad.

c) La *participación espontánea*, existe una débil interlocución entre lo ideal y material, y por ende conlleva a una puesta en práctica errática. Los individuos no tienen clara la totalidad del problema y por lo tanto el cómo abordarlo y los recursos con los que cuentan para hacerlo.

d) La *participación virtual*, se limita en México a la consulta, a no promoverse una cultura participativa, prolifera la apatía y no se logra una sólida organización social. Pero puede significar el punto de partida para reunir puntos de vista en relación a diversos temas que impactan a la ciudadanía y fomentar una opinión pública que conlleve un tipo de participación ciudadana más organizado.

e) La *participación escasa*, a diferencia de las demás clasificaciones, muestra al menos un pequeño grupo interesado por participar genuinamente en los temas que les interesan. De tal manera que se obtiene una participación atomizada pero que puede llegar a ser relevante.

f) La *participación institucionalizada autónoma*. Ofrece mayores medios e instrumentos que favorecen la co-participación y por tanto se ubica en un nivel de participación mayor a los tipos descritos anteriormente, sin embargo de acuerdo con la bibliografía abordada y los conceptos y teorías abarcados, se requiere de un **cambio de concepción del Estado** para lograr una participación autónoma, incluyente y equitativa, capaz de promover la participación de la ciudadanía, sin verse definida por la pertenencia hacia algún grupo en específico, ni intercambio de favores o bienes. Este tipo de participación es el que cuenta con mayores atributos y por tanto es el nivel más deseable, abre la posibilidad de la inclusión en la toma de decisiones a la ciudadanía en general. Saltalamacchia y Ziccardi (2005).

Una participación ciudadana de calidad conlleva a conseguir beneficios a la sociedad, de tal forma que la comunidad se torne

en favor de conseguir acciones eficientes y efectivas. A partir de la conceptualización expuesta sobre la participación ciudadana y espacio público, además de los esfuerzos realizados por distintos autores para categorizarla y clasificarla, se seleccionaron algunos casos de estudio aplicados al **espacio público** para evaluarla, buscando identificar las características de la **participación institucionalizada, autónoma** incluyente, democrática y equitativa en materia de desarrollo urbano, ya no sólo en la teoría sino en la práctica.

1.1 El espacio público

El espacio público es una pieza clave y transformadora de la vida social, es el escenario donde se ponen en práctica diversas relaciones entre ciudadanos con intereses diversos y opuestos.

Es necesario resaltar que existen diferentes enfoques teóricos sobre la reflexión en torno al espacio público. Arendt (1993) sostiene la importancia del espacio público como un elemento propio de los actos y palabras, ya que es el escenario que permite expresar y “aparecer explícitamente en el mundo común y tomar parte de la experiencia humana” (Ramírez Kuri, 2003, pág. 69).

Keane (1997) Hace una caracterización de los espacios públicos como laboratorios locales que se integran por pequeños grupos de contactos locales que se ven inmersos en la vida cotidiana. Estos son capaces de desarrollar formas de solidaridad y por ende de participación en favor de lograr experiencias favorecedoras para la comunidad en su conjunto

Otro enfoque, Lechner (1995) destaca la importancia del espacio público como el elemento que enlaza la reconstrucción de lo colectivo, y que a pesar de ello se encuentra coartado por las tendencias a la privatización. Es necesario replantearse lo público debido a esta tendencia a la burocratización y privatización de lo público; cambiar de lo dirigido al consumo y al lucro, por lo que es de todos y para todos.

Borja (1998) sostiene la idea de concebir al espacio público como un espacio político, y que es un medio de acceso a la ciudadanía para la redistribución y la integración social; además de ser el escenario donde se perciben las crisis inherentes a la ciudad. El autor resalta factores que ayudan en la tarea del fortalecimiento del espacio público: a) la inclusión en el marco legal de habitantes en condiciones de marginación, b) la tolerancia y apertura en el reconocimiento de la diversidad socio-cultural, considerando que los espacios públicos

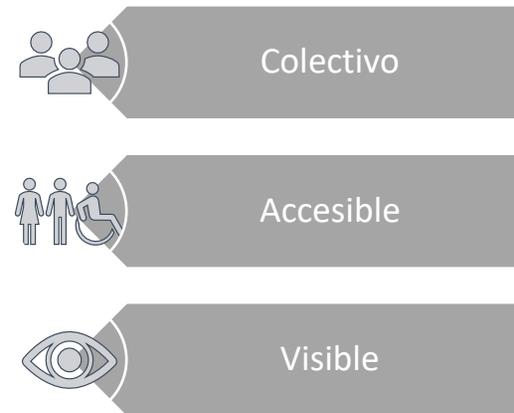
conjugan diversas formas de expresión, c). democratizar la planeación y la gestión urbana promoviendo proyectos integrales y polivalentes.

La sociedad urbana contemporánea se ve definida por las diversas formas de vida pública, que expresan en gran medida la forma como los ciudadanos se relacionan y se apropian de los lugares susceptibles de sociabilización Hannerz (1992). De acuerdo con este punto de vista entonces se prevé que existen espacios públicos que en mayor o menor medida se perciben como apropiables.

Desde la definición del término “público” elaborado por la Real Academia de la Lengua Española, este adjetivo cuenta con cuatro principales características: 1. que está a la vista de todos; 2. es accesible a todos; 3. está destinado al público (grupo de personas que conforman una colectividad); 4. pertenece o es relativo al Estado. De tal forma que el término público no tiene un único significado, lo público es un concepto polisémico. Chenge (2018).

Por tanto, para definir lo público en relación a lo privado, se tiene que, al ser relevante a lo colectivo, contrario a lo que es benéfico sólo de manera individual; es visible, a diferencia de lo oculto; y es de uso común, diferente a lo cerrado, no accesible

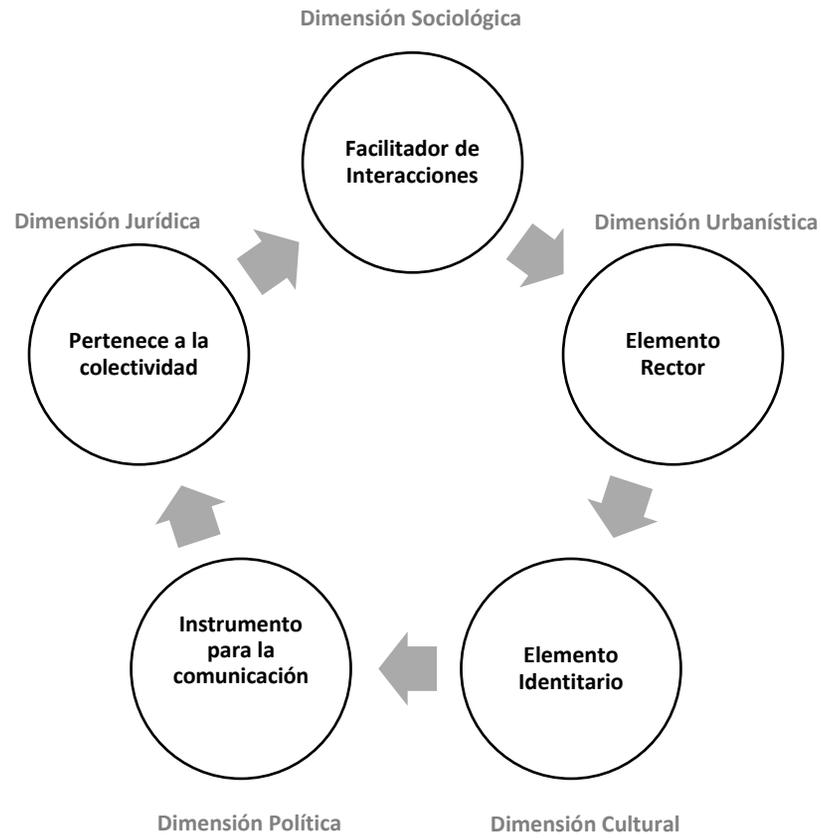
y segregado Rabotnikof (1997) De tal forma y agrandes rasgos que lo público es:



Diversas disciplinas ofrecen una caracterización de las dimensiones del espacio público desde su óptica. Chenge (2018) Hace una recopilación de definiciones ofrecidas desde las dimensiones social, urbana, cultural, política, jurídica y arquitectónica (Ver Gráfico 2).

Se destaca la dimensión sociológica porque en ella se identifica la simbiosis que se genera entre el espacio y las personas, ya que es gracias a la sociabilización del “espacio” que se obtiene la categoría de “público”.

Gráfico 2 Dimensiones del espacio público



Elaboración propia base en (Chenge, 2018)

¿Cómo lograr espacios públicos susceptibles a ser sociabilizados? Ramírez Kuri (2003) Afirma que en el caso de la Ciudad de México es más un reto que una realidad. Actualmente los centros comerciales tienden a remplazar los espacios abiertos en su papel de lugares de vida pública. Para hacer un esfuerzo por resolver este cuestionamiento, se resaltan las características indispensables del espacio público, los cuales son: a) **espacio Interactivo**, con la capacidad de garantizar un desahogo de las necesidades de los usuarios, por lo cual deberá contar con entornos que beneficien el bienestar individual y colectivo. b) **espacio democrático**, porque es donde los ciudadanos “viven juntos”, debe gestionar la protección de los derechos ciudadanos que lleva implícitos (libertad de expresión y libertad de acción). c.) **espacio significativo**, que genere vínculos entre los ciudadanos, considerando que es donde se manifiestan formas de vida locales, más allá de los límites de colonia, localidad o ciudad. d) **espacio tolerante**, considerando un espacio de sociabilización, que expresa diversidad y por ende produce intercambio. e. **espacio polivalente**, no se debe limitar a una función específica, debe estar abierto a interacciones sociales variadas. (Borja, 1998)

1.2 Metodología y técnicas de investigación empleada

Considerando que el objeto de estudio es la evaluación de la calidad de la participación ciudadana (PC) en el espacio público (EP), se empleará como caso de estudio el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México (PCMB) en el periodo 2007 – 2012. Se parte de que existen casos de éxito documentado, y de que a través del programa se promovió la participación ante las demandas de espacios públicos y del reconocimiento del derecho de la ciudadanía a participar en el diseño e implementación de acciones de gestión, renovación y creación de espacios públicos.

Para evaluar la participación en una primera instancia se definieron conceptos que ayudan a adoptar el enfoque de espacio público y participación ciudadana que se abordaran en este trabajo. Posteriormente se realizó una clasificación de los tipos de participación.

El PCMB funciona a través de participación institucional, y para fines de esta tesis, es importante identificar si es Participación Institucionalizada Autónoma o Clientelar de acuerdo con la clasificación realizada por Saltalamacchia y Ziccardi (2005). Ya que la finalidad de esta investigación, es demostrar que el tipo de participación obtenida en el Programa, es capaz de alcanzar

altos niveles de co-participación entre el ciudadano, la sociedad civil y el Estado, además de brindar la oportunidad de delegar ciertas funciones al ciudadano, aunque sin dotarlo del total control. Generando una participación reflexiva y creativa, ya que involucra a la población en la toma de decisiones y gestión de los recursos para culminar proyectos relevantes.

1.3.1 Las etapas de investigación

Una vez seleccionado el tipo de participación que será abordado en el presente estudio, y considerando que el caso de estudio es el PCMB, el cual es un programa aplicado para el mejoramiento y creación de espacios públicos, se hace una caracterización de éstos en la zona de estudio (Ciudad de México), en función de su distribución, con base en datos oficiales presentes en el Sistema de Consulta de Información Censal (SCINCE), el cual es una herramienta digital que genera una imagen sociodemográfica del territorio nacional con un alto nivel de desagregación, a partir de la información del Censo de Población y Vivienda 2010 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), además de información presente en el Marco Geoestadístico del INEGI en su versión 2018 para complementar la información de los datos

cartográficos de áreas verdes de la Ciudad de México que ofrece la plataforma de Datos Abiertos de la Ciudad de México a través de la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA). De tal manera que con estos datos se hace un análisis de la distribución de espacios públicos en la Ciudad de México.

Además del análisis de la distribución de espacios públicos se identifican las tipologías del hábitat (funcionamiento) del espacio público predominantes en la Ciudad de México de acuerdo con la caracterización de entorno socio territorial en el que se encuentran. Los autores Duhau & Giglia (2008) realizan una clasificación de estos entornos de la siguiente manera: 1. Ciudad Ancestral, tipología que hace referencia a los pueblos inmersos en la ciudad; 2. Espacio Negociado, relacionado a las colonias y barrios populares de la ciudad; 3. Espacio Disputado, tipología en función de las colonias y barrios localizados en el centro de la ciudad; 4. Espacio Insular, el cual describe a los fraccionamientos privados; 5. Espacio Colectivizado, referente a las unidades habitacionales, y por último 6. Espacio Homogéneo, en función de los fraccionamientos suburbanos.

Paso seguido se elabora un análisis para verificar si existe una relación entre la distribución desigual de los espacios públicos y la tipología de éstos en la Ciudad de México en función de la

marginación urbana presente en el territorio, considerando que el PCMB se centra en las zonas de la ciudad que presentan rezagos importantes en materia de desigualdad social y urbana. Se hace la aclaración de que, al hablar de marginación, se emplean los indicadores de marginación urbana desarrollados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y no del concepto de marginación abordado por distintos autores de las ciencias sociales, el cual es más amplio y aborda temas que no son ejemplificados en esta tesis.

Una vez que se determina si existe una relación entre la distribución de los espacios públicos y la marginación urbana, la cual está en función en la inequidad en el acceso y calidad de los bienes y servicios públicos. Se vislumbra la posibilidad de solventar las carentes condiciones presentes en el espacio público de determinadas zonas de la Ciudad de México a través del ejercicio de la participación ciudadana en el marco de la creación y mejoramiento del espacio público.

Para esto se hace una retrospectiva de la participación ciudadana institucional en el periodo previo a la puesta en marcha del PCMB, y así conocer los antecedentes de este programa. Además de hacer una labor de selección de los prerrequisitos y obstáculos que presenta la participación

ciudadana en la Ciudad de México con base en las experiencias de otros programas y puntos de vista de diversos autores. Paso seguido se identifican las características principales que conforman el programa, además del proceso que conlleva participar en él. Posteriormente se hace una reflexión del programa con base en información cuantitativa que arrojo durante el periodo (2007-2012) donde se vislumbran puntos medulares como la organización, el presupuesto y los tipos de proyectos que se lograron realizar.

1.3.1.1 Las técnicas de investigación

Además de lo anterior, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a ciertos actores gubernamentales y sociales involucrados en el diseño y aplicación del Programa, y a participantes de proyectos inscritos; las principales preguntas son las siguientes:

1. ¿Cuál fue la causa o motivación que llevó a la creación e implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México (PCMB)?
2. ¿Cuáles son las características que hicieron del PCMB (2007-2012) un programa innovador?

3. ¿Cuáles fueron las limitaciones que mostró el PCMB (2007-2012) y que se deberían considerar para futuras ediciones del programa o en el diseño de un programa similar?

Con la finalidad de que las entrevistas enriquezcan el panorama sobre el origen, función y objetivos del programa; además de que ayuden a identificar los factores de éxito y las debilidades.

1.3.1.2 Selección de casos de proyectos destacados

Se seleccionan proyectos destacados como objetos de estudio dentro del caso de estudio del PCMB para poner a prueba indicadores de buenas prácticas de participación ciudadana, de tal manera que éstos sean considerados en futuras ediciones del Programa. Para esto se utiliza información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social CONEVAL y del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (ahora Ciudad de México) EVALUA, un organismo público descentralizado y sectorizado de la Secretaría de Desarrollo Social, que tiene a su cargo la evaluación externa de la Política Social de los Programas Sociales que se ejecutan. Para ello se revisaron las evaluaciones externas realizadas al PCMB en 2014.

1.3.2 Hipótesis de trabajo

1. Al identificar prácticas de participación ciudadana que han contribuido a lograr mayor eficacia para democratizar la gestión pública, se permitirá conocer en qué medida la inclusión de la ciudadanía en el diseño e implementación de un programa de política pública orientado a la creación y mejoramiento de espacio público puede hacer de este, un programa socialmente representativo e innovador.

2. Considerando que la falta de espacios públicos es una expresión de la desigualdad urbana, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial a través de su metodología participativa para la creación y mejoramiento del espacio público en las zonas que presentan mayores niveles de marginación urbana, logró contribuir a disminuir las inequidades que existen en la Ciudad de México.

3. “La representatividad de los proyectos de participación ciudadana del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial ha tenido modificaciones en los diferentes periodos de su existencia, observándose que en la primera etapa (2007 – 2010) existieron menor número de proyectos y se lograron mejores resultados. En consecuencia, al aumentar el número

de proyectos y participantes y disminuir los recursos para cada proyecto (2010 – 2012), se vio afectada la representatividad del Programa”.

Capítulo 2 Caracterización del espacio público en la Ciudad de México

2.1 El espacio público en la Constitución Política de la Ciudad de México

La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital del país, es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. El artículo 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México expone la naturaleza pluricultural de la Ciudad: “La Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes. Se funda en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales.”

Esta Constitución también enuncia el Derecho al espacio público, resaltando que estos son bienes públicos y son bienes comunes. Especifica la función política, social, educativa, cultural, lúdica y recreativa; de tal forma que las personas tienen derecho a usar, disfrutar y aprovechar todos los espacios

públicos destinados a la convivencia pacífica y el ejercicio de las libertades políticas y sociales.

Es por eso que las autoridades de la Ciudad deben garantizar el carácter colectivo, comunitario y participativo de los espacios públicos, además de promover la creación y regeneración de las condiciones de calidad, igualdad, inclusión, accesibilidad y diseño universal; considerando favorecer la construcción de ciudadanía y evitar la privatización.

La Ciudad de México cuenta con una serie de lineamientos enfocados al ordenamiento territorial, en materia de regulación del suelo, se especifica que se deberá considerar la dotación de reservas territoriales en áreas urbanas consolidadas para destinarlas a la producción social del hábitat y espacio público. Además, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) regula la obligación de los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano, con la finalidad de contribuir al desarrollo y mejoramiento de los espacios públicos.

El Plan General de Desarrollo de la Ciudad, precisa los mecanismos que garanticen la conectividad de la ciudad, y la constitución específica que especialmente en el espacio público.

Se resalta que las autoridades deben ofrecer el acceso a las tecnologías de la información y comunicación para asegurar la integración de la sociedad al pleno ejercicio de los derechos, por lo tanto, se necesita ofrecer conectividad en condiciones de eficiencia y calidad y de manera gratuita en el espacio público, a través de la concurrencia de los sectores público, social y privado. Para ello los espacios públicos precisan de infraestructura tecnológica.

El inciso G **Espacio público y convivencia social** del **artículo 16 Ordenamiento Territorial** de esta Constitución, se resalta que es prioridad la creación, recuperación, mantenimiento y defensa de los espacios públicos.

Además de que las autoridades de la Ciudad deben garantizar el rescate, mantenimiento e incremento progresivo del espacio público, haciendo énfasis en que en ningún caso podrán tomarse medidas que tiendan a su destrucción o disminución. Debe considerarse que el diseño y gestión de los espacios públicos debe estar en armonía con la imagen y el paisaje urbano de las colonias, pueblos y barrios originarios de acuerdo con el ordenamiento territorial y con los usos y necesidades de las comunidades. Dentro de los cuales se consideran las calles, banquetas, plazas, bosques urbanos, parques y jardines

públicos y bajo puentes, considerados componentes fundamentales de la convivencia, expresión de la ciudadanía y cohesión social.

Asimismo, se promoverá la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en la definición de prioridades para la creación y el mejoramiento del espacio público y del entorno rural. Ya que se debe garantizar el derecho a realizar actividades de ocio, esparcimiento, recreativas, artísticas y turísticas, privilegiando el interés público. Además de asumir la defensa y desarrollo del espacio público, garantizando la accesibilidad y diseño universal, seguridad, sanidad y funcionalidad que asegure el pleno disfrute de los ciudadanos.

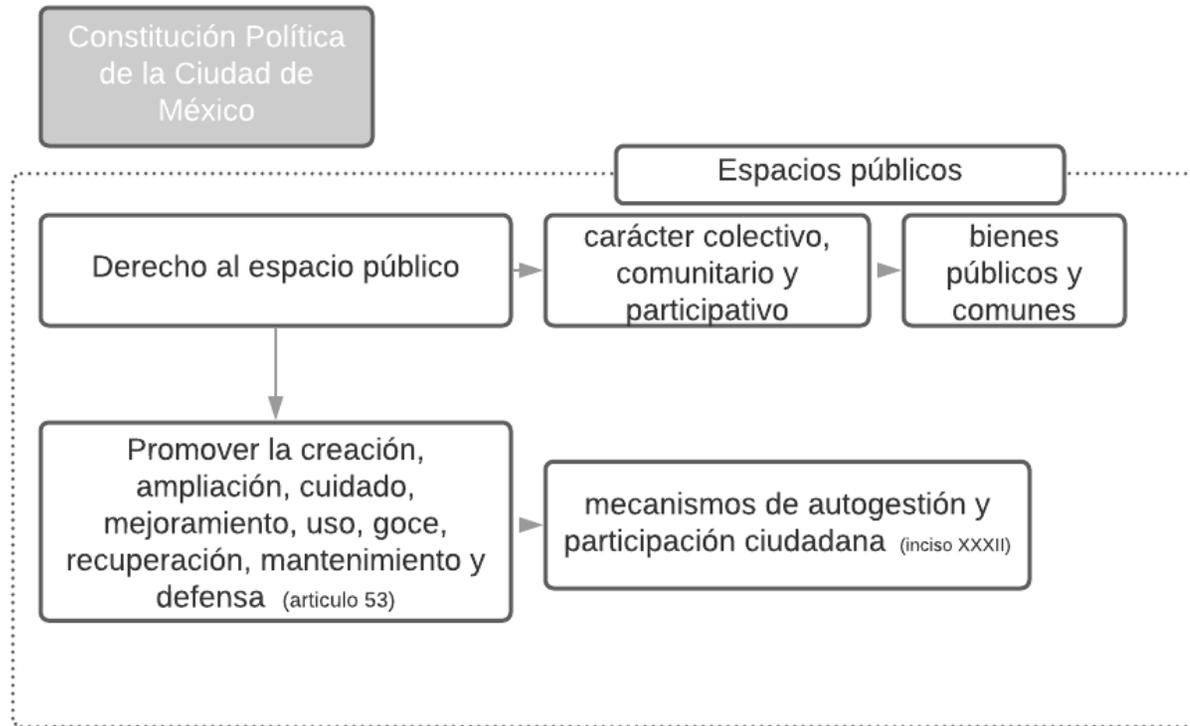
El artículo 53 de esta Constitución, refiere a la integración, organización y facultades de las alcaldías, donde se enuncia que deberán promover la creación, ampliación, cuidado, mejoramiento, uso, goce, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público. De tal forma que son competencia de las alcaldías que integran la ciudad.

El inciso XXXII del apartado **Movilidad, vía pública y espacios públicos** de este mismo artículo, indica que para el rescate del espacio público se podrán ejecutar programas a través de

mecanismo de autogestión y participación ciudadana, sujetándose a los dispuesto en la normatividad aplicable.

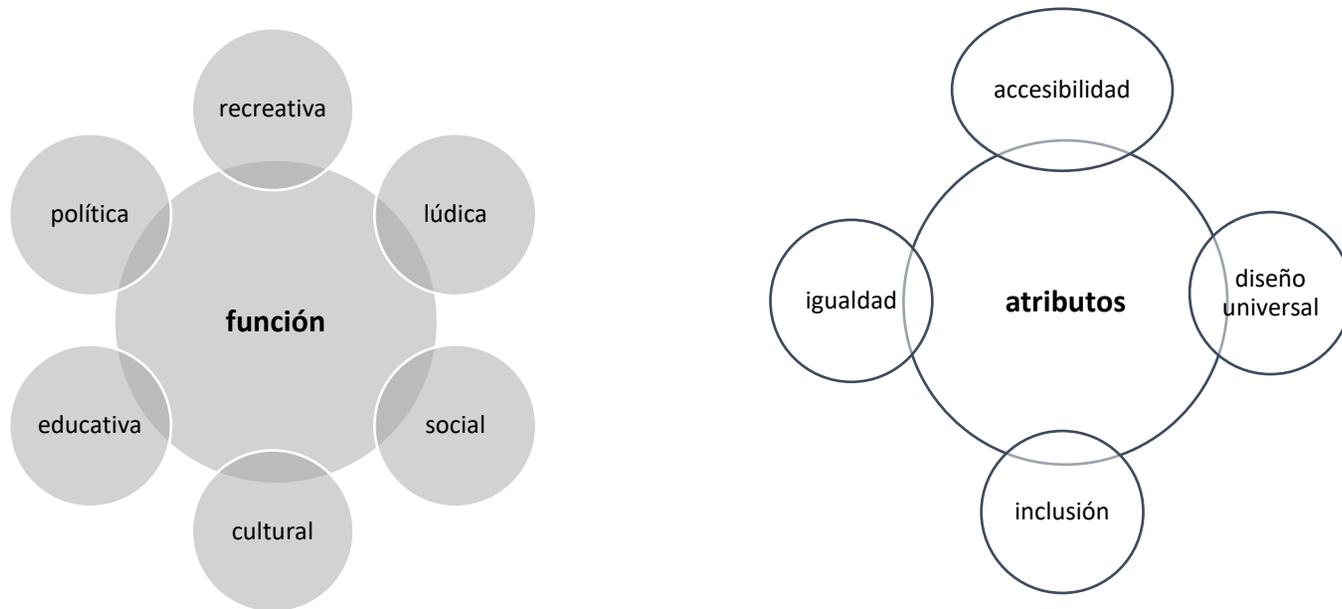
La Constitución de la Ciudad de México enuncia directrices y principios que describen como debe ser el espacio público en la ciudad. Para comprender la función y dinámica de éstos en el panorama actual de la ciudad a continuación se integra un análisis que describe la importancia de estos espacios en el tejido urbano, además de que la premisa y esencia del espacio público es la misma, este cuenta con diferentes significados y funciones dependiendo de su contexto cultural y social. Las siguientes Gráficas recuperan los principales componentes de la noción normativa y funcional de espacio público.

Gráfico 3 El espacio público en la CPCM



Fuente: Constitución Política de la Ciudad de México vigente. Fecha de consulta noviembre 2019.

Gráfico 4 Función y atributos del espacio público



Fuente: Constitución Política de la Ciudad de México vigente. Fecha de consulta (noviembre 2019).

2.2 Distribución del espacio público en la CDMX

En función de realizar una caracterización de la distribución de los espacios públicos en la Ciudad de México, la Ilustración 1 muestra la localización de los espacios públicos en la Ciudad de México, y la proporción de cantidad de estos espacios por Alcaldía.

Del total de los espacios públicos registrados, el 13% se encuentran ubicados en la Alcaldía Coyoacán, el 12.7% en la Alcaldía Gustavo A. Madero, el 11% en la Alcaldía Miguel Hidalgo, según datos del SCINCE de INEGI 2010. Las Alcaldías Xochimilco (2% del total de espacios públicos registrados), Magdalena Contreras (1%) y Milpa Alta (0.3%) son las que en menor medida cuentan con espacios públicos considerablemente en comparación con las demás Alcaldías que integran la Ciudad de México.

La Ilustración 2 muestra la concentración de espacios públicos por Alcaldía², donde se percibe que es en las Alcaldías Miguel Hidalgo, Coyoacán y Gustavo A. Madero donde existe una mayor concentración de éstos. Además de la concentración, el gráfico muestra una caracterización por Alcaldía en función de la superficie³ de espacios públicos con la que cuenta.

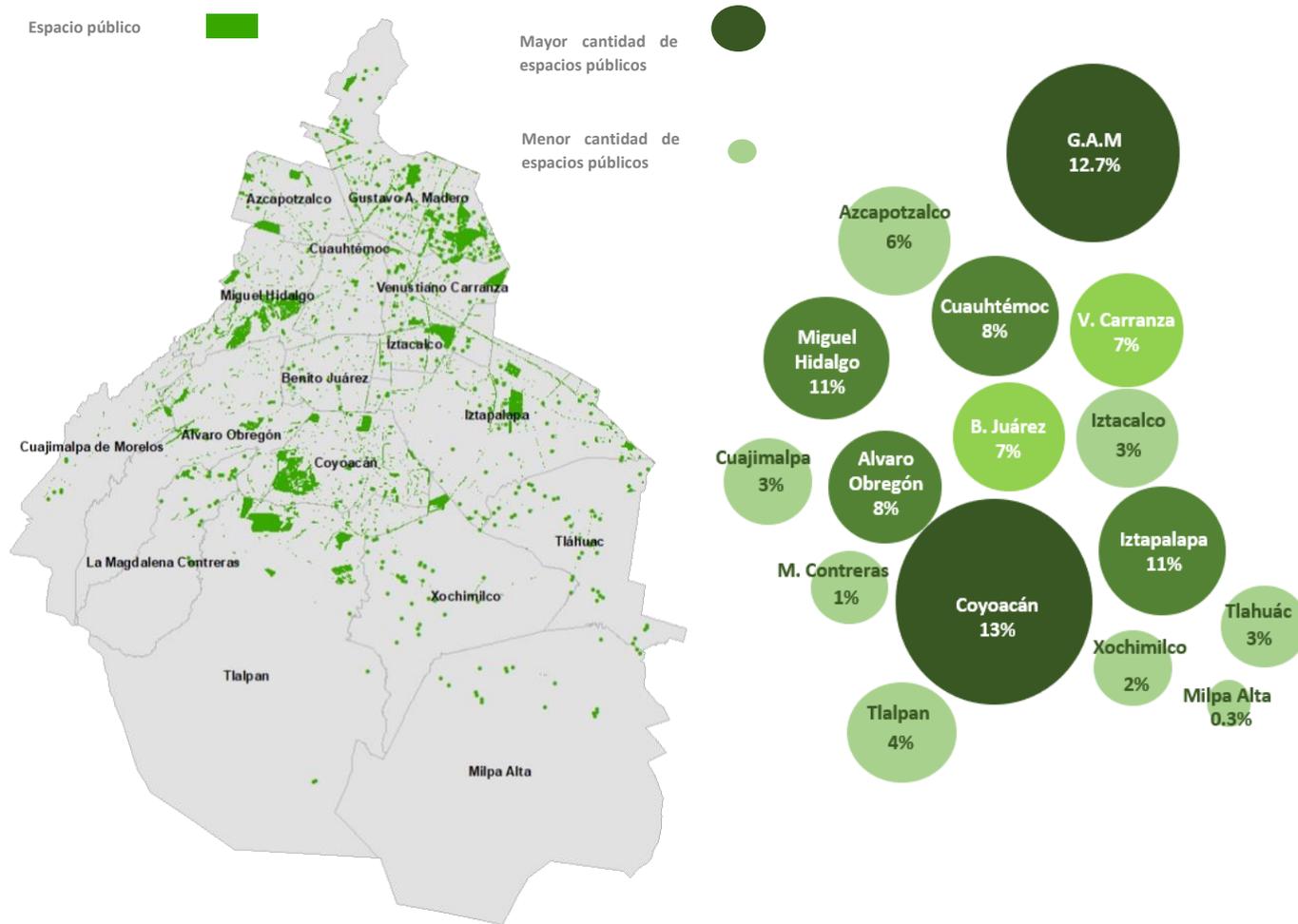
Del total de Alcaldías que conforman la Ciudad de México, las que cuentan con un mayor número de superficie destinada a espacios públicos son: Gustavo A. Madero (17% del total de metros cuadrados de espacios público en la Ciudad de México se encuentran en esta alcaldía), Coyoacán, Miguel Hidalgo y Tlalpan. Las alcaldías que cuentan con una menor superficie de espacios públicos son: Xochimilco, Magdalena Contreras, Tláhuac y Milpa Alta.

² Mapa de calor realizado con información cartográfica presente en SCINCE INEGI 2010 y Marco Geoestadístico 2019, a partir de la cantidad de espacios

públicos agrupados generando concentraciones que se pueden diferenciar de otras.

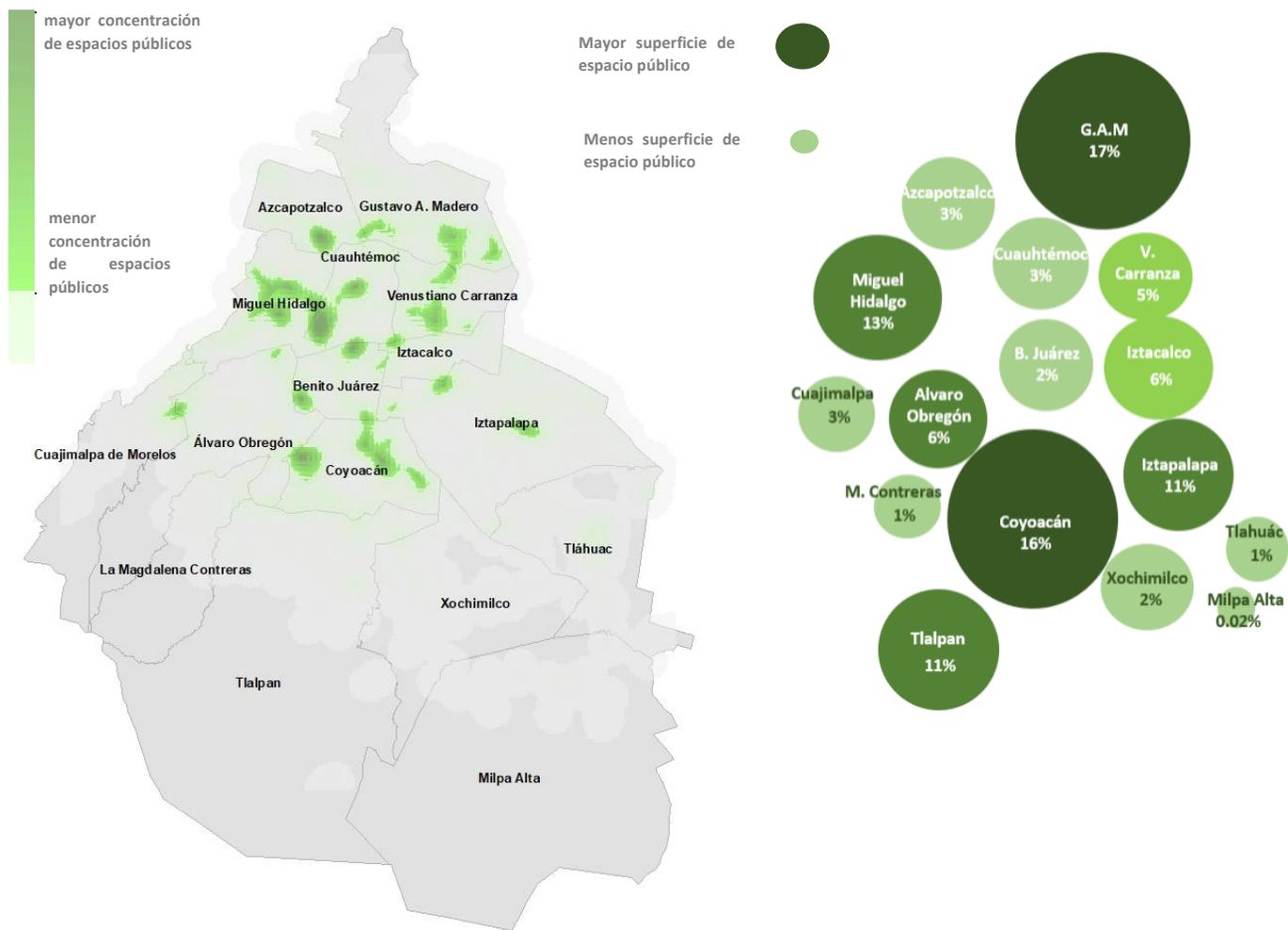
³ Superficie en metros cuadrados de espacio público

Ilustración 1 Distribución del espacio público en la Ciudad de México



Elaboración propia con base en Marco Geoestadístico INEGI 2019, SCINCE INEGI 2010

Ilustración 2 Concentración de espacios públicos en la Ciudad de México y superficie de espacios públicos por Alcaldía



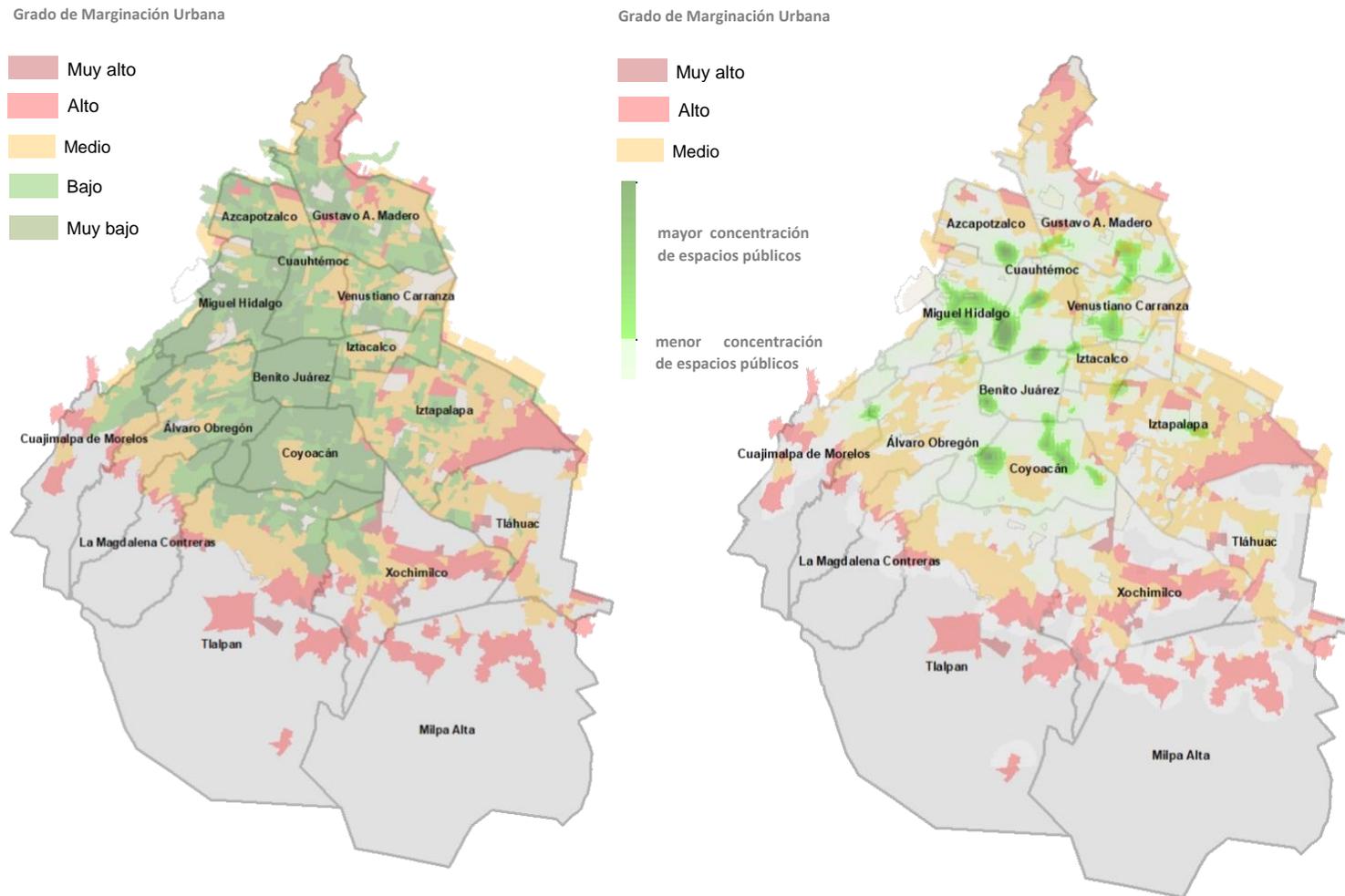
Elaboración con datos obtenidos del Marco Geostatístico INEGI 2019 y SCINCE 2010

Como se observa en las ilustraciones anteriores, la distribución de los espacios públicos es considerablemente desigual entre las diferentes alcaldías que conforman la Ciudad. Si esta distribución se compara con el grado de marginación urbana por AGEB (Ilustración 3) se advierte que en las zonas con grado de marginación urbana “medio”, “alto” y “muy alto” la concentración de espacios públicos existe de forma considerablemente menor en comparación con las zonas que presentan grado de marginación urbana “bajo” y “muy bajo”. De tal forma que se observa una relación entre marginación urbana y dotación de espacios públicos.

Los componentes que integran el grado de marginación urbana son: educación (porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, porcentaje de 15 años o más sin educación básica completa), servicios de salud (población sin derechohabiencia a los servicios de salud, porcentaje de hijos fallecidos de mujeres entre 15 y 49 años de edad), vivienda (viviendas particulares habitadas sin drenaje conectado a la red pública, viviendas particulares habitadas sin excusado con conexión de agua, viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda, viviendas particulares habitadas con piso de tierra, hacinamiento, viviendas particulares habitadas sin refrigerador.

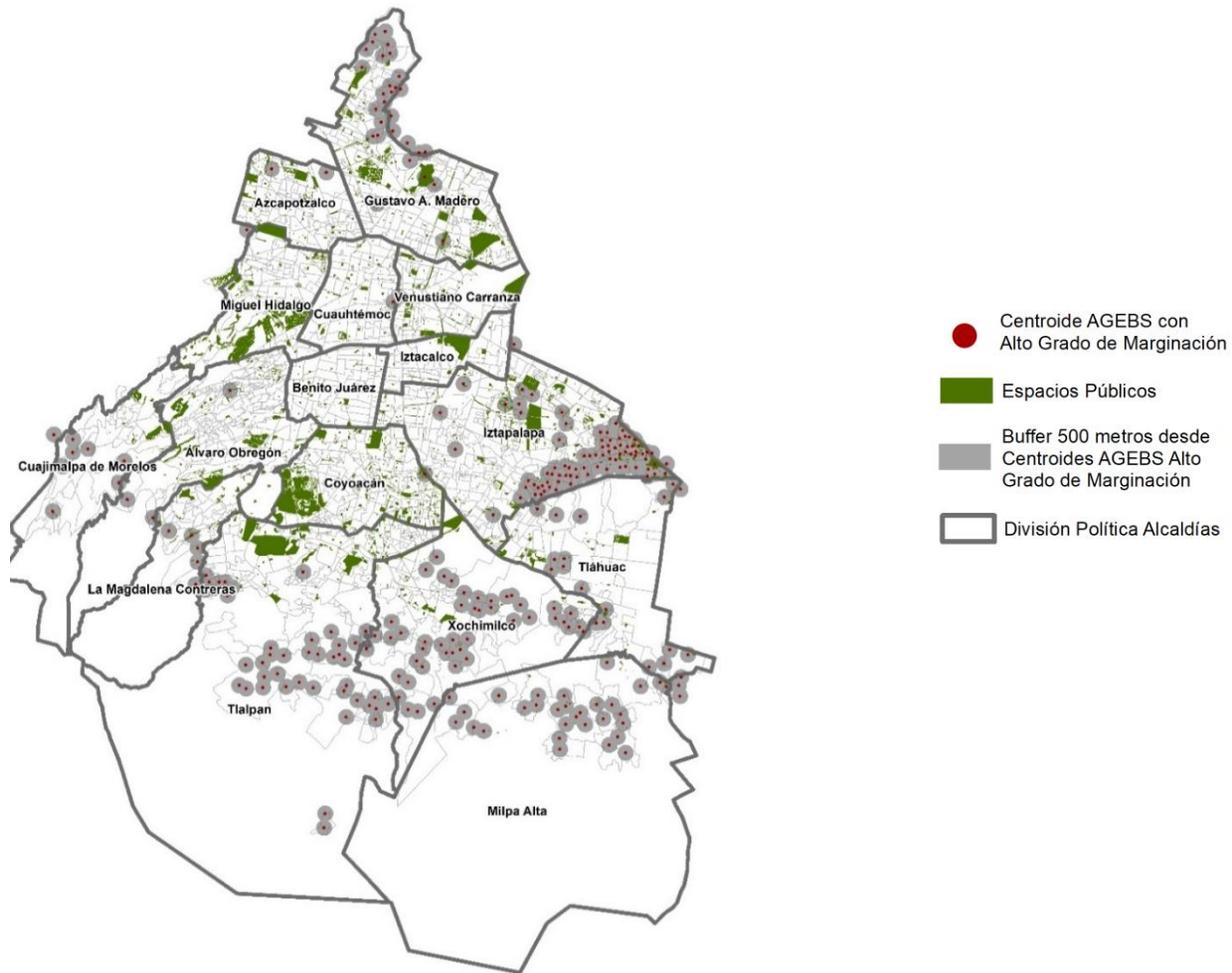
Por otro lado, tal como muestra ilustración 4, si a cada centroide de los Agebs con altos grados de marginación urbana, se le aplica un radio de influencia de 500 m a la redonda, se observa que, sólo el 57% de estos Agebs cuentan con un espacio público, ya sea jardín, plaza, parque, centro deportivo o cultural; sin considerar camellones o espacio residuales considerados como áreas verdes. Al aplicar la misma metodología a los Agebs con grados medios de marginación urbana, se obtiene que el 86% de estos tienen acceso a algún espacio público a una distancia de 500 m a la redonda (ilustración 5). De igual manera aplicando la metodología planteada para los demás Agebs, a los Agebs con grado Bajo y Muy Bajo de marginación se observa que el 97% de estos, tienen algún espacio público a 500 metros a la redonda (Ver ilustración 6).

Ilustración 3 Concentración de espacios públicos y grado de marginación urbana en la Ciudad de México



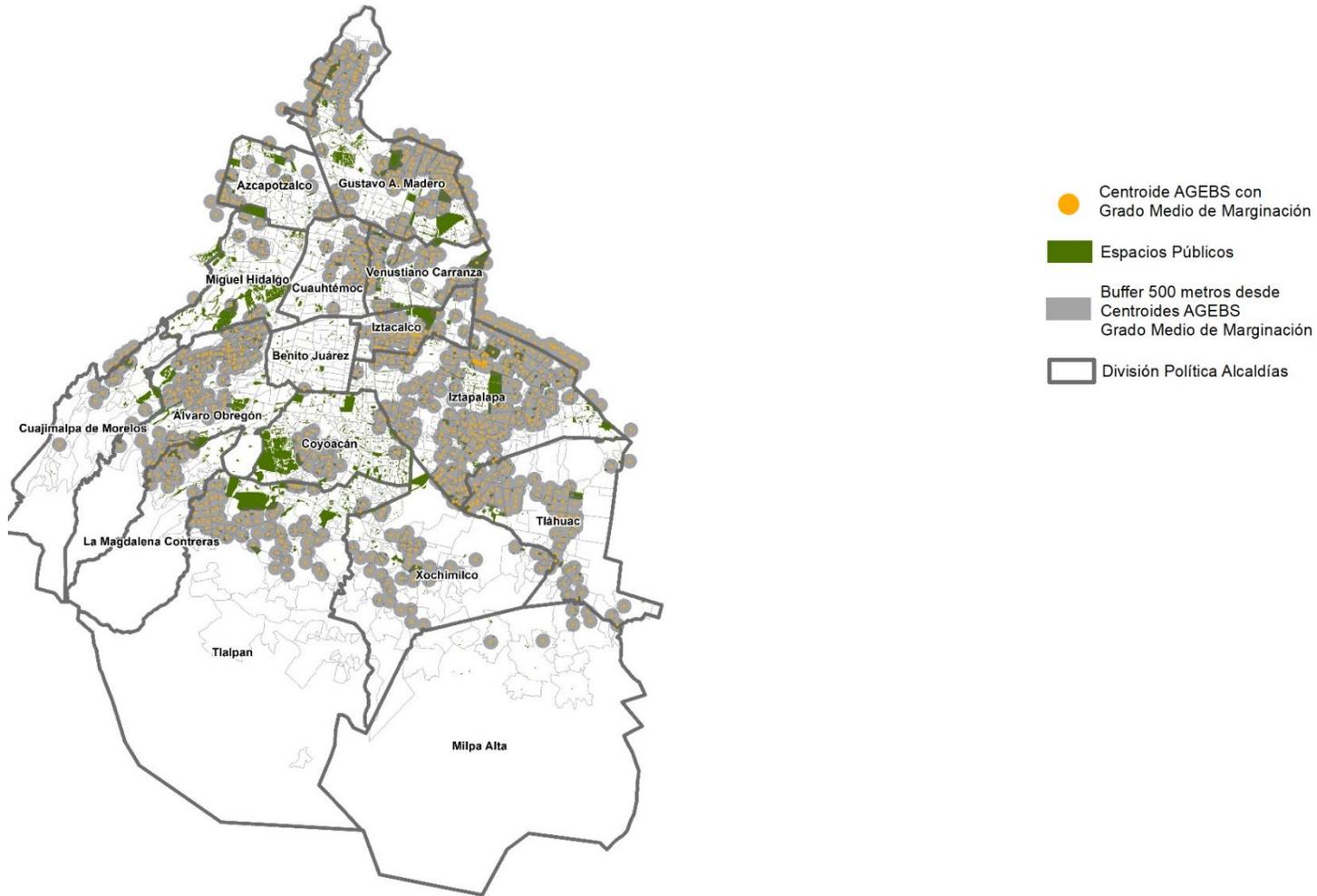
Elaboración propia con datos obtenidos del Marco Geostadístico INEGI 2019, SCINCE 2010, CONAPO 2010.

Ilustración 4 Espacios públicos y grado de marginación urbana alta en la Ciudad de México



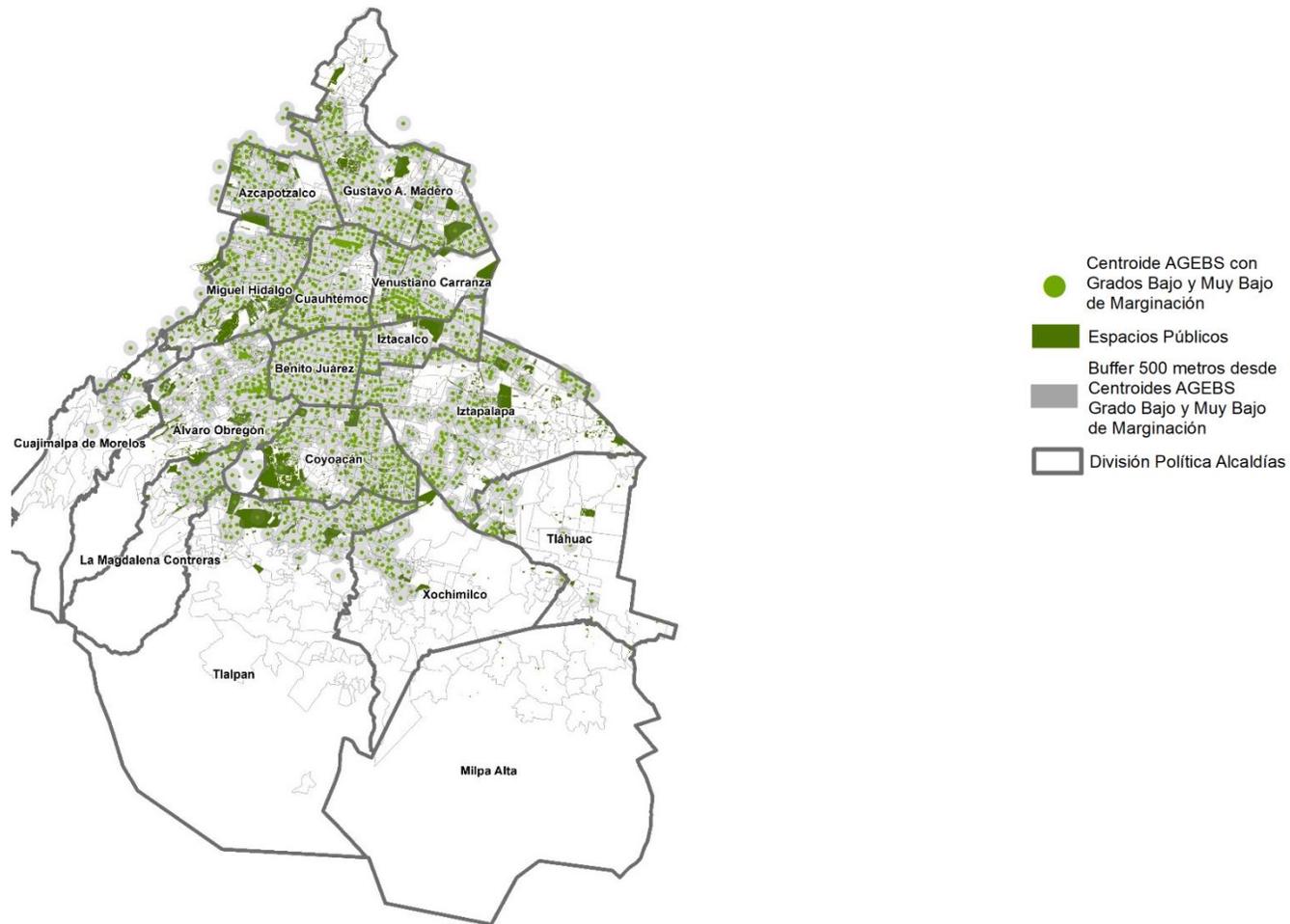
Elaboración propia con datos obtenidos del Marco Geoestadístico INEGI 2019, SCINCE 2010, CONAPO 2010.

Ilustración 5 Espacios públicos y grado de marginación urbana media en la Ciudad de México



Elaboración propia con datos obtenidos del Marco Geoestadístico INEGI 2019, SCINCE 2010, CONAPO 2010.

Ilustración 6 Espacios públicos y grado de marginación urbana baja en la Ciudad de México



Elaboración propia con datos obtenidos del Marco Geoestadístico INEGI 2019, SCINCE 2010, CONAPO 2010.

2.3 La dimensión socio territorial del espacio público

En las ciudades latinoamericanas los procesos socio económicos están signados históricamente por las condiciones de pobreza urbana y desigualdad social. Esta situación se expresa en el territorio, generando ciudades segmentadas y fragmentadas (Fainstein, Gordon, & Harloe, 1992).

Actualmente, el territorio de las ciudades es producto de procesos de privatización y escasez de recursos sociales, culturales, institucionales, y políticos que afectan en mayor medida a los sectores populares de la población.

A pesar de que se ha avanzado en incluir diversos temas sociales en la agenda pública que no se abordaban antes, tales como la equidad de género, la diversidad sexual, el combate a la marginación urbana, entre otros; algunas formas de desigualdad social se agravan e incluso se entrelazan con nuevas fuentes de desigualdad y exclusión. Tal como Ziccardi (2012) señala, la precarización del trabajo, el incremento de la violencia, la cada vez mayor presencia de la economía del delito y la fragilidad de la democracia local.

El espacio público se encuentra cada vez más lejano a la experiencia urbana, en función de que la relación entre lo público y lo privado se vuelve compleja, y por ende su distinción y la forma en la que se organiza el territorio. De tal forma que, como parte de los espacios considerados típicamente como públicos, tales como plazas, jardines, calles, parques, entre otros, hoy se construyen y se concentran centros comerciales, espacios de recreación privados. Todos estos, espacios privados de “uso público”, dan como resultado parques privatizados o enrejados, espacios patrimoniales utilizados como centros de conferencias o salones de fiestas. Se generan así espacios pseudo públicos donde se generan distintas prohibiciones para moldear normas de convivencia y que debilitan la libertad.

La funcionalización del espacio público categorizados según su utilidad para el modelo de producción y la lógica del beneficio económico, cumple una función de articulación entre las distintas formas de producción del espacio que no es público; como una serie de engranajes que favorece la circulación, el transporte de personas y mercancías

Las distintas formas de apropiación y uso del espacio público, muestran la relación entre lo público y lo privado y las formas de organización social de acuerdo con las formas de ver y abordar la gestión de espacios públicos de manera temporal y espacial. Los distintos grupos sociales mantienen un anclaje a su lugar de origen, pero interconectados con otros movimientos y organizaciones que persiguen ideales similares, generando espacios vivos en movimiento y transformación.

Como constante se observa que, en muchas de las ciudades del mundo, el territorio se construye con base en elementos históricos y culturales donde se expresan distintas formas de exclusión o inclusión. La Ciudad de México se ve inmersa en este proceso constante y la segregación urbana se observa también a través de los espacios públicos (Portal, 2016)

Las relaciones economía-sociedad-territorio enfrentan el problema estructural de la pobreza urbana que afecta a varios sectores de la población, principalmente en periferias urbanas y barrios degradados gracias a la producción de vivienda social barata y viviendas localizadas sobre suelo barato, reproduciendo un patrón de urbanización popular periférico marcados por la pobreza, la desigualdad y la segregación.

A la Ciudad de México la define una historia en su crecimiento urbano que ha sido fragmentado y desordenado, y donde el espacio público ha pasado de ser el rector del proyecto urbano, a ser lo que sobra en el proyecto [...] en las primeras décadas del siglo XX, encontraremos que se estaban haciendo colonias, donde los espacios públicos regían al proyecto. Sin embargo, en este siglo, vemos colonias como Ampliación Granada, Granada, Anáhuac, donde no hay espacio público o este se reduce a lo que sobra y se vuelven exclusivos. (Moreno, 2016, pág. 2)

Aunque se han alcanzado mejoras en términos de condiciones de habitabilidad, acceso a infraestructura, equipamiento y servicios básicos, mejores condiciones de movilidad y transporte público, el ambiente social se mantiene problemático. Existen factores que hacen que persista la precariedad de estos espacios. De acuerdo con Ziccardi (2012) estos son: tenencia legal confusa, falta de inversión pública y privada, limitados ingresos de los trabajadores, condiciones orográficas no favorables para el desarrollo urbano, mala calidad de bienes indispensables como servicios básicos, equipamientos y espacios públicos.

Los espacios públicos tienen un papel importante como componente de la estructura urbana, valorados por el potencial que tiene para generar proceso de socialización que ayuden a contrarrestar las tendencias disgregadoras presentes en la sociedad. (Ziccardi, 2012)

Es por esto que es indispensable buscar procesos de creación o recuperación de espacios públicos y sus diferentes tipos, integrando la participación comunitaria, en función de activar el sentido de identidad y pertenencia, además de reivindicar la vida comunitaria en espacios degradados de la ciudad.

Habitar en una colonia o barrio popular implica acceder a bienes urbanos escasos y de mala calidad, además de que en ocasiones se precisa de desplazamientos largos para llegar a las fuentes de estudio o empleo. Ni “[...] se desarrolla una ciudadanía portadora de una concepción de ciudad de derechos, de ciudad con lugares de encuentro, de socialización y convivencia urbana, la ciudadanía se repliega en su privacidad, lo cual crea un escenario propicio para el desarrollo de la violencia e inseguridad urbana” (Ziccardi, 2012, pág. 196).

Debe recuperarse la revalorización de la vida comunitaria en función de conseguir un uso colectivo del espacio público en los barrios y colonias de la Ciudad de México, aunado a la

importancia de promover procesos y formas de participación ciudadana.

Duhau y Giglia (2008) realizan una labor de identificación de los contextos socio espaciales de la ciudad en función del tratamiento de los espacios público, el orden, las formas de apropiación y significación que otorgan los grupos sociales que los producen y reproducen; los cuales son:

- Fraccionamiento Suburbanos (Espacio Homogéneo)
- Unidades Habitacionales (Espacio Colectivizado)
- Pueblos en la metrópoli (Espacio Ancestral)
- Colonias / barrios populares (Espacio Negociado)
- Ciudades Centrales (Espacio Disputado)
- Fraccionamientos Privados (Espacio Insular)

3.2.1 Fraccionamientos Suburbanos (Espacio Homogéneo)

Los espacios públicos están restringidos al uso local, son parques, deportivos, espacios para la instalación de comercios y deportivos enrejados para el uso exclusivo de los que habitan estos enclaves habitacionales (Ver ilustración 7). No existe un anclaje de identidad y sentido de pertenencia en el territorio, la permanencia en estos lugares no tiene que ver lazos de

parentesco o cultura. No se percibe una organización vecinal como tal, sino administradores, en ocasiones pagados que gestionan los recursos del vecindario.

Ilustración 7 Tipología espacios públicos Fraccionamientos Suburbanos (Espacios Homogéneo)



espacio deportivo



parque / jardín

calles cerradas (acceso controlado)



Elaboración propia con base en (Duhau & Giglia, 2008)

2.3.2 Unidades Habitacionales (Espacio Colectivizado)

En el espacio homogéneo existe una indefinición del carácter público debido al uso colectivizado de los espacios de uso común. Se trata de zonas que pasaron por un proceso de revalorización del suelo, diluyendo las identidades previas, modificando el paisaje y con implícitas disputas y conflictos sobre el espacio que consideran como suyo (Ver ilustración 8).

Al analizar las características del espacio público, se percibe que hay patrones de diseño que indican cual es la visión dominante en la construcción de unidades habitacionales y su espacio público. El modelo de construcción de vivienda en conjuntos habitacionales, es un modelo asociado al modo de producción industrial (Chenge, 2018) ideología presente en el diseño de los espacios que contienen.

Los espacios públicos se monofuncionalizan, reduciendo sus posibilidades como lugar social, además de que este reduccionismo funcional conlleva confundirlo con una simple área de paso, tal como una vialidad. Se subordinan con objetos arquitectónicos y se utilizan como elementos de segregación

social, ya que se restringe su uso o en el peor de los casos no se utiliza. (Chenge, 2018)

Considerando que la función principal de las unidades habitacionales es la dotación de vivienda, el espacio público queda reducido a lo restante, y a lo no aprovechable, lo que no puede ser vendido más que como estrategia de marketing.

Ilustración 8 Tipología espacios públicos Espacio Colectivizado




andadores


parque / jardín


estacionamiento

Elaboración propia con base en (Duhau & Giglia, 2008)

2.3.3 Pueblos en la metrópoli (Espacio Ancestral)

Algunos de estos espacios tienen un origen prehispánico, ubicados generalmente en laderas que rodean la cuenca del Valle de México y algunas zonas centrales. Los espacios públicos son: el centro del pueblo, el cual se conforma de una plaza central donde se encuentra la iglesia del pueblo, la calle y el mercado, el panteón; en ocasiones cuentan con un espacio deportivo o parque (Ver Ilustración 9). Estos espacios muestran propósitos multifuncionales, tienen la capacidad para ofrecer espacio para actividades diversas, tales como ferias tradicionales, espacios para la toma de decisiones colectivas, actividades cívicas, fiestas religiosas, lugares donde se plasman los imaginarios colectivos de barrios caracterizados por orígenes diversos, ya sea indígena, fabril o contruidos por grupos hegemónicos desde tiempos coloniales.

Se trata de pueblos tragados por la ciudad donde predomina las tradiciones y costumbres y las normas no escritas. “las campanas de la iglesia pueden llamar a misa, a una asamblea, avisar que hay algún peligro o anunciar una defunción” (Portal, 2016, pág. 34). Se desdibuja lo privado frente a lo público, ya que cuando hay festividades el pueblo mantiene sus puertas abiertas, las calles son utilizadas tanto para el tránsito, para fiestas familiares, procesiones religiosas o como escenario de

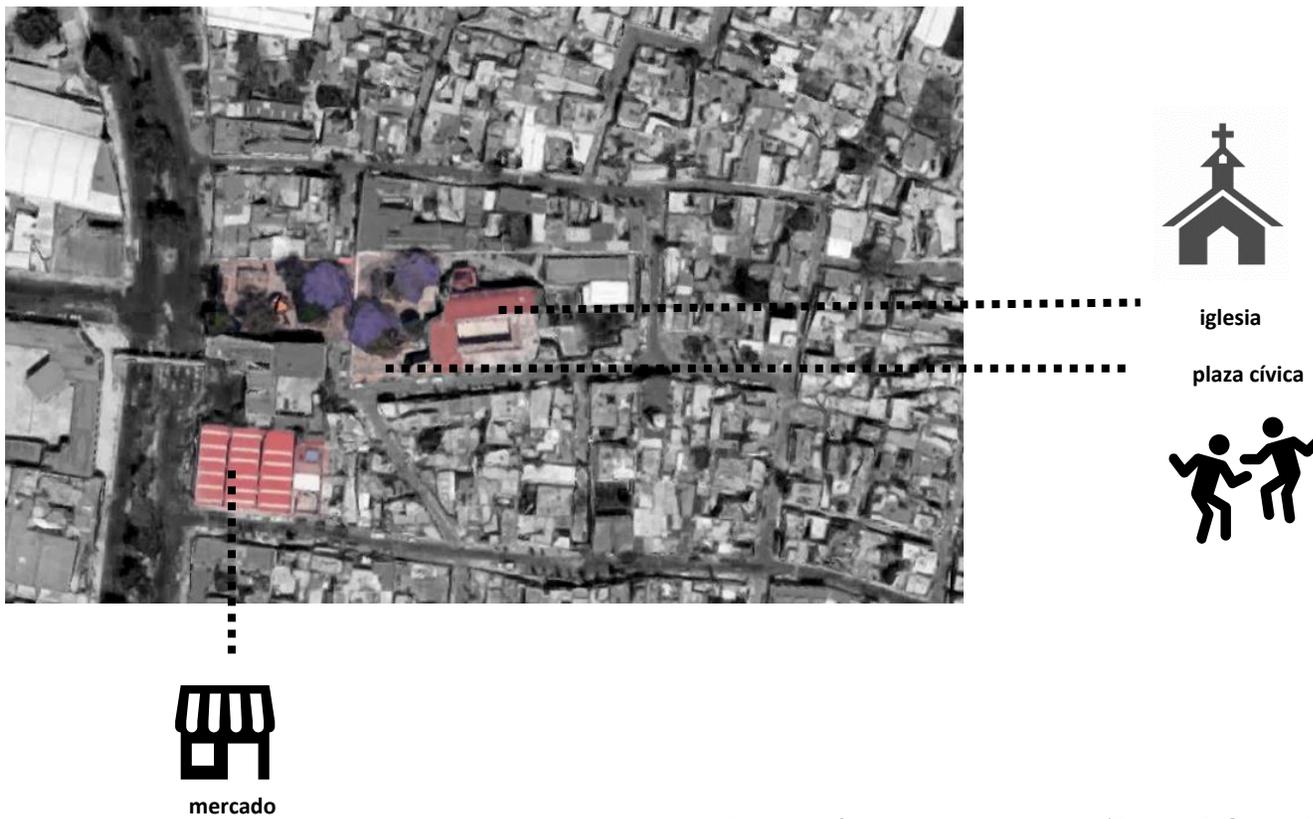
ferias. De tal forma que los espacios públicos de los pueblos originarios se rigen a través del calendario festivo, y este adquiere una importancia fundamental en la cotidianidad de sus habitantes, es donde se vive la esencia del pueblo con un sentido de comunidad y arraigo muy amplio.

No sólo en el momento festivo se detona lo sagrado; las calles están llenas de altares – para vírgenes y santos - o de cruces que marcan el lugar donde falleció algún ser querido [...] (las calles) se limpian y se adornan recreando formas ancestrales de ver el mundo articuladas a procesos contemporáneos. (Portal, 2016, pág. 37)

Resulta interesante la organización de los pobladores para llevar a cabo obras públicas en el espacio público; a través de diferentes sistemas, como el de cargos, donde las autoridades religiosas locales organizan los trabajos y distribuyen las labores en función de las necesidades a cubrir. De tal manera que el espacio público lleva marcado un sello de “nosotros” que lo dota de sentido de pertenencia por parte de los habitantes que los distinguen a cualquier otro espacio urbano, expresando un tipo de identidad que va de la mano con la tradición religiosa y

el origen histórico – familiar. La siguiente ilustración muestra la distribución y funcionalidad de estos espacios.

Ilustración 9 Tipología de Espacios Públicos Espacio Ancestral



Elaboración propia con base en (Duhau & Giglia, 2008)

2.3.4 Colonias / barrios populares (Espacio Negociado)

Estos espacios cuentan con diversos orígenes de acuerdo con las colonias a las que pertenecen. Como es el caso de algunos ubicados en el centro de la ciudad, al interior de pueblos urbanos o en los barrios obreros.

Generalmente territorios con pobladores de orígenes diversos, de tal forma que la creación de una identidad o sentido de comunidad se torna complejo. Los orígenes del suelo son distintos, en ocasiones pertenecientes a suelo agrícola, o lugares con procesos de renovación urbana (paso de la industria a lo habitacional, por ejemplo) donde predomina la vocación campesina que se ve sustituida progresivamente por otro tipo de actividades urbanas.

A diferencia de los pueblos originarios, la organización, no se da a través del sistema de “cargos” sino mediante organizaciones vecinales, jefes de manzana, entre otras figuras procedentes de movimientos populares. Estas organizaciones civiles llevan impresas un componente político, la dependencia a las acciones del gobierno es fuerte y se precisa constantemente de programas públicos, como el de dotación de

servicios básicos e infraestructura y la regularización de la propiedad.

“En este caso, el espacio público tiene una connotación corporativa vinculada a la vida sindical, porque fueron en muchos casos los sindicatos los que dieron la lucha para obtener el territorio barrial y las viviendas” (Portal, 2016, pág. 47).

Los espacios públicos con los que cuentan varían dependiendo su origen, cuando este es colonial, generalmente cuentan con una plaza con jardines e iglesia y su propio mercado. Cuando son de origen obrero en ocasiones carecen de centralidades, ya que se encontraban vinculados a los predios de la fábrica que les dieron origen, y por lo tanto la fábrica es la centralidad (Portal, 2016)

En muchos casos surgen como procesos sistemáticos de clientelismo política encaminando la expansión de la ciudad, gracias a la adquisición de terrenos en barrios periféricos, en ocasiones de forma ilegal en terrenos ejidales, a través de invasiones en predios baldíos

La traza urbana desordenada implícita en esta tipología de comunidad que se da debido a la construcción no planificada,

aunado a la demanda de las altas densidades y las crecientes necesidades de vivienda conlleva a que los pocos predios baldíos que quedan vacantes se valorizan, provocando que algunas veces no exista espacio público, más que el que ofrecen las calles.

El proceso de urbanización popular no cuenta con una serie de reglas, ya que da origen a un tipo de espacios con usos reglamentados a partir de acuerdos no escritos entre sus habitantes, un “orden negociado” (Duhau & Giglia, 2008, pág. 345). De tal forma que este espacio producido permanece negociable de manera informal, aparentemente desordenado.

De todos los espacios de las diferentes ciudades éste es uno de lo más habitados [...] se establecen reglas comunes no escritas a partir del proceso de domesticación del territorio es un elemento importante en la determinación de los usos, el funcionamiento y la significación del espacio. (Duhau & Giglia, 2008, pág. 345)

Los espacios de uso público se ven reducidos a lo indispensable y frecuentemente en malas condiciones. Es visible la falta de espacios públicos y áreas verdes. Los autores realizan un ejercicio de investigación a través de encuestas para demostrar que estas carencias son recurrentes en las

colonias populares. Aun considerando estas carencias, el espacio local se utiliza de manera intensa y contiene significados diferentes, en parte gracias al proceso de construcción colectiva del espacio local, en comparación con otros tipos de espacio donde la dimensión local es menos sólida, Duhau & Giglia (2008) sostienen que esto se debe porque no existe la experiencia individual y colectiva de haber participado en la construcción social de los espacios.

Los procesos de construcción colectiva le dan significados específicos a cada espacio público (áreas verdes, parques, plazas), que no necesariamente coinciden con la definición ortodoxa de espacio público (perteneciente al dominio público y con facilidades para el libre tránsito). Las calles se vuelven espacios colectivos, ya que pertenecen de forma colectiva a los que habitan en ella, y a quienes participaron activamente en su acondicionamiento

Resulta necesario resaltar que el espacio público lleva implícita una relación espacio-sujeto, Ramírez Kuri (2010) hace énfasis en que el redimensionamiento de los espacios públicos y privados, está acotado por la relación Estado-Sociedad, de tal forma que lo que es público tiene como destinatarios a la ciudadanía que puede o no apropiarse a través del uso.

El espacio público, es un residuo del espacio privado, ya que en un principio lo más importante es la división de lotes y su repartición entre los ocupantes. Las calles entonces son el remanente que en ocasiones fue cedido para configurar espacios entre los lotes para el tránsito. La calle no es pública en el sentido de que no es de todos, pero tampoco es de nadie; pertenece colectivamente a los que residen en ella. La calle es entonces el espacio público por excelencia, la unidad colectiva más pequeña y representativa, en ella todos se conocen, los niños juegan, se crean vínculos de amistad, se practican deportes, se organizan fiestas, se venden productos.

Existen mecanismos para la tolerancia a la irrupción de la violencia. Sin una previa negociación, surge el cuestionamiento del por qué la violencia no estalla. Se lleva a la práctica el hábito de evitar los conflictos hasta donde sea posible, se generan niveles de tolerancia hacia diferentes usos del espacio público. De tal forma que se pueden desarrollar actividades que no se podrían realizar en otro contexto, como: realizar oficios, trabajos de construcción y remodelación de día y de noche, crianza de animales, entre otros ejemplos. Esto conlleva a que se dé un uso y circulación intensa por la calle (arroyo vehicular), debido a que gran parte de las aceras se encuentran invadidas, obstruidas por la realización de las actividades antes

enunciadas o vehículos estacionados, o por la decoración de las viviendas (jardineas, techumbres, zaguanes, etc.)

La configuración de los espacios públicos, la calle y los espacios destinados a la instalación de infraestructura básica no son planeados previo al proceso de asentamiento en dicho lugar, sino es el resultado del proceso de repartición del espacio (Duhau & Giglia, 2008) La producción del espacio público depende del proceso de asentamiento (Ver ilustración 10).

Los espacios públicos son espacios con “vida”, ya que sufren tensiones, conflictos, transformaciones, interacciones, de tal forma que se encuentran en procesos de construcción continua. Desde este punto de vista el espacio público no se debe definir como público, ya que no fue concebido como tal. El origen informal de estos espacios y su proceso de autoconstrucción caracterizado por la precariedad y la incertidumbre, dan lugar al estatuto ambivalente del espacio público en la Ciudad de México.

Ilustración 10 Tipología espacios públicos Espacio Negociado



Elaboración propia con base en (Duhau & Giglia, 2008)

En la Ciudad de México se aprecia un progresivo mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica y equipamiento urbanos. Aún resta por hacer para lograr una ciudad con espacios urbanos con condiciones materiales y ambientales adecuadas, en favor de un efectivo ejercicio del derecho a la ciudad. Este derecho consagrado como un compromiso asumido por el gobierno local en el año 2010. (Ziccardi, 2012)

2.3.5 Ciudades Centrales (Espacio Disputado)

Existen zonas situadas en la ciudad central, principalmente en las Alcaldías: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza, las cuales concentran diversidad de actividades y habitantes; gozan de una planeación urbana direccionada a la integración de todos los factores de la ciudad.

La ciudad del espacio disputado incluye tanto las áreas provistas actualmente de un valor histórico y patrimonial, entre las que destaca el centro histórico de la Ciudad de México, como también otros lugares análogos, como los centros de Coyoacán y Tlalpan, que se han convertido en centralidades orientadas a los usos recreativos. (Duhau & Giglia, 2008, pág. 41)

Estas centralidades cuentan con suelo de usos mixtos para desempeñar distintos tipos de actividades aprovechando la centralidad, es la porción de la ciudad con la mejor ubicación en cuanto a cobertura de los servicios básicos y diversificados (equipamientos, comercios, servicios) el hecho de tener todo a la mano, es decir que no hay servicio o infraestructura que no esté a su alcance; y en cuanto a movilidad conexión con el resto de la metrópoli. En relación a los demás tipos de hábitat/espacio público, los residentes del Espacio Disputado pueden habitar la metrópoli desde su espacio local.

Se destaca que los espacios públicos son comúnmente visitados por personas que no habitan dichas colonias, “[...] se trata de un espacio que, aunque puede implicar estar “rodeado” de conocidos, amigos y familiares, está sometido a múltiples presiones y contradicciones [...] estos tipos de espacio resultan víctimas de su propio éxito”. (Duhau & Giglia, 2008, pág. 48).

Los espacios públicos del *espacio disputado* se destacan en la mayoría de los casos por gozar de cualidades valoradas de manera positiva y hace posible que sea aprovechado y dotó de identidad tanto a los habitantes del vecindario como por el “citadino anónimo”. Los parques gozan de un uso extenso y diverso utilizados como lugares de encuentro, la práctica de

ciertas actividades específicas, la organización de eventos culturales y recreativos como conciertos, ferias, jornadas de salubridad, entre otros organizados por privados o por el gobierno de la Ciudad.

En este espacio de uso colectivo, sobresale la utilización del espacio para el comercio ambulante, de diversas formas: vendedores, pequeños puestos ambulantes, puestos instalados, o tianguis que ocupan calles completas durante días de la semana.

La proliferación de algunas actividades en el espacio público ajenas a esta zona, colonia o barrio que en ocasiones pueden atraer a más extraños, puede generar un estado de tensión y conflicto entre actores que pretenden ocupar o transformar el espacio que los residentes prefieren preservar tal como lo conocieron. Al sentirse invadidos por el resto de la ciudad, la relación de los habitantes con su espacio no es exclusiva, tiene que ser compartida y por lo tanto ajustada con los nuevos habitantes y con nuevos usos

Los habitantes requieren movilizar capital social para atraer la atención en relación a sus problemas, de tal forma que logren disminuir la posibilidad de que se les sean impuestas

intervenciones en el espacio público no deseadas, donde advierten el riesgo de un decremento de su calidad de vida.

Se observa una desconfianza generalizada de las asociaciones de vecinos respecto de las intervenciones y acciones de los particulares, comprendidos los propios vecinos, respecto de la evolución de los usos del suelo y el espacio público [...] además esa desconfianza se refiere también a las instituciones y a los funcionarios encargados de la aplicación de las normas reguladoras. (Duhau & Giglia, 2008, pág. 64)

Los conflictos en relación al uso del espacio público, por causa de la inserción de nuevas actividades gracias al arribo del auge inmobiliario en la ciudad central, con mayor intensidad a finales de los años ochenta, han atraído y fomentado actividades de recreación, esparcimiento y consumo (centros comerciales, franquicias, etc.).

Para el año 2006, la ciudad central concentraba casi el 40% de los centros comerciales existentes a escala metropolitana, el 30% de los supermercados, el 57% de las tiendas de autoservicio, el 90% de los teatros, galerías de arte, centros culturales (Duhau & Giglia, 2008). Para los años 2000 casi una cuarta parte de los puestos de trabajo en la zona metropolitana

se concentraban en las delegaciones (ahora alcaldías) Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Coyoacán. (Duhau & Giglia, 2008). La importancia del aprovechamiento de la localización de la ciudad central conlleva a los conflictos en torno a los usos legítimos del espacio público

No existe una tipología de traza y distribución de los espacios públicos característica, esta puede ser similar a la tipología del Espacio Negociado (Ver *Ilustración 10 Tipología espacios públicos Espacio Negociado*).

2.3.6 Fraccionamientos privados (Espacio Insular)

El fenómeno del *espacio insular* es mucho más amplio que el juicio entre los defensores del espacio público moderno que critican esta experiencia y la exaltación de las cualidades hechas por sus promotores y desarrolladores, para fines prácticos del presente trabajo, sólo se abordara lo referente a los espacios públicos y su configuración

Son fraccionamientos residenciales cerrados, con acceso privado, por lo general destinados a una población de nivel socioeconómico medio a alto. A nivel de entorno urbano, en algunos casos muestra características similares al Espacio Homogéneo (Ver *Ilustración 8*); también comparte la

característica de la conectividad discontinua con el contexto inmediato, tal como sucede con las Unidades Habitacionales, se habla de un urbanismo sin urbanidad. Lugares de contrastes, conjuntos cerrados, regidos por la propiedad privada, segregados. Se separan de los demás espacios a partir de bardas y rejas, confinando el acceso a alguna puerta con caseta de vigilancia para controlar el acceso “bajo el discurso de la necesidad de seguridad y exclusividad” (Portal, 2016, pág. 59).

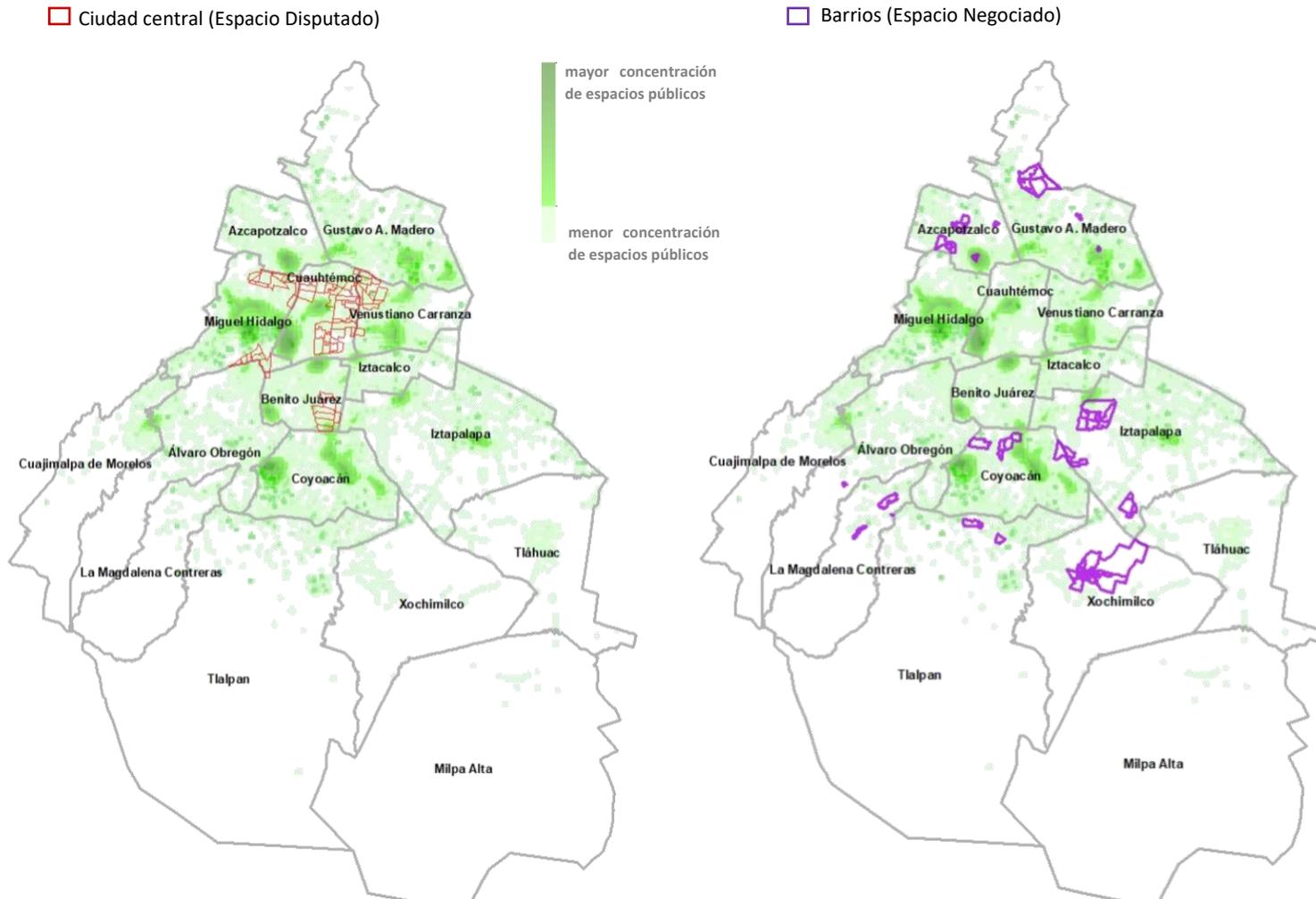
La tipología más reciente analizada en función de generar una descripción de los espacios públicos de la ciudad considera al *espacio insular* como el portador de la llamada *crisis del espacio público*. Considerando que las características del espacio público moderno (inclusión y libre acceso, coexistencia de funciones diversas, aceptación de lo extraño y nuevo, aunque dentro de un marco de reglas públicas) no se encuentran implícitas en los espacios públicos del Espacio Insular. Por el contrario, es un conjunto desarticulado de espacios separados, segregados y monos funcionales. Ofrece una visión de la ciudad como un escenario para el conjunto de artefactos arquitectónicos (Duhau & Giglia, 2008) que no se adhiere a una visión de metrópoli. La interacción entre habitantes es reducida, no se genera una mezcla de grupos heterogéneos, fundamental para la experiencia de ciudad.

Duhau y Giglia (2008), resaltan el cuestionamiento sobre hasta qué punto se trata de espacios controlados con usos uniformes establecidos, y hasta qué punto son espacios socialmente homogéneos, y si realmente son soluciones a los problemas urbanos que pretenden solucionar, principalmente inseguridad y acceso a vivienda. Si no lo logran, son **espacios de simulación**. Estos espacios pueden ser una opción reconfortante del **imaginario antiurbano**, ofreciendo una experiencia que intenta prescindir de la metrópoli.

La caracterización del espacio público a través de la teoría de espacios de la Ciudad de México que ofrecen Duhau y Giglia muestra una dimensión sociocultural que brinda la posibilidad de describir el funcionamiento y características de los espacios públicos en las distintas tipologías del hábitat de esta Ciudad.

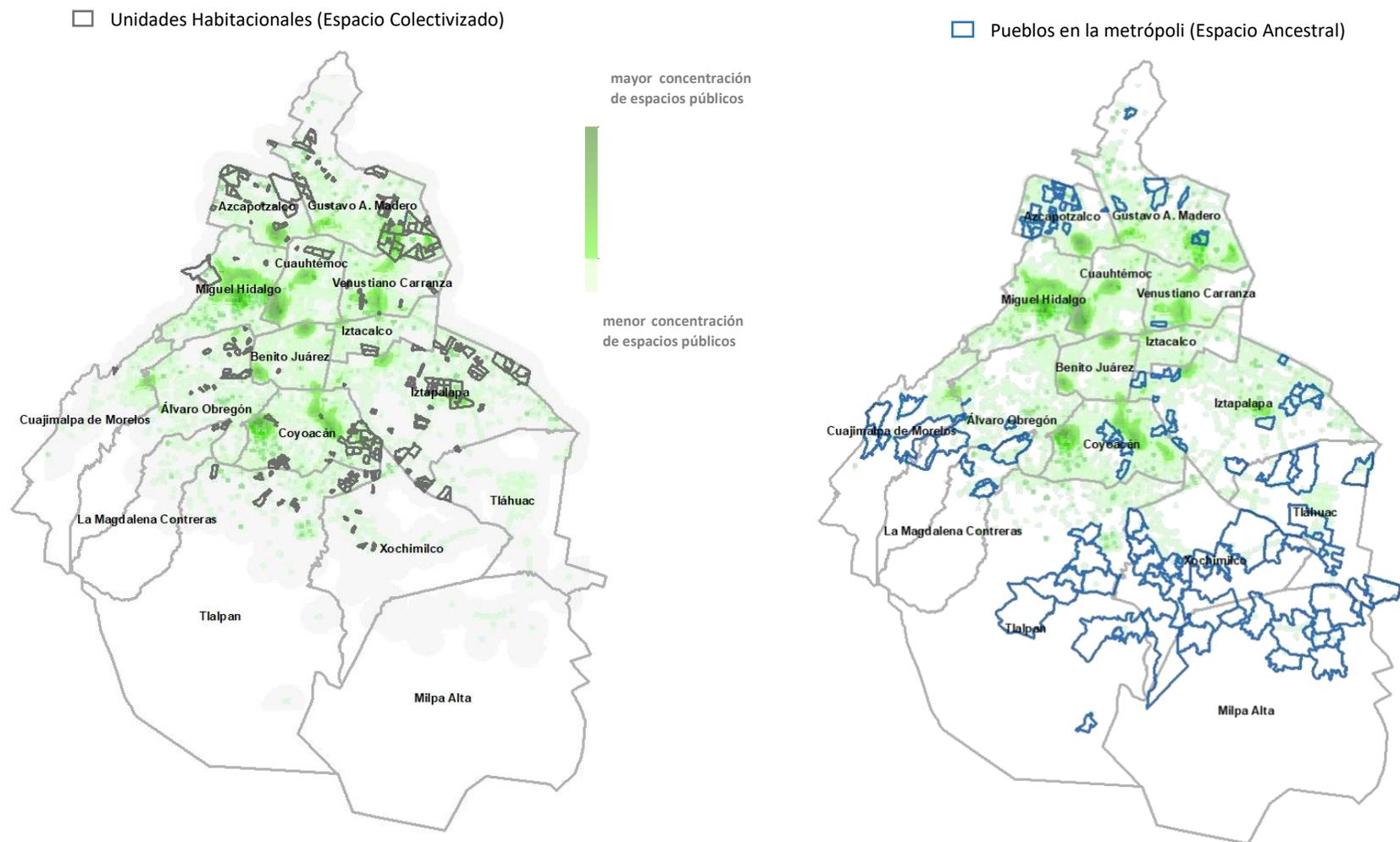
La siguiente ilustración (ilustración 11 y 12) identifica cuales son los tipos de hábitat dentro de la Ciudad de México que carecen en mayor medida de espacios públicos, estos son: Ciudad Central / Espacio Disputado, Barrios / Espacio Negociado, Unidades Habitacionales / Espacio Colectivizado, Pueblos en la metrópoli / Espacio Ancestral

Ilustración 11 Concentración de espacios públicos en el Espacio Disputado y el Espacio Negociado



Elaboración propia con datos SCINCE INEGI 2010, Marco Geoestadístico INEGI 2019, y (Duhau & Giglia, 2008)

Ilustración 12 Concentración de espacios públicos en el Espacio Colectivizado y el Espacio Ancestral



Elaboración propia con datos SCINCE INEGI 2010, Marco Geoestadístico INEGI 2019, y (Duhau & Giglia, 20

2.1 Otros programas de mejoramiento o creación de espacio público en la Ciudad de México

Del año 2000 a 2014 se registraron 75 proyectos oficiales de intervención del espacio público, puestos en marcha por el entonces gobierno del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, gestionado por la Autoridad del Espacio Público, órgano que actualmente no existe. (Gobierno de la Ciudad de México, 2018).

Dentro de estos programas se encuentran: Restauración de monumentos públicos, Programa de Parques de Bolsillo, Programa de Mejoramiento del espacio con diseño inclusivo, Programa Ilumina tu Ciudad, “Ecoparq” Programa para parquímetros, Programa de Rehabilitación de bajo puentes, Programa de peatonalización y semi peatonalización de calles. La siguiente ilustración muestra la distribución de la localización por alcaldía de estas intervenciones urbanas.

Como se observa la distribución de estos recursos, proyectos e intervenciones es desigual dentro de la Ciudad de México, la mayoría de estas se concentran en las alcaldías Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Álvaro Obregón. Como se observa existen programas y proyectos de todo tipo para la intervención y

creación del espacio público en la Ciudad de México. Otra cuestión es que estos no están distribuidos de forma equitativa de acuerdo con la población que habita dicho entorno. Las alcaldías con mayor número de habitantes son Iztapalapa y Gustavo A. Madero; sin embargo, no existe mayor número de intervenciones en estas alcaldías. Considerando que algunas de las alcaldías con menor número de habitantes son las que reciben mayor atención y por ende mayor número de proyectos de creación, rehabilitación, intervención del espacio público.

Además de la desigual distribución de los programas y proyectos, en otros casos estos no se centran en la premisa del mejoramiento del espacio público, sino que es un resultado esperado en función de otros objetivos, como la comercialización del espacio. Por ejemplo, el programa de rehabilitación de bajo puentes, planteado en un principio para adecuar y recuperar estos espacios remanentes para adaptarlos como espacios públicos, contempla los siguientes criterios de distribución de usos: 50% de superficie para la convivencia social (únicamente espacio público), 30% destinado a espacios comerciales concesionados y el 20% restante para el establecimiento de estacionamientos controlados concesionados. De tal manera que, en estos espacios, sólo el 50% de su superficie puede ser aprovechada

como espacio público, pero en la mayoría de los proyectos no ocurre esto, incluso se ha observado que hasta un 90% de la superficie de estas rehabilitaciones ha sido destinada para el uso privado (espacios comerciales y estacionamientos). (Moreno, 2016)

Tradicionalmente la construcción, mantenimiento y organización del espacio público era una tarea exclusiva del Estado [...] Las actuales políticas neoliberales favorecen la mercantilización de todos los aspectos susceptibles de generar ganancias. En el plano teórico, El Estado tiene claro su papel como garante del orden y los derechos de la población al momento de hacer obra pública [...] pero ¿qué pasa cuando el Estado delega la responsabilidad del diseño y la construcción del espacio público al sector privado? La consecuencia más evidente es un cambio directo en la finalidad para la cual los espacios son concebidos. (Chenge, 2018, pág. 65)

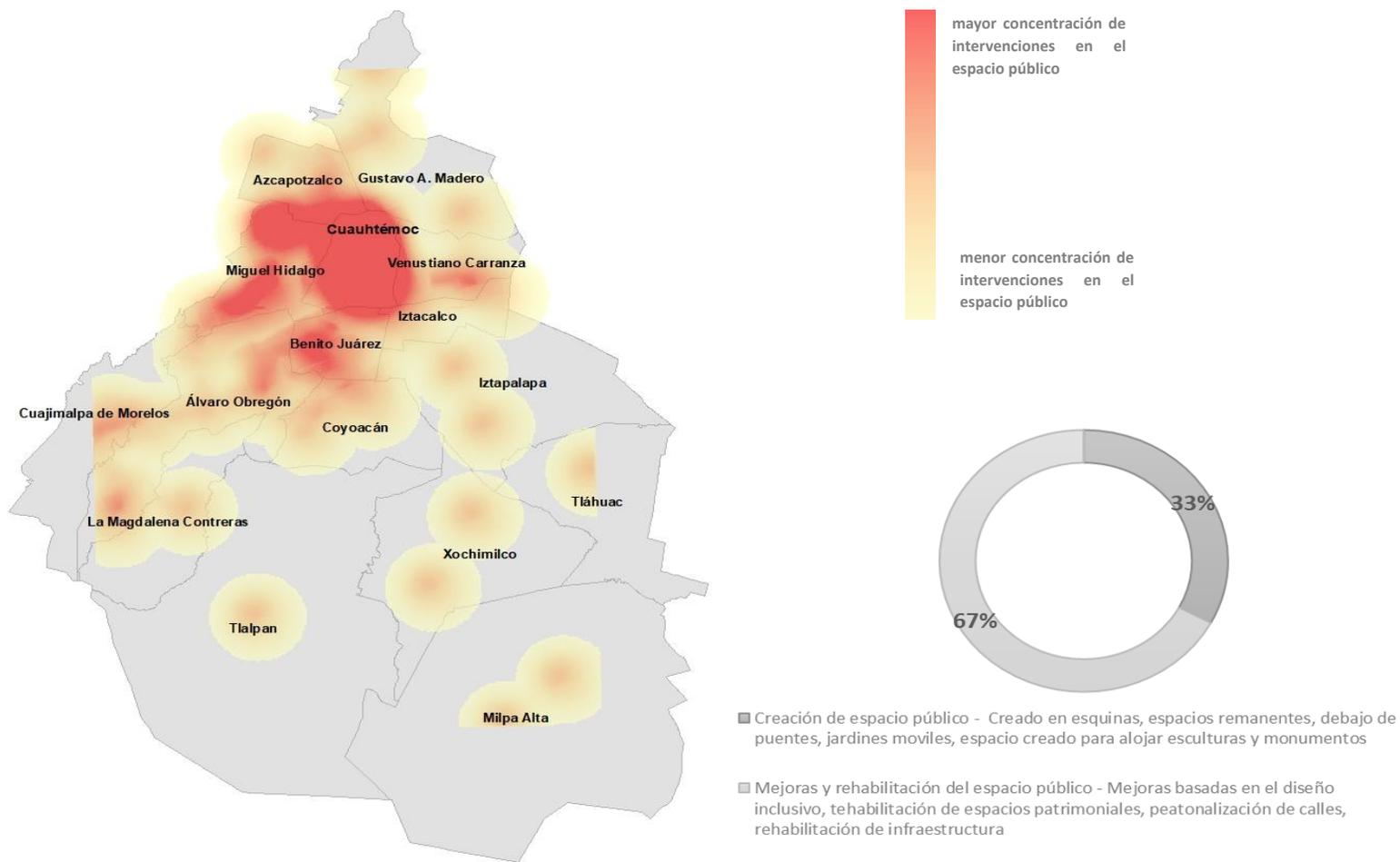
Esta reflexión nos ayuda a exponer la idea de que, por mucho tiempo, el espacio público y los equipamientos públicos al no ser susceptibles de aprovechamiento económico no fueron considerados a la hora del diseño, lo cual implica desvirtuarlos

de sus características esenciales: **accesible, visible y colectivo.**

De tal forma que el espacio público se transforma en un producto para generar más recursos o en el peor de los casos se utiliza como mercancía. Otro ejemplo de esta situación es la proliferación de locales comerciales no regulados en espacios residuales de las estaciones de transporte (Estaciones del Sistema Colectivo de Transporte Metro, Centros de Transferencia Modal CETRAMs).

La creación e intervención del espacio público en la Ciudad de México en las últimas dos décadas se ha guiado por tendencias gubernamentales, las cuales están inmersas en las tendencias propias de la globalización, buscando características inclusivas, pero también una retribución económica. Desde esta óptica las necesidades político económicas se tornan más importantes que las necesidades sociales. De tal forma que la producción del espacio público ha resultado en la adecuación de espacios residuales. (Moreno, 2016).

Ilustración 13 Distribución de proyectos y programas orientados al espacio público en la Ciudad de México



Elaboración propia con datos del Gobierno de la Ciudad de México (2018)

Puntos clave del capítulo:

La distribución de los espacios públicos es desigual en la Ciudad de México.

Las Alcaldías con una mayor densidad de habitantes no tienen un mayor número de espacios públicos.

Existe una relación entre altos niveles de marginación urbana, desigualdad y la carencia de espacios públicos en la Ciudad de México

Es en el *Espacio Disputado* de la Ciudad Central, el *Espacio Negociado* (Barrios populares), Unidades Habitacionales y Pueblos en la Metrópoli, donde se requiere atender con mayor urgencia el problema de la falta de espacios públicos de calidad para los habitantes.

Considerando que los programas y proyectos de creación y mejoramiento del espacio público ejercidos por el gobierno de la Ciudad de México sistemáticamente no se centran en las zonas con altos niveles de marginación urbana ni en las Alcaldías que cuentan con una menor superficie de espacio público, ¿La participación ciudadana ofrece una solución a este problema?

Capítulo 3 Panorama de la Participación Ciudadana en el ámbito del espacio público y ciudad en la Ciudad de México

3.1 La Participación Ciudadana en el contexto del PCMB

A partir del año 2007 la Dirección General de Participación tuvo cambios en su operación, en primera instancia, se transformó en Subsecretaría, lo que implicó la creación de dos subdirecciones, la de evaluación y la de capacitación, para capacitar al personal de esta Subsecretaría; además de conformarse 5 Direcciones regionales (oriente, poniente, sur, centro y norte). La Subsecretaría de Participación ciudadana tuvo dentro de sus facultades las siguientes atribuciones:

I. Coordinar la instrumentación de las orientaciones y las políticas de participación ciudadana del Gobierno de la Ciudad en el ámbito territorial [...] II. Coordinar la planeación, diseño, promoción, ejecución, seguimiento y control de programas y proyecto que fomenten la participación ciudadana individual y colectiva [...] III. Promover la participación social, así como asesorar, coordinar y evaluar la integración de redes sociales y comunitarias que colaboren en la atención de los

problemas derivados de la insatisfacción de necesidades básicas; [...] IV. Coadyuvar con los Comités Vecinales en la organización y realización de las asambleas vecinales, las que además de definir los términos y las condiciones de aplicación de los Programas de Desarrollo Social [...] VIII. Brindar la información requerida para la elaboración del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, contribuyendo así a transparentar ante la ciudadanía el monto y destino del ejercicio del gasto público [...]. (Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 33 bis)

Además de estas modificaciones, la figura de *promotor vecinal* continuaría difundiendo los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, aunado al soporte de los comités vecinales para la realización de asambleas vecinales desde los módulos de seguridad pública. Se gestionan áreas de influencia a partir de los módulos de seguridad pública y participación ciudadana para suplir las Unidades Territoriales empleadas en etapas anteriores. (Angeles Vera, 2014).

En teoría la Subsecretaría de participación ciudadana mantenía sus funciones en relación a las actividades de las comisiones vecinales y el Programa Integrado Territorial para la generación

de redes comunitarias de trabajo vecinal. Sin embargo, Francisco Ángeles Vera realiza una labor de investigación (2014) donde sostiene que desde 2007 se dejaron de realizar asambleas vecinales para dedicarse al apoyo de los ciudadanos inscritos en los padrones de beneficiarios de Red Ángel y Liconsa, entrega de vales para uniformes y útiles escolares, además del desarrollo de programas como el Programa desarme voluntario del GDF.

Lo que implicó que las comisiones vecinales se continuaran organizando en ocasiones, pero de forma autónoma, y sin el seguimiento y asesoría del GDF o la Subsecretaría de Participación Ciudadana.

En esta investigación, Ángeles Vera sostiene que dentro de las omisiones de la Subsecretaría existieron aciertos, como el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, puesto en práctica en 2007 por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (ahora Ciudad de México). Con el objetivo de promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito del mejoramiento del entorno urbano, en la construcción de infraestructura social y en la recuperación de espacios públicos.

De tal forma que la participación no sólo constaba de la decisión sino también en el ejercicio de los recursos transferidos.

Bazaco y Sepúlveda (2008) hacen la anotación de que el papel de la Subsecretaría de Participación Ciudadana no tiene un peso dentro de la implementación del programa. Ya que debería tener una presencia a lo largo del proceso y no sólo en la fase de elección y aprobación, además de que debería encargarse de la promoción y conformación de una cultura ciudadana.

Años más tarde se promulga la cuarta Ley de Participación Ciudadana en 2010, la cual conlleva la implementación del presupuesto participativo en 2011 y la integración de nuevos comités ciudadanos. Los cuales serían electos cada tres años y con la obligatoriedad de convocar asambleas ciudadanas cada tres meses para la difusión del presupuesto participativo entre otros temas de interés colectivo. Dentro de las atribuciones de los comités ciudadanos se encuentran:

- I. Representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos en su colonia [...]
- III. Elaborar y promover programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial;
- IV. Coadyuvar en la ejecución de los

programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente; V. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana [...] VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal, IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana [...] XII. Convocar y presidir las asambleas ciudadanas [...] XX. El Gobierno del Distrito Federal y los jefes delegacionales otorgarán las facilidades suficientes para la organización y reunión del comité ciudadano. (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 2010 artículo 93)

Considerando las nuevas atribuciones de los comités ciudadanos para aprovechar la participación ciudadana, Rafael Montes, en su investigación “Despertó poco interés la elección de Comités Ciudadanos del DF”, sostiene que de las 1,815 colonias que deberían realizar una elección para la organización del comité, en 1,740 se llevó a cabo el proceso; y el número de votantes sólo representó el 8.9%, es decir de 7,479,410 electores, sólo 655,835 participaron.

Esto implica que un gran número de colonias de la ciudad tuvieron representantes con pocos votos, y otras no contaron con alguno, afectando el desenvolvimiento de una participación ciudadana ligada al empoderamiento de los ciudadanos y por lo tanto se vería afectado la ejecución del presupuesto participativo, considerando ya no tendría la difusión esperada en el ámbito de local de la colonia, solamente mediante la difusión masiva del Instituto Federal Electoral del Distrito Federal. (Angeles Vera, 2014)

Como se observa, en este periodo existe la intención de otorgar mayor poder a los ciudadanos para la toma de decisiones y la ejecución de los recursos en su comunidad. A continuación, se hace un esfuerzo por identificar los obstáculos y riesgos que enfrentan los procesos de participación ciudadana, no sólo en este periodo de estudio de la participación ciudadana (2007 – 2012) sino también aún en la actualidad.

3.2 Obstáculos y riesgos en la participación ciudadana

Poco ha cambiado en relación al contexto de la Participación Ciudadana en los años del Programa Comunitario de la Ciudad de México. Una democracia sin participación ciudadana es una contradicción en sus términos; Aun considerando su aparente

neutralidad, estamos hablando de una concepción cargada de valor axiológico: el reconocimiento de la igual dignidad de los miembros de la comunidad y el papel central que le corresponde a la libertad como combustible para la participación (Salazar Ugarte, 2004)

Tal como indica Cunill (2004) al realizar un balance sobre la contribución que ha hecho la participación ciudadana a la política social, existen dos riesgos principales: caer en una descripción casuística (utilizando la razón para resolver problemas morales aplicando reglas teóricas a instancias específicas) que no aporta a esclarecer los aspectos que se lograron atender o corregir , y quedarse en simples declaraciones sobre lo que se desea alcanzar sin que se aporten orientaciones o bases prácticas, cayendo en razonamientos utópicos.

A continuación, se enuncian algunas prácticas no deseadas encontradas en la implementación de procesos de participación ciudadana en materia de desarrollo urbano:

- I. **Confundir el fin con los medios.** Después de buscar e idear procesos participativos, la participación ciudadana se convirtió en el fin en sí mismo, y no el medio para conseguir mejoras en los

procesos de desarrollo urbano. Evangelina Dagnino (2001) hace referencia a que el riesgo de usar la participación como legitimadora de decisiones cupular siempre está presente; los gobiernos y líderes políticos, se valen de mecanismos clientelares para abrir espacios de discusión y participación sobre políticas públicas, sin embargo, estas no son resultados de una genuina toma de decisiones en conjunto. Lo que conlleva al siguiente punto:

- II. **La participación se ha convertido en un espectáculo.** Principalmente en Latinoamérica, los procesos participativos dentro del desarrollo urbano son aprovechados para “desviar el foco de los verdaderos problemas” (Paisaje Transversal, 2018, pág.1), o utilizados en temas secundarios, mientras las decisiones relevantes son tomadas a “puerta cerrada”

Al problema de la pasividad ante el espectáculo se le añade hoy una nueva problemática: la participación ciudadana como espectáculo. En tal situación, el ciudadano, más allá de su posición de mero

observador, será permanentemente invitado, interpelado o convocado [...] a 'participar' a través de mecanismos que no hacen sino encauzar las posibilidades de intervención ciudadana hacia ejercicios de acompañamiento y aval [...], blindando de este modo el ámbito de la toma efectiva de decisiones. (Lefebvre, 1974, pág. 145)

De tal forma que el ciudadano se ve limitado al papel de un simple espectador pasivo, asumiendo la función de consumidores de un espacio no pensado necesariamente para sus necesidades. Aunado a eso Evangelina Dagnino refiere que la participación ciudadana corre el riesgo de que sea utilizada como caridad hacia el pueblo por parte de la autoridad y gobernantes. “Ese desplazamiento de “ciudadanía” por “solidaridad” oscurece su dimensión política y desgasta las referencias a la responsabilidad y al interés público [...] El proyecto participativo y democratizante se articuló para combatir esas visiones estrechas” (Dagnino, 2001, pág. 235) .

III. Disociación de la participación con el propio diseño. De tal forma que parece que no fueran parte

de un mismo fin, en este caso el desarrollo urbano. “Como si un diseñador que consulta a sus clientes su opinión, dejase de ser diseñador para convertirse en encuestador” (Paisaje Transversal, 2018, pág.1). La participación se ha disociado, haciendo que se realicen procesos participativos sin que se calibre, se diseñe la veracidad, necesidad o verosimilitud.

Alicia Ziccardi menciona al respecto que “Otro tipo de obstáculo es la ausencia de un diseño participativo y reglas del juego claras para normar la actuación de funcionarios, políticos y ciudadanos” (Ziccardi, 2008, pág. 188).

IV. Acotación generalizada del ámbito político. La ampliación actual del ámbito político ha logrado que la intervención pública llegue a más esferas (por ejemplo: derechos humanos, medio ambiente, movilidad y transporte, vivienda, entre otros). Anteriormente la división se limitaba en términos de izquierda y derecha, actualmente la complejidad ordenable de estas ideologías es mayor debido a la incorporación de nuevos tópicos al universo político, muchos de ellos difícilmente pueden clasificarse dentro de **izquierda** o **derecha**. De tal forma que el

papel intermediador de los partidos políticos se torna complejo. Es lógico que ahora el ciudadano no coincida en diversos temas específicos con el partido que eligió de forma general, por lo que se vuelve pertinente no dar por hecho que la elección de un partido en particular supone adoptar cualquier decisión que este tome, y por ende es necesario recurrir a los medios de consulta ciudadana.

Alicia Ziccardi (2008) hace referencia a este problema de la siguiente forma:

“Hay quienes se oponen a abrir la gestión a la participación [...] a quienes consideran que una vez electo el partido político es responsabilidad del mismo conformar el equipo de gobierno y tomar las decisiones, por otro lado, los funcionarios suelen considerar que los ciudadanos no tienen capacidad para participar en una decisión, aumenta los costos de las decisiones, es pérdida de tiempo, de autoridad y eficiencia”. (pág. 188)

“De lo que se trata es de ampliar, en todos los niveles de la organización social, los espacios o esferas de democracia... como advertía Rousseau, si de frente a los problemas de su colectividad, los ciudadanos se preguntan: “y, a mi ¿qué me

importa?”, la democracia está muerta” (Salazar Ugarte, 2004, pág. 51).

Para contrarrestar este panorama negativo de la participación ciudadana se requiere cumplir con ciertos prerrequisitos, de tal forma que se obtenga una participación ciudadana dentro del marco de las prácticas de participación de calidad.

3.3 Prerrequisitos para el funcionamiento de los procesos de participación ciudadana

Es importante tomar en cuenta los recursos con los que cuenta el ciudadano, algunos de estos limitados, como el **tiempo**. Por lo tanto, se requiere fijar la viabilidad de cualquier experiencia participativa, ya que el tiempo es finito y constantemente sometido a presiones diversas y es necesario el consumo de éste para participar. Al ser un recurso valioso, es importante que los ciudadanos no tengan la sensación de haber perdido tiempo en procesos participativos no representativos.

“El tiempo libre disponible está distribuido muy desigualmente, como también lo está la capacidad económica para “comprar tiempo libre” (Ziccardi, 2004, pág. 24)

De igual manera el interés y sentimiento de que el ciudadano es capaz de participar se encuentra repartido de forma desigual.

En ocasiones el recurso del tiempo está disponible, pero se carece de capacidad para procesar información política o de estabilidad emocional para adentrarse en temas de índole colectivo que afectan a determinada comunidad.

Otro elemento base, es el **marco territorial**, el cual es fundamental a la hora del planteamiento de los procesos participativos. Aun considerando las tecnologías de la información, algunos teóricos como Ziccardi y Font (2004), sostienen que al menos a corto y mediano plazo, la escala de gobierno local favorece el desarrollo de instrumentos participativos.

Se requiere de un **incentivo**. Para promover la participación ciudadana, Font (2004) propone: 1. Reforzar el sector asociativo, manteniendo políticas de apoyo económico y complementarlas con mecanismos dirigidos a la renovación en su gestión y/o cultura organizativa según sea necesario. Aunque es importante que las asociaciones reconozcan que no son las únicas, ni específicamente las más genuinas representantes de la ciudadanía, 2. Buscar la participación ciudadana no organizada. Es indispensable hacer llegar los mecanismos de participación ciudadana a quienes no van a organizarse, una idea que propone Font, es seguir la lógica del

jurado, basada en la aleatoriedad. 3. Potenciar un cambio hacia una sociedad más participativa. A través de la creación de mecanismos y procesos que permitan acercarse fácilmente al debate de la toma de decisiones. Una propuesta es favorecer la educación democrática y participativa desde el sistema educativo y los medios de comunicación.

Los procesos participativos, precisan también de la conjugación de ciertas capacidades, y prerequisites tales como:

- **Capacidad real de interlocución.** Mecanismos formalizados de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades reconocibles. “La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo sean valores prácticos positivos y esenciales de la democracia”. (Ziccardi, 2008, pág. 183) De tal forma que se genere un ambiente de respeto, tolerancia e inclusión entre los ciudadanos y las autoridades.

Al respecto Fedozzi (2013) sostiene que:

se deben generar formas explicadas para el procesamiento técnico – político de las demandas de la sociedad civil ... capacitación real de los servidores públicos por ese cambio ... requiere retomar tanto las estructuras como los procedimientos y la cultura, en suma, demandan un nuevo saber hacer ... los procedimientos internos, adaptarlos para garantizar la articulación intergubernamental ... es fundamental la construcción de diseños institucionales que propicien métodos para garantizar la integración y transversalidad de la gestión. (pág. 1095)

- **Capacidad de reflexión y diálogo de los ciudadanos.**

El politólogo Giovanni Sartori resalta que la participación ciudadana comúnmente se hace desde una ignorancia hacia los asuntos públicos y por lo tanto debería limitarse a tan sólo lo que puedan entender los ciudadanos, ya que estos ciudadanos sin conocimientos crearan más problemas a la administración pública en lugar de dar soluciones con su participación.

Considerando que el ciudadano promedio no está lo suficiente informado para reflexionar y participar en la toma de decisiones, se requiere de mecanismos que doten de la información necesaria, para que el ciudadano esté

preparado con los conocimientos y postulados de una cultura democrática, sus derechos y obligaciones, el cómo hacer valer estos y la forma en la que operan los mecanismos de participación ciudadana, en función de mejorar la calidad de su participación. Otro hecho es que la falta de información facilita el riesgo de manipulación hacia el ciudadano.

- **Voluntad de extender la participación** para hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. De tal forma que cualquier miembro de la comunidad participe en la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano. En palabras de Ziccardi (2012), implica la real decisión por parte de las autoridades de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y acciones sobre asuntos públicos, de tal forma que se construyan vínculos de colaboración constante.

“El grado de convicción de los gobernantes acerca de la necesaria ruptura con las formas tradicionales de gestión pública (vertical, no transparente e inaccesible), es decisivo para la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y para la democratización y legitimidad de la representación política”. (Fedozzi, 2013, pág. 1070).

Para esto Nuria Cunill sostiene que se requiere de la existencia de mecanismos que impulsen la participación, de tal forma que las decisiones se tomen mediante consenso para que posteriormente las acciones llevadas a cabo logren beneficiar a un mayor número de personas.

- **Representatividad.** La representación se puede dar de diversas formas, ya sea individual (vecinos, jóvenes, mujeres) o colectiva (agrupaciones, organizaciones, asociaciones). Además de considerar la forma en la que los representantes son elegidos o designados, ya sea por el gobierno o por los ciudadanos. “Si la representación no es representativa de la sociedad esto tiene fuerte efecto sobre la participación ciudadana, siendo una de las principales causas de la baja participación en los procesos”. (Ziccardi, 2008, pág. 186).

De tal forma que los ciudadanos verán a sus representantes como funcionarios seleccionados por ellos mismos y que por ende protegerán los intereses de los ciudadanos.

La autora Nuria Cunill resalta que “Un paso indispensable [para generar participación ciudadana] es promover mecanismos que aseguren expresamente la

representación especial de grupos sociales oprimidos o con desventaja de expresión en la formación de la agenda política y de las políticas públicas”. (Cunill, 2006, pág. 181)

- **Gobernabilidad financiera.** Fedozzi (2013) sostiene que se requiere de la capacidad de inversión del Estado en términos de eficacia y eficiencia para la adecuada gestión de las políticas públicas de participación ciudadana. De tal forma que es indispensable la existencia de recursos suficientes para ejecutar las decisiones y proyectos tomadas en consenso por la población, de lo contrario no sólo se afecta la puesta en marcha de estos proyectos sino también la oportunidad de que la población perciba que su participación puede conllevar a decisiones que satisfagan sus necesidades, y por lo tanto continúen participando ya que les trae beneficios.

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

social sin información oficial y lenguaje accesible” (pág. 1078).

En relación a esto, Cunill (2006) resalta que:

“la existencia de la obligación de rendir cuentas, [y] el establecimiento de arenas de discusión sobre las decisiones [públicas]” además de que “la transparencia es un medio para propender a la democratización [la transparencia además de permitir la formación de opinión incentiva] la eficiencia [gubernamental] porque la publicidad sobre os actos y resultados [públicos] activa la competencia por la aprobación social y la competencia entre ideas”. (pág. 187)

Además, se resalta que no sólo es indispensable que se haga pública la información, también tiene que ser ampliamente publicitada, accesible y clara para los ciudadanos.

Puntos clave del capítulo:

El tiempo es un recurso valioso para los ciudadanos. Se requiere valorar la inversión de este recurso en los procesos de participación ciudadana de manera efectiva para no generar la sensación de que la participación es un “pérdida de tiempo”

Los elementos indispensables en un proceso de participación ciudadana son:

1. Capacidad real de interlocución.
2. Capacidad de reflexión y dialogo de los ciudadanos.
3. Voluntad para extender la participación por parte del gobierno y autoridades.
4. Representatividad
5. Gobernabilidad financiera

La participación ciudadana y los procesos que la involucran se establecen dentro de un marco territorial. Se ha observado que la escala local (barrio – colonia) es la que mejores resultados ha obtenido

Capítulo 4 El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México como caso de estudio

4.1 El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México (2007-2012)

El problema que atiende el PCMB está claramente identificado previamente a su formulación, y antecede al programa de Mejoramiento de Vivienda del GDF (1998 – 2006), en donde asociaciones vecinales, algunas conformadas desde 1985, organizadas con la finalidad de coadyuvar en la reconstrucción de infraestructura y vivienda dañada después del sismo, intentando solventar la marcada desigualdad territorial que caracterizaba algunas zonas de la ciudad carentes de infraestructura y servicios

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, puesto en marcha por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal en 2007, pretende mostrar una capacidad organizativa, para disminuir en algunos casos los efectos adversos provocados por los procesos de segregación y marginación urbana. El PCMB logró promover la creación de espacios públicos como lugares de encuentro que fortalecen la

vida comunitaria, pero enfrenta los obstáculos propios de la creación de una nueva institucionalidad. (Ziccardi, 2012).

Sustentado en la organización social de los sectores populares, y en la asesoría que realizan organizaciones sociales, civiles y académicos; y con la finalidad de construir o recuperar espacios públicos en barrios populares, el PCMB constituye una responsabilidad gubernamental para generar condiciones que faciliten el desarrollo de actividades sociales, deportivas, recreativas y culturales como ejercicio del derecho a la ciudad. Ziccardi (2012) sostiene que este programa ha logrado procesos de innovación y democratización de la gestión local, ya que crea espacios e instrumentos de participación ciudadana que incluyen a la ciudadanía en decisiones públicas para hacer valer sus derechos.

Para entender el contexto donde este programa se aplica, es preciso decir que estos barrios populares surgen gracias a un doble propósito: “abatir cuantitativamente el déficit de vivienda movilizando recursos financieros disponibles en las instituciones de vivienda y seguro social [...] y facilitar la actuación de promotores inmobiliarios y constructores que persiguen la obtención de un máximo de ganancia para lo cual

construyen masivamente vivienda sin ciudad” (Ziccardi, 2012, pág. 10).

La escala de aplicación del programa es el barrio, colonia o pueblo, que presentan muy alto, alto o medio grado de marginación; entre mayor número de carencias muestre el lugar, el programa tiende a dotar de mayor cantidad de recursos, aunque existen casos donde los barrios populares gozan de mejores condiciones en calidad de vida y son atendidos.

Considerando que el principal desafío de cualquier política social urbana es contrarrestar las desigualdades, y por ende la discriminación en procesos cargados de estigmas sociales de unos sectores contra otros, se trata entonces de formular políticas de inclusión social más que de atención o “combate a la pobreza”.

Ziccardi (2012) sostiene que el PCMB puede ser visualizado para su análisis en tres ejes, uno es el marco de la política y los programas sociales urbanos del Gobierno de la Ciudad de México, el segundo es el significado de espacio público en las nuevas políticas sociales urbanas de las ciudades del siglo XXI, y por último, las principales características, acciones y resultados del mencionado programa, con particular énfasis en

las formas de participación ciudadana en que se sustenta y que conlleva hacia una nueva institucionalidad. Las diversas políticas y programas sociales urbanos que fueron puestos en práctica tienen en común: haber adquirido centralidad en el interior de las políticas públicas del ámbito local, el hecho de sustentarse en un marco legal y local basado en el reconocimiento y la exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); aunado a la aplicación de criterios de universalidad combinados con criterios territoriales; y la reestructuración de presupuesto local mediante la transferencia de recursos al gasto social (a partir del 2000), en palabras de Ziccardi (2012) esto constituye un indicador de la intención de formular bases para una nueva institucionalidad para las políticas sociales y urbanas.

Es necesario tomar en cuenta que la desigualdad conlleva a la generación de estigmas sociales hacia ciertos sectores de la población y por ende implica la discriminación; por lo cual resulta importante formular políticas de inclusión social como método para atender la pobreza y la marginación urbana. Partiendo de la idea de que los espacios públicos son el componente central de la estructura urbana, ya que son capaces de generar encuentro y son el medio para construir una identidad. (Borja, 2003); el programa se centra en el principio

básico de que las ciudades deben contar con espacios públicos de calidad, disponibles para el uso libre, los cuales garanticen la convivencia de diversos grupos sociales. (Ziccardi, 2004)

Una prerrogativa fundamental de este Programa es que propicia la responsabilidad de trasladar recursos a los ciudadanos y que ellos sean los que tomen la decisión para priorizar algún tipo de obra; siempre considerando los siguientes objetivos enunciados de forma amplia:

- Hacer efectivos los derechos ciudadanos mejorando la calidad de vida material y social en los barrios, pueblos y colonias populares
- Superar los límites que impone a la innovación una estructura como la del Gobierno del Distrito Federal, que está organizada para actuar de manera centralizada y sectorial
- Delegar en la ciudadanía, en su calidad de vecino(a), y asesor(a) social, la conducción del proceso de transformación o creación del espacio público, estableciendo una relación de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía

Para empezar, se debe resaltar que la delimitación territorial es autodefinida, más allá de límites administrativos (pueblos, colonias), sino la demarcación cultural que los habitantes consideren, ya sea por aspectos geográficos, ambientales, sociales o históricos, para enmarcar la zona del proyecto planteado, así como su registro.

Seguido del registro de proyecto en la convocatoria de concurso público publicada en los diarios y aprobados en el barrio a través de una asamblea vecinal, la cual es realizada con el apoyo de los representantes en la delegación regional de la entonces Subsecretaría de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad.

Estos proyectos tienen que ser promovidos por algún representante del grupo de vecinos interesado en su realización, esta figura es conocida como “promotor del proyecto”. y Los ciudadanos administran los proyectos seleccionados; para esta labor es necesario elegir a un comité de administración y un comité de supervisión.

4.1.1. Lineamientos y mecanismos de operación

De acuerdo con lo estipulado en los Lineamientos y Mecanismos de Operación del PCMB 2008; el primer paso

consta de la emisión de la convocatoria dirigida a la sociedad civil (organizaciones sociales y comunitarias, instituciones académicas y grupos de vecinos) para que estas puedan participar en el concurso de selección de proyectos comunitarios de mejoramiento urbano en pueblos, barrios,

Gráfico 5 Requisitos del proyecto para participar en el PCMB

-
- a. Diagnóstico socioterritorial
 - b. Propuesta de equidad de género en el espacio público
 - c. Objetivos y metas
 - d. Factibilidad urbana social, ambiental, técnica y jurídica
 - e. Detalle de las acciones por realizar
 - f. Presupuesto tentativo
 - g. Calendario de trabajo tentativo
 - h. Indicadores y procedimientos para la evaluación
 - i. Registro fotográfico del lugar del proyecto

Elaboración propia con datos (Gobierno del Distrito Federal
Secretaría de Desarrollo Social, 2010)

colonias y unidades habitacionales de la Ciudad de México (antes Distrito Federal), con especial atención en aquellos lugares que presentan altos niveles de marginación urbana, deterioro o conflictividad social. Las etapas del proceso son las siguientes:

Sólo un proyecto comunitario puede ser elegible por pueblo, barrio, colonia o unidad habitacional. En caso de existir más de una propuesta de proyecto, se deberá generar un acuerdo para gestionar un solo proyecto aprobado en la Asamblea Vecinal. Todos los habitantes de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional pueden asistir a la asamblea y participar en la deliberación del proyecto seleccionado. La Subsecretaría de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social tiene la atribución para gestionar las asambleas, registrar los votos y entregar las constancias de celebración de las asambleas.

Existe la condición de que los promotores o responsables de cada proyecto deben ser residentes del lugar donde se plantea. Los requisitos que tiene que cumplir cada proyecto para participar son los siguientes:

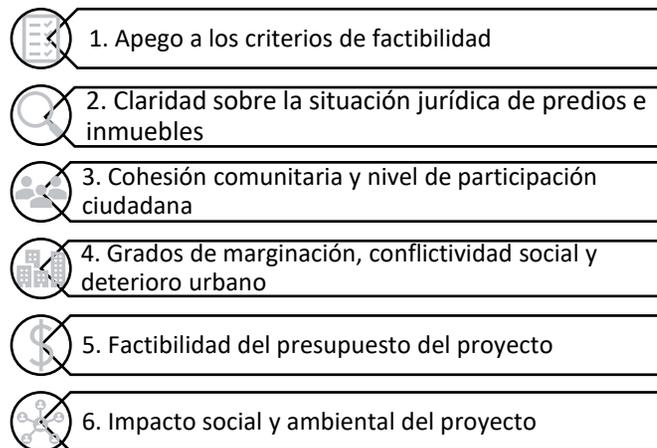
Los proyectos elegidos del año anterior pueden participar como “proyectos de continuidad”, siempre y cuando cumplan los requisitos de comprobación de gastos, informe narrativo fotográfico de las obras y actividades descritas en el convenio de colaboración.

En promedio por convocatoria se tiene un mes y medio entre la publicación y su fecha de término. Posteriormente se asignan

30 días naturales entre el cierre de registro de proyectos y el plazo límite para la publicación de resultados

Paso seguido, el **Comité Técnico Mixto** revisa los proyectos para valorarlos y aprobarlos, en función de las necesidades de mejoramiento urbano y conforme al grado de participación vecinal que se genere en el pueblo, barrio, colonia o unidad habitacional con base en los siguientes criterios:

Gráfico 6 Criterios de selección de los proyectos del PCMB

- 
1. Apego a los criterios de factibilidad
 2. Claridad sobre la situación jurídica de predios e inmuebles
 3. Cohesión comunitaria y nivel de participación ciudadana
 4. Grados de marginación, conflictividad social y deterioro urbano
 5. Factibilidad del presupuesto del proyecto
 6. Impacto social y ambiental del proyecto

Elaboración propia con datos (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2010)

El Comité Técnico Mixto, como instancia de participación de los representantes de las dependencias del gobierno responsables del Programa de Desarrollo Social, Medio Ambiente, Desarrollo

Urbano y Vivienda, el Instituto de Vivienda y especialistas en temas de desarrollo urbano y social; está integrado también por cinco representantes de la sociedad civil y especialistas en los temas de desarrollo urbano participativo.

En general los proyectos seleccionados consisten en propuestas de mejoramiento de la imagen urbana, el desarrollo de centros comunitarios, la rehabilitación de espacios abiertos y comunes y la instalación de mobiliario e infraestructura urbana. De tal forma que los objetivos de los proyectos planteados están en función de transformar el entorno físico y material de los espacios abiertos y públicos, además de impulsar el desarrollo y la identidad comunitaria. (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2010).

De acuerdo con los lineamientos, para el año 2008 el costo anual de cada proyecto comunitario no debía ser inferior a un millón de pesos ni superior a cinco millones, incluyendo impuestos. Además de considerar que el costo del seguimiento del proyecto, la asesoría técnica y la elaboración del reporte final no pueden exceder el 5% del monto anual aprobado para cada proyecto. (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2010)

4.1.2 Ejecución de los proyectos comunitarios

Una vez que el Comité mixto ha deliberado y seleccionado los proyectos, la entonces Subsecretaría de Participación Ciudadana convoca a una segunda jornada de asambleas para dar comienzo a los trabajos y conformar los Comités de Administración y supervisión de cada proyecto. Cada Comité se integra por tres personas titulares como mínimo y dos suplentes; éstos deben tomar un curso de capacitación enfocado en el manejo, administración, control y comprobación de los recursos destinados a cada plan, y la gestión de trámites para la ejecución de los proyectos, con el objetivo de mejorar el desempeño de los comités en el desarrollo de sus facultades.

Se busca que el Comité de Administración y el Comité de Supervisión sean integrados por hombres y mujeres de forma equitativa, al ser un cargo honorífico, no reciben remuneración. No se permite que los miembros de los comités presten servicios profesionales, vendan materiales o contraten empresas de su propiedad para la ejecución del proyecto, ni que paralelamente formen parte de otro comité, ni sean asesores técnicos o responsables de otro proyecto del PCMB. Estos Comités toman decisiones por consenso, o de no ser

posible, vía mayoría simple. (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2010).

Para el cumplimiento de sus funciones, el Comité de Administración tiene la posibilidad de trabajar bajo las siguientes modalidades: autoadministración (bajo esta modalidad la comunidad con el apoyo de la asesoría técnica, realiza la compra de materiales, la construcción y la contratación de la mano de obra), contratación de empresas y prestadores de servicios (la comunidad se encarga de la contratación de una empresa privada para la ejecución de obras y otros servicios, considerando que los comités deben buscar al menos tres cotizaciones de trabajo y el Comité de Supervisión tendrá que dar el visto bueno de la empresa seleccionado por el Comité de Administración). Por último, la modalidad mixta, donde la comunidad puede ejecutar actividades autoadministradas y además contratar servicios profesionales.

En busca de transparencia, los **Comités de Supervisión y Administración** tienen que suscribir un Convenio de Colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social; en donde se establecen lineamientos de ejercicio de los recursos públicos y su comprobación. Si este convenio no se cumple debido al desvío de recursos financieros para acciones no contempladas

en un inicio el proyecto puede verse suspendido. Si se requiere de algún tipo de modificación del proyecto que represente más del 10% de lo considerado y aprobado inicialmente, es indispensable solicitar previa autorización a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Para la ejecución de los proyectos, la comunidad recibe el apoyo de los asesores técnicos sociales, estos son miembros de instituciones académicas, organizaciones civiles y sociales y profesionistas que verifican y garantizan la calidad de las obras a realizar en los proyectos, además de apoyar en su promoción, organización de asambleas y procesos de elección de los comités. Para esto el Comité de Administración suscribe un convenio con los asesores técnicos para especificar el monto que cobrarán por los servicios y las responsabilidades implícitas.

El **Consejo Asesor**, funciona como un espacio de participación ciudadana cuya principal función es realizar propuestas y ofrecer seguimiento al PCMB, fomentando la participación ciudadana y promover la consulta con varios sectores sociales para la generación de propuestas en función de alcanzar los objetivos del programa.

Además de que el costo del seguimiento del proyecto, la asesoría técnica y la elaboración del reporte final no pueden exceder el 5% del monto total anual aprobado para cada proyecto.

De acuerdo con los lineamientos del programa para la edición 2008, los recursos son proporcionados en dos partes; el primer monto asignado corresponde al 50%, a través de la apertura de una cuenta de cheques a nombre de los miembros de Comité de Administración; de tal forma que los recursos son ejercidos mediante los cheques firmados de manera mancomunada y con el respaldo de comprobantes de gastos. Para tener acceso a la segunda parte del pago, el Comité de Administración tiene que solicitarlo y justificar el ejercicio efectivo del primer monto de los recursos atribuidos en la primera parte del pago del presupuesto, a través de una bitácora de gastos la cual incluye anexo con comprobantes de gasto, notas de remisión, recibos de honorarios y pagos o facturas. El Comité de Administración tiene que entregar mensualmente un reporte de gastos y avances del proyecto. Si se detecta el incumplimiento de alguna de estas disposiciones o el desvío de recursos, la Secretaría de Desarrollo Social tiene la atribución de suspender o reducir parcial o definitivamente la asignación de recursos; o en caso de requerirlo, solicitar la devolución íntegra del monto asignado.

(Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2010).

A través del *Plan Comunitario de Mejoramiento Barrial*, la Subsecretaría de Participación Ciudadana da seguimiento a las acciones de los proyectos comunitarios para la rendición de cuentas mediante asambleas informativas. Al dar por concluido el proyecto comunitario, los comités vecinales deben entregar reportes finales, financieros, fotográficos y narrativos a la Secretaría, para dar cuenta de las acciones realizadas y logros alcanzados.

Los actores involucrados en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial participan en un escenario en transformación y son responsables por la calidad técnica del proyecto, por la transparencia en el empleo de los recursos y por un proceso de inclusión social y un aprendizaje compartido en el uso de los espacios públicos. (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2012, pág. 45)

4.1.3 Reflexiones del PCMB

De 2007 a 2009 se otorgaron entre uno y 5 millones de pesos a cada proyecto, con un máximo de tres años consecutivos

(Ziccardi, 2012). Debe considerarse que en las convocatorias posteriores se presentaron mayor cantidad de proyectos, y que, incluso evaluados positivamente, no se consiguió incrementar el presupuesto del Gobierno del Distrito Federal, sino que fue reducido considerablemente. En el periodo entre 2007 y 2010 el PCMB apoyó la realización de 541 obras, a través de un monto superior a los 500 millones de pesos (Ziccardi, 2012).

“No sólo se trata de un ejercicio de corresponsabilidad social y de promoción de la participación ciudadana, sino de un esfuerzo de transparencia de los actores sociales que intervinieron” (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2010, pág. 45)

Se debe resaltar que algunos proyectos desarrollados mediante el PCMB recibieron reconocimientos internacionales debido a la buena práctica en materia de participación ciudadana, como en el caso del galardón otorgado por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (IV Distinción OIDP) y el Deutsche Bank Urban Age, además del Premio Mundial del Hábitat 2011 otorgado por la Fundación para la Construcción de Vivienda Social de Londres.

(Ziccardi) 2012 resalta aspectos a considerar emanados de la experiencia que el PCMB ofrece:

Los resultados del programa dependen de varios factores, entre ellos, 1. El grado de complejidad del proyecto en cuestión, 2. El grado de complejidad del cumplimiento en la realización de obras realizadas por las empresas contratadas, 3. La historia de la comunidad local, y de sus formas de participación, 4. El papel que asuman las autoridades delegacionales en el apoyo a los proyectos, 5. La forma en que las instancias del gobierno se involucren en el programa. Es importante resaltar que la ciudadanía asumió la responsabilidad de la identificación del proyecto, su diseño y la realización de las obras, en función de reconstruir el tejido social de sus comunidades.

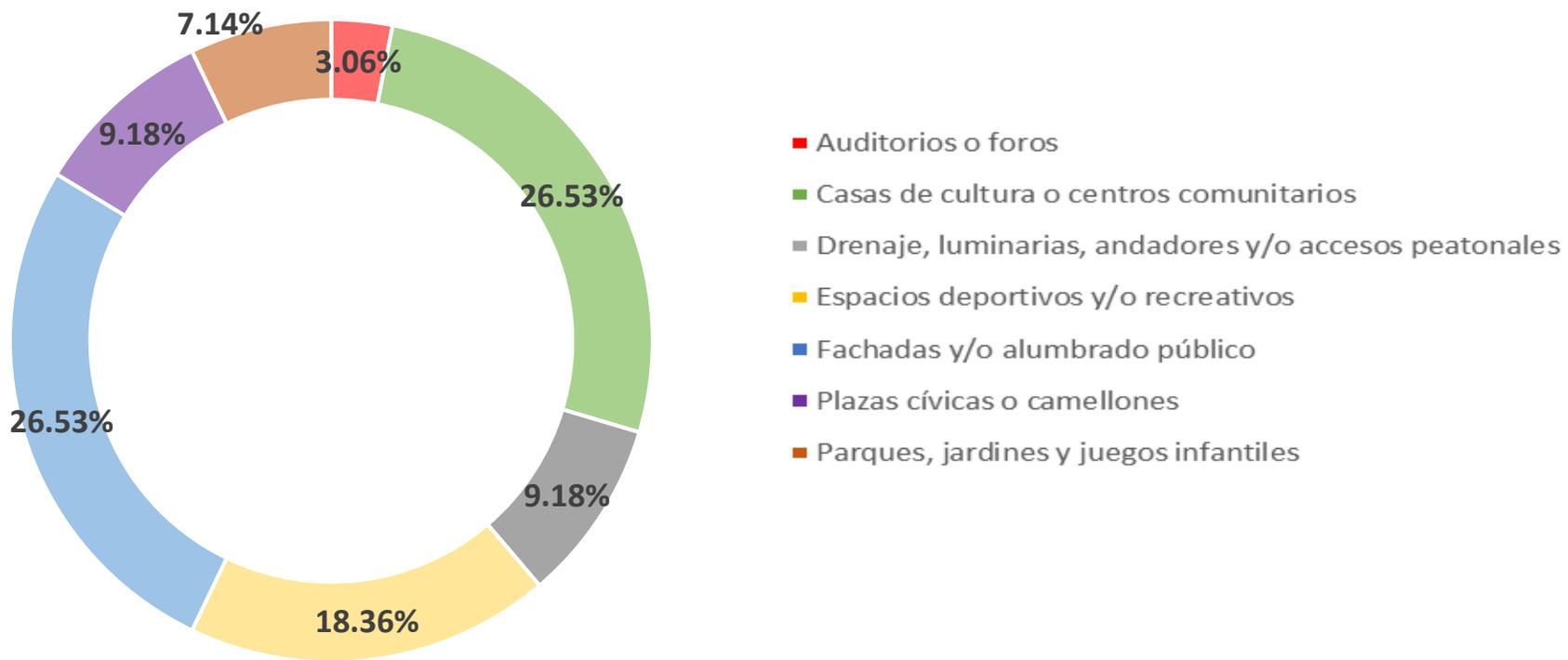
“[...] más que otorgarle un carácter instrumental a la participación, se trata de otorgar un valor pedagógico en la construcción de una cultura democrática” (Ziccardi, 2012, pág. 21).

Del total de proyectos registrados, los relacionados a la construcción o mejoramiento de casas de cultura o centros comunitarios; y los relacionados a intervención en fachadas y/o alumbrado público son los más representativo. Este tipo de proyectos representaron el 26% del total de proyectos en la edición 2008 del PCMB, seguido de los proyectos relativos a la construcción y/o mejoramiento de espacios deportivos y

recreativos (18%) ; en tercer lugar se encuentran los proyectos de construcción o mejoramiento de plazas cívicas o camellones, y construcción y mejoramiento de drenaje, luminarias, andadores y/o accesos peatonales (9%); seguido de los proyectos dedicados a la construcción y mejoramiento de parques, jardines y juegos infantiles (7%); y por último los proyectos orientados a la construcción y/o mejoramiento de auditorios y foros (3%), (Ver Gráfico 7).

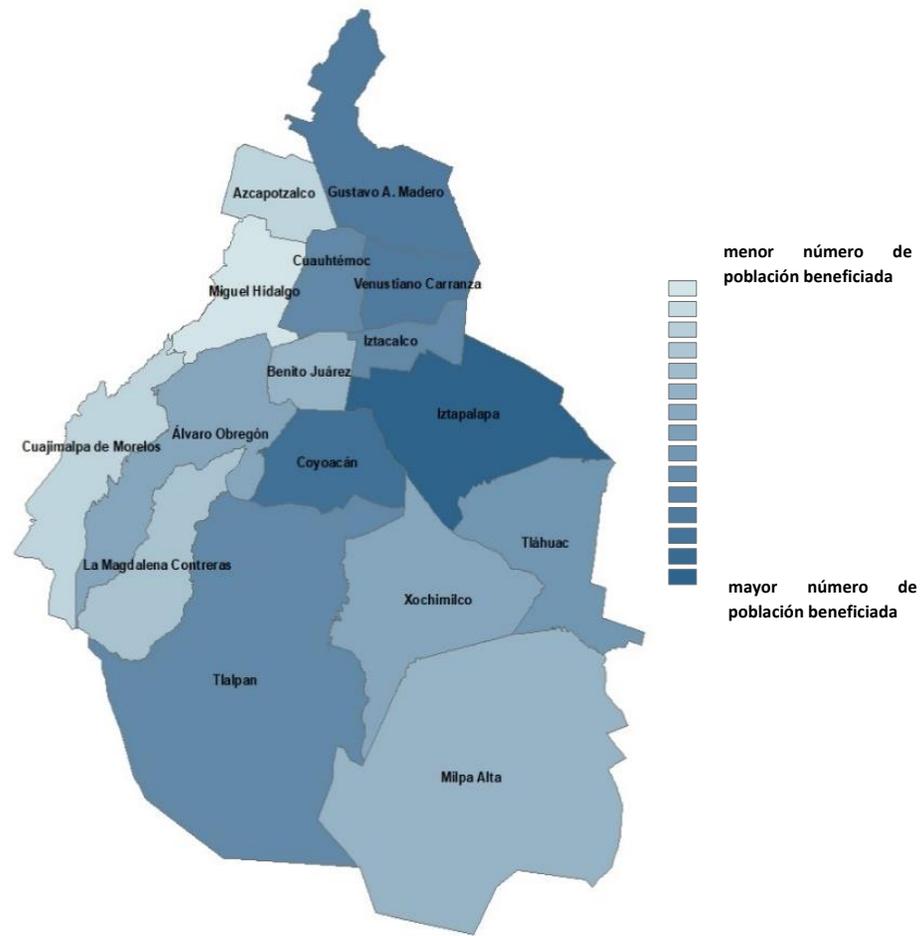
Del total de alcaldías que integran la Ciudad de México, Iztapalapa (26.18% del total de población beneficiada por el PCMB en la Ciudad de México), Coyoacán (14.97%), Tlalpan (9.53%), Venustiano Carranza (6.48%) y Gustavo A. Madero (4.29%) fueron las que contaron con un mayor número de población beneficiada en función de los ´proyectos participantes (Ver Ilustración 14).

Gráfico 7 Tipo de Obras y Acciones PCMB 2008



Elaboración propia con datos (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2010)

Ilustración 14 Población beneficiada PCMB por alcaldía



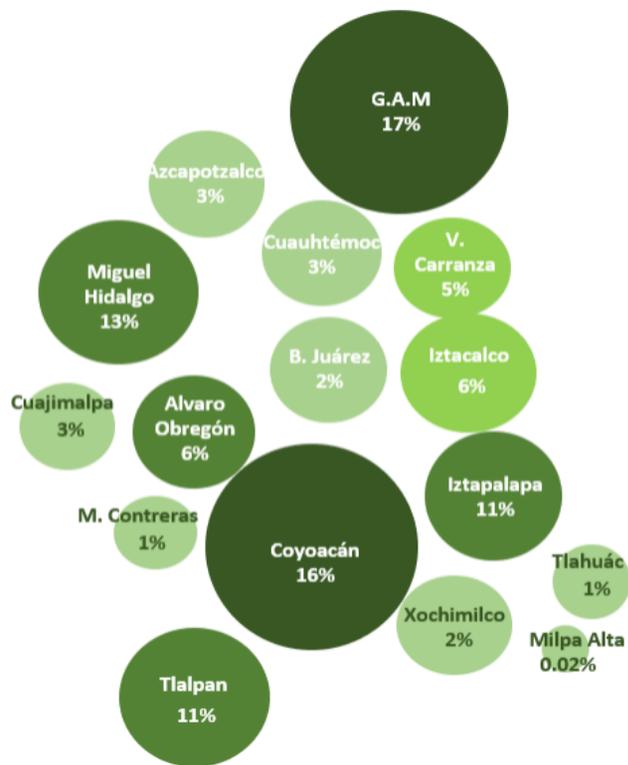
Elaboración propia con datos (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2010)

El análisis del reparto de población beneficiada por proyectos del PCMB se retomará más adelante para corroborar el cumplimiento de la Hipótesis 2

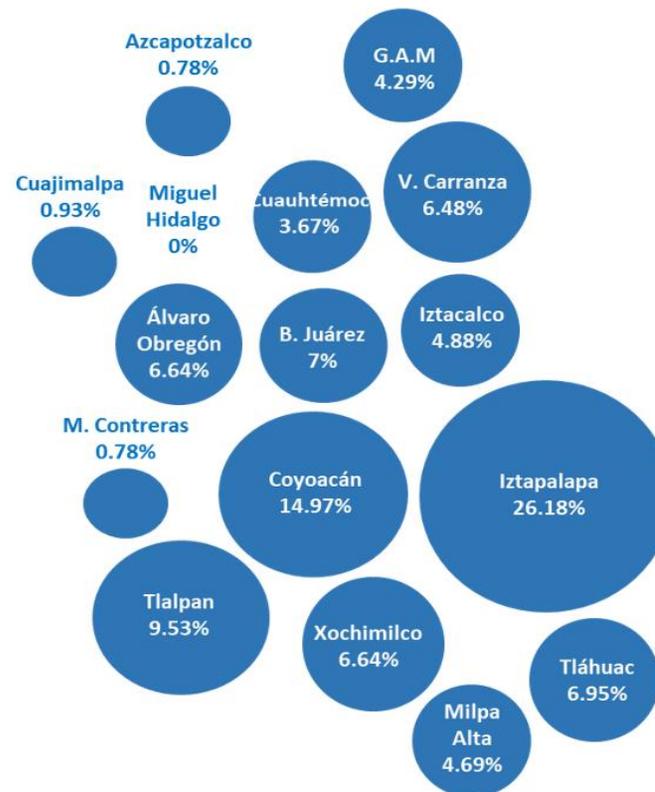
La Ilustración 15, muestra una comparación porcentual entre la distribución y concentración de espacios públicos por alcaldía y la distribución de proyectos del PCMB, donde se observa que estos proyectos se concentran en mayor medida en las alcaldías con menor cantidad y concentración de espacios públicos, contrarrestando la falta de dotación de estos.

Ilustración 15 Espacios públicos en la CDMX existentes vs Proyectos Comunitarios del PCMB

Espacios Públicos existentes CDMX



Proyectos Comunitarios PCMB



Elaboración propia con datos (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2010), SCINCE INEGI 2010, Marco Geoestadístico INEGI 2018 y Portal de Datos de la Ciudad de México 2020.

En retrospectiva, se observa que de 2007 a 2012 el número de proyectos presentados aumentó paulatinamente, en un inicio (2007), se registraron 139 proyectos, en el siguiente año se registraron 267, en 2009 se registraron 549. De tal forma que el número de proyectos registrados continuó aumentando en 2010 hasta llegar a 752, en el siguiente año se registraron 751, para que finalmente en 2012 se registraron 780, con un total de 3,238 proyectos registrados en este periodo (2007 – 2012). (Ver Gráfico 8) Mas no así los recursos.

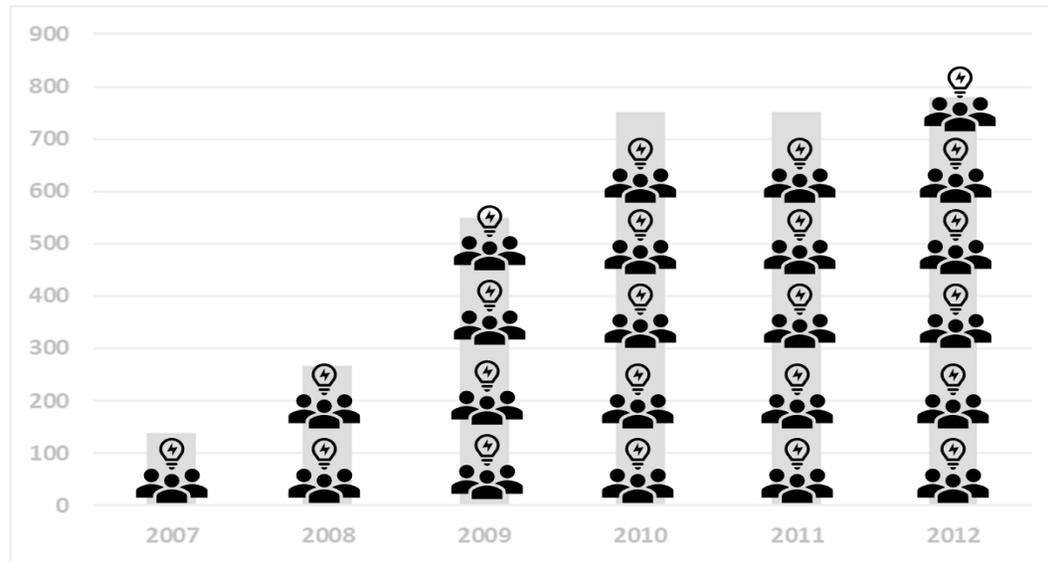
Del total de proyectos presentados en este periodo (2007-2012), el 33.60 % fueron autorizados. (Ver Gráfico 9 en la página 96). La cantidad de proyectos autorizados incremento paulatinamente al igual que el número de proyectos presentados, en el primer año (2007) se autorizaron 49 proyectos, en el siguiente año 101 proyectos, en 2009 se autorizaron 183, 199 en 2010, 200 proyectos en 2011 y en el último año de este periodo (2012) se autorizaron 249 proyectos.

El porcentaje proyectos autorizados en relación a los presentados en este periodo 2007 – 2012, se mantuvo cercano al 30%. En una primera etapa del periodo, de 2007 a 2009 el porcentaje de proyectos autorizados en relación a los

presentados fue mayor (arriba del 30%); llegando a alcanzar un 37.83% de proyectos autorizados en el año 2008, siendo este el año con mayor porcentaje de proyectos autorizados en relación a los presentados.

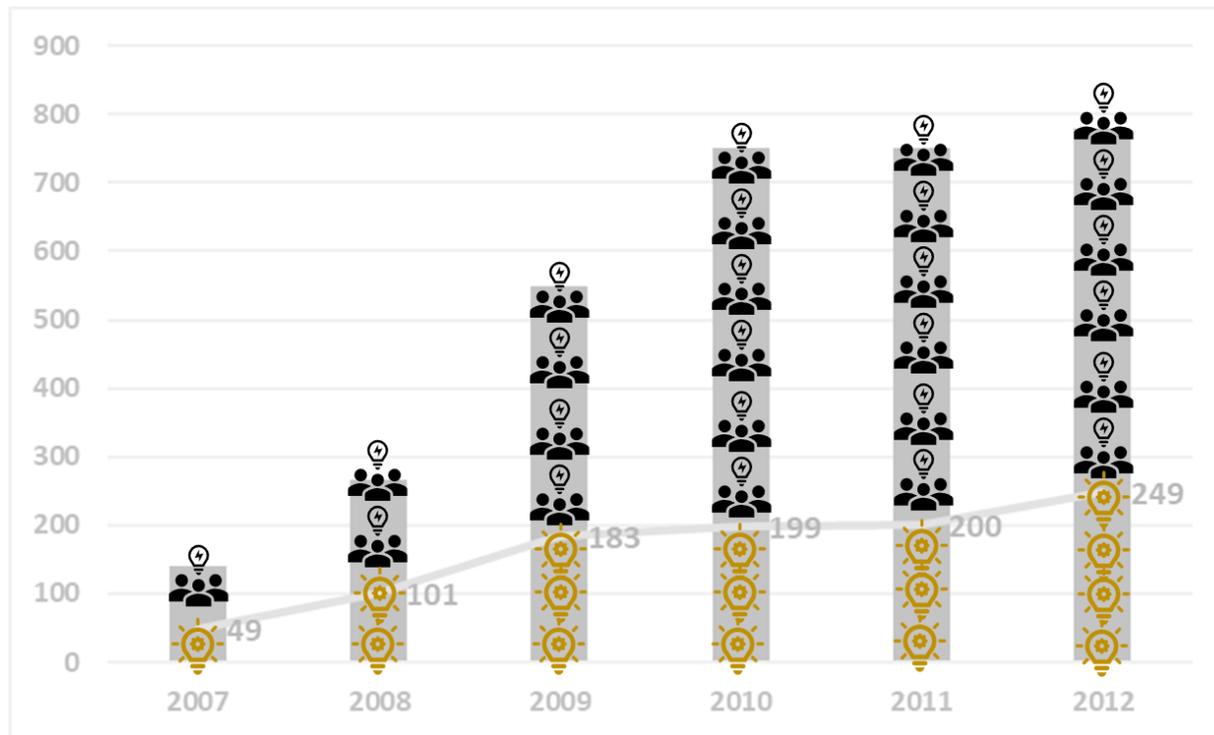
En la siguiente etapa del periodo (2010 – 2012), el porcentaje de los proyectos autorizados en relación a los presentados se mantuvo por debajo del 30%.

Gráfico 8 Proyectos presentados en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2007 - 2012)



Elaboración propia con datos obtenidos en (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social , 2012)

Gráfico 9 Proyectos presentados y proyectos autorizados del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2007- 2012)



Elaboración propia con datos obtenido en (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social , 2012)



Proyectos presentados



Proyectos autorizados

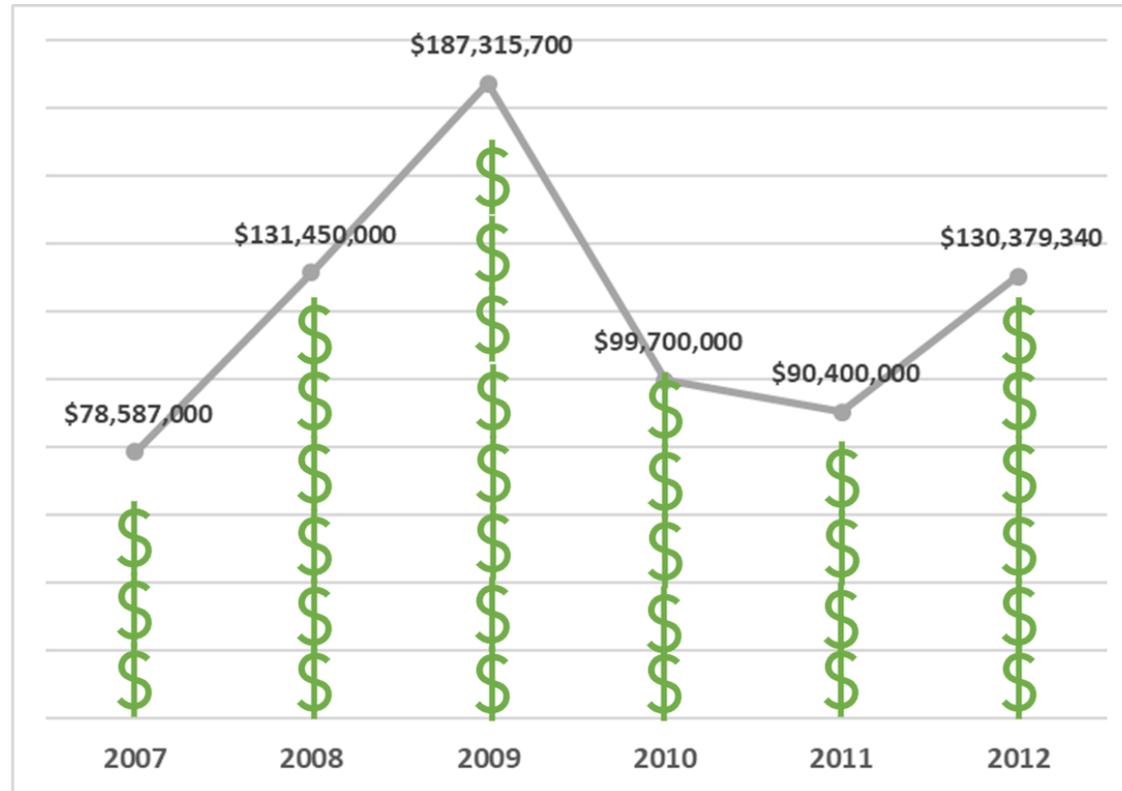
El Gráfico 10 muestra el desarrollo del presupuesto destinado al PCMB (2007–2012), donde se observa que éste aumentó considerablemente en la primera etapa (2007-2009), llegando al pico máximo del presupuesto, el cual fue de \$187,325,000 millones de pesos. A partir de este punto el presupuesto destinado al PCMB disminuyó abruptamente para el siguiente año (2010) y continuó disminuyendo hasta 2011. En total la inversión destinada al PCMB en el periodo 2007 – 2012 fue de \$717,832,040 millones de pesos.

El número de proyectos autorizados aumentó a lo largo del periodo del PCMB 2007 – 2012, más no así la cantidad de presupuesto destinado, ya que este fue intermitente; debido a esto el presupuesto promedio anual por proyecto autorizado fue disminuyendo a lo largo de los años (Ver Gráfico 11 en página 99). En el primer año (2007) se tuvo un presupuesto promedio anual por proyecto de \$1,603,816.33, esto quiere decir que cada proyecto autorizado en ese año tuvo acceso a esta cantidad en promedio para su desarrollo. En el siguiente año 2008, el presupuesto promedio anual por proyecto fue de aproximadamente \$1,301,485.15; en 2009 fue de \$1,023,583,

en el siguiente año se vio reducido casi a la mitad del presupuesto del año anterior llegando a ser de \$501,005, y en 2011, año en el que mayormente se vio reducido el presupuesto promedio anual por proyecto, fue de \$452,000. Finalmente, en el último año del periodo (2012), el presupuesto promedio anual por proyecto fue de \$523,611.

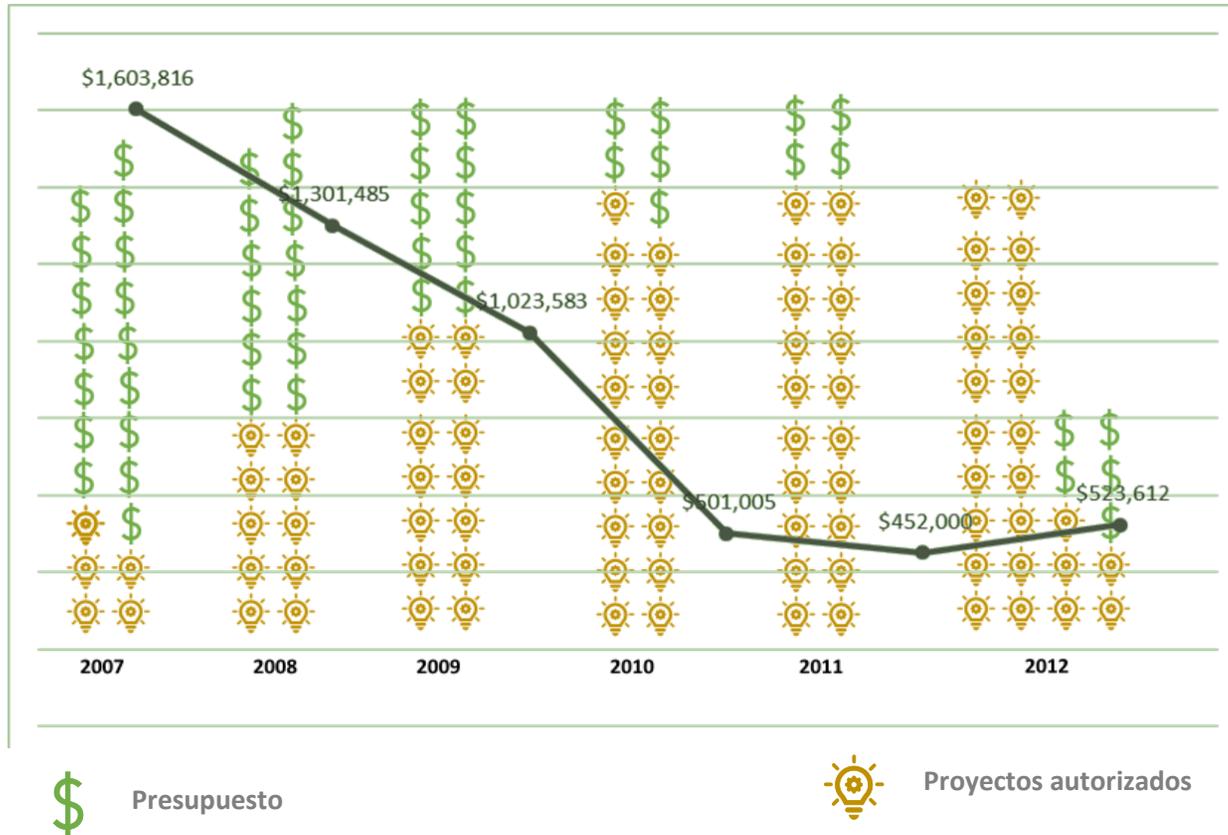
Como se observa la cantidad promedio anual por proyecto disminuyó considerablemente a lo largo de los años, no así la cantidad de proyectos autorizados.

Gráfico 10 Presupuesto destinado al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2007- 2012)



Elaboración propia con datos obtenido en (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social , 2012)

Gráfico 11 Presupuesto promedio anual por proyecto del PCMB en el periodo 2007 – 2012



Elaboración propia con datos obtenidos en (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2012)

4.2 Proyectos innovadores y socialmente representativos del PCMB (2007-2012)

4.2.1 Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en la Colonia Miravalle

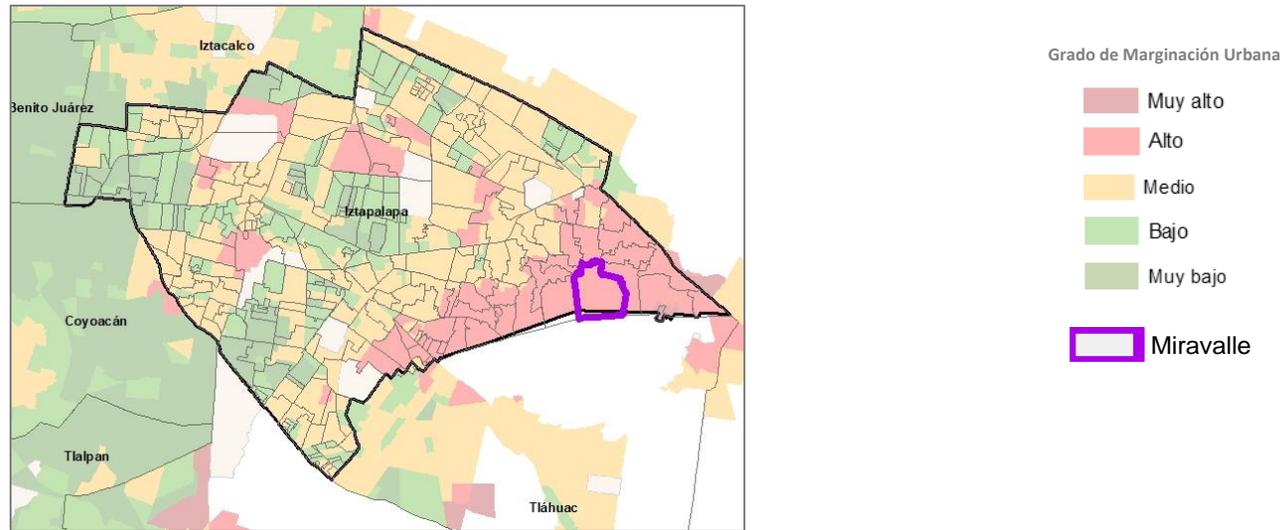
La colonia Miravalle cuenta con 30 años de existencia para cuando se desarrolló el proyecto del PCMB, ante la necesidad de lograr el acceso a los servicios urbanos y espacios recreativos y culturales, la población se ha visto en la necesidad de trasladarse grandes distancias para cubrir estas necesidades y tener acceso a espacios públicos de calidad. Por tal motivo los habitantes se propusieron solventar estas necesidades a través de la gestión para la creación de nuevo equipamiento para los distintos sectores de la población, además de la mejora de las condiciones de la infraestructura urbana

El proyecto Miravalle se divide en dos periodos de cinco etapas; el primer periodo comprende los años 2007-2009, etapas en las que se construyó un comedor comunitario, una biblioteca, aulas de usos múltiples, ludoteca, juegos infantiles, un foro al aire libre, pista de patinaje, corredor para grafiti, jardín de plantas

medicinales y dos plazas públicas que en conjunto integran un sistema de espacios culturales; además de mejorar las condiciones del centro de barrio a través de la edificación de muros de contención y la instalación de luminarias.

En el segundo periodo del proyecto (2010-2011), se construyó el Centro Cultural Juvenil Calmécac Miravalle, en donde se desarrollan actividades para la formación integral de los jóvenes; tales como talleres artísticos, escuela de oficios y deportes. Este espacio consta de un área de talleres y una plaza para la realización de eventos comunitarios.

Gráfico 12 PCMB Colonia Miravalle, Iztapalapa



Ubicación	Colonia Miravalle, Iztapalapa	
Periodicidad del proyecto	del	2007 - 2011
Presupuesto aproximado		\$5,013,000 (pesos mexicanos)
Población beneficiada aproximada		8,716 habitantes
Tipología de espacio		Colonia/barrio popular (espacio negociado)

Ilustración 16 Obras realizadas PCMB Miravalle, Iztapalapa



(Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social , 2012)

Desde su fundación como barrio, la comunidad se ha visto afectada por la desintegración familiar y la inseguridad que afecta en mayor medida a niños y jóvenes. Situación que ha impulsado la participación ciudadana y la solidaridad vecinal de los habitantes para generar oportunidades de desarrollo.

El proyecto fue promovido por un grupo de organizaciones civiles que se enfocaron en el mejoramiento del entorno urbano de la colonia para reintegrar a la comunidad y aumentar la calidad de vida. Se tiene registro de que los espacios fueron utilizados de manera inmediata por jóvenes y habitantes en general, en especial los que acudieron a los talleres de participación que se llevaron a cabo durante el proceso.

Este proyecto del PCMB 2007-2012 se considera como innovador y socialmente representativo para los fines del presente trabajo ya que muestra un ejercicio de participación ciudadana y autogestión eficiente. Para la integración de los comités se estableció que estos tendrían que ser conformados por integrantes de cada una de las organizaciones civiles involucradas, con la finalidad de garantizar la representatividad en la gestión del proyecto, el cual fue totalmente autoadministrado, para utilizar el total de los recursos en la ejecución de las obras y no generar gastos para el pago a gestores o administradores externos. Se contrató mano de obra local, albañiles, herreros y carpinteros de la comunidad; se aprovechó el trabajo comunitario en faenas, con la intención de

reducir costos, involucrar a la población en el proyecto, lograr un sentido de identidad y pertenencia, además de generar fuentes de empleo dentro de la comunidad.

Ilustración 17 Proyectos sobresalientes PCMB Colonia Miravalle, Iztapalapa



Elaboración propia con datos (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social , 2012)

4.2.2 Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial “La Hormiga”, Pueblo de Tizapán, San ángel

Tizapán es uno de los pueblos originarios de la Ciudad de México, territorio ocupado desde 1332 por chalcas y tepanecas, más tarde por los mexicas. El sitio fue conocido como San Jacinto, posteriormente como San Ángel y en la época de la Revolución como Villa Obregón.

En el territorio del pueblo de Tizapán se localizaron las fábricas textiles La Hormiga y La Alpina, las cuales funcionaron hasta la década de los años setenta. Además de la fábrica de Loreto, una de las papeleras más grandes de la ciudad. Debido a las profundas transformaciones que ocurrieron en este territorio derivadas de los cambios en las actividades económicas que se desarrollaron, la integración de este espacio al entorno urbano de la ciudad se vio marcado por ciertas características, tales como: la construcción de equipamientos y centros comerciales conllevó a la pérdida de espacios públicos y el incremento de población flotante, el entubamiento de los ríos Magdalena y Chico; dando pie a la construcción de las vías Eje 10 Sur y Yucatán, aumentando el tránsito; la construcción del Periférico,

el paso a desnivel en avenida Toluca y la prolongación de avenida Revolución, irrumpiendo la traza original del pueblo. Aunado a esto, la presión inmobiliaria transformó la tipología de vivienda habitada por los sectores populares en vivienda para población de ingresos más altos.

El proyecto del PCMB La Hormiga se planteó y ejecutó, en Tizapán donde viven poco más de 18 mil habitantes. Además, el pueblo, Tizapán se integra por las colonias Progreso y Ermita, Progreso; Loreto y Campamento; y La Otra Banda. El 39% de la población se integra por niños y jóvenes y el 7% son adultos mayores. Sin embargo, en este espacio existían pocas opciones de recreación y formación para dichos sectores de la población; las condiciones del entorno en estado de deterioro, precaria accesibilidad y la imposibilidad para la diversidad de usos fueron la principal motivación para emprender transformaciones en el espacio público apoyados en el fuerte sentido de pertenencia de la comunidad.

De tal forma que se logró llevar a la realidad el Centro Comunitario La Hormiga, el cual facilitó las condiciones para el desarrollo de actividades diversas, deportivas y recreativas; este equipamiento ofrece espacios para la realización de

actividades culturales y educativas; con especial énfasis en la atención de los grupos de población jóvenes y adultos mayores (Ver Ilustración 20).

Ilustración 18 Obras realizadas PCMB La Hormiga, Tizapán San Ángel



Fuente: J. Luna (2019) (Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad PUEC, 2009)

El proyecto se divide en dos etapas. En la primera (2007 -2008), con un presupuesto de \$1,500,000, para estructura prefabricadas, cubierta de lámina y obra gruesa. En la segunda (2008 – 2009), se empleó un presupuesto de \$2,500,000 para fachadas, construcción de baños, vestidores y acabados. De tal forma que se gestionó “un espacio de usos múltiples en el que las niñas y los niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores pueden realizar una gran diversidad de actividades culturales y deportivas (teatro, cine, baile y música, así como basquetbol,

futbol, yoga, tai-chi).” (Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad PUEC, 2009, pág. 21).

En la bitácora de este proyecto se destaca que se recuperó un espacio para la comunidad, el cual históricamente tiene un significado para la población, ya que formó parte de los campos deportivos de las antiguas fábricas. Previo al proyecto, los vecinos refieren que era un espacio excluyente e inseguro, poco propicio para la práctica deportiva y para la convivencia

comunitaria. Se mejoró la accesibilidad, al ampliar baquetas y adecuar accesos incluyentes.

El proyecto es integral porque si bien refiere a un equipamiento en específico, este se integra y es compatible con otros equipamientos de la zona (escuelas y CECATI) los cuales se complementan en función de sus actividades. Debe resaltarse el exhaustivo prediagnóstico comunitario con el que contó este proyecto, el cual contribuyó a su éxito. El cual se formó a partir de: la sensibilización de un grupo de representantes de comités vecinales sobre la importancia de la implementación de un proceso de participación ciudadana para recuperar los espacios públicos y mejorar la calidad de vida de los habitantes de Tizapán. Además de recorridos, talleres y entrevistas con los pobladores para identificar cuáles son los principales problemas urbanos, sociales y ambientales presentes en los espacios públicos; también se delimitaron los objetivos y alcances de la propuesta del proyecto.

Ilustración 19 Proyectos sobresalientes PCMB La Hormiga Tizapán, San Ángel

Centro Comunitario
Cultural y Deportivo
“La Hormiga”



Elaboración propia con datos (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social , 2012)

La bitácora del proyecto (Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad PUEC, 2009, pág. 21) hace hincapié en:

la revisión, discusión y mejoramiento del Proyecto y presentación en talleres por colonia, incorporando las observaciones de los vecinos, agregando nuevas propuestas de mejoramiento urbano a fin de definir una estrategia basada en un proceso de planeación participativa y de gestión asociada en la que participaron: la comunidad, las diferentes dependencias

del Gobierno del Distrito Federal, la delegación Álvaro Obregón, los académicos y alumnos de la UNAM y la Universidad Iberoamericana (ambas instituciones de educación superior) que actúan como promotores y asesores de este proyecto participativo, así como otros asesores económicos y sociales interesados en preservar la identidad y la vida comunitaria de este pueblo originario de la ciudad.

4.2.3 Otros proyectos del PCMB sobresalientes

Proyecto	Ubicación	Acciones	Población beneficiada (aproximada según Unidad Territorial)
Mejoramiento de la Imagen Urbana y Recuperación de la Barranca Tlapizahuaya	Colonia Ampliación El Árbol, Alcaldía Álvaro Obregón	Rescate de la barranca (colocación de puente, aplanado, remodelación y construcción de andadores, colocación de barandales, escalones y pasamanos, instalación de juegos infantiles.	4,626 habitantes
Red de Espacios de la Ciencia en el Barrio de Tepito	Colonia Morelos, Alcaldía Cuauhtémoc	Pintura de fachadas (en interiores y edificios exteriores), trazo de murales de la Red de Espacios de la Ciencia en Tepito.	34,312 habitantes
Espacio Comunitario Integral y Ciudadano	Colonia Pantitlán Oriente, Alcaldía Iztacalco	Rehabilitación de áreas verdes, colocación de juegos infantiles, instalación de luminarias y habilitación de zonas de estancia con sanitario.	25,483 habitantes
Museo Regional San Andrés Mixquic y Plaza de Acceso	Pueblo de Mixquic, Alcaldía Tláhuac	Construcción del Teatro Miquiztli Casa de Cultura.	10,005 habitantes
Escuela Digna para Nuestros Hijos	Pueblo Santa Cruz Acalpíxca, Xochimilco	Construcción de salón de cómputo en escuela primaria.	10,493 habitantes

Proyecto	Ubicación	Acciones	Población beneficiada (aproximada según Unidad Territorial)
Rehabilitación y Protección del Parque Revolución	Colonia Nueva Santa María Alcaldía Azcapotzalco,	Reforestación de áreas verdes y obras de mantenimiento y rescate en el Parque Revolución	10,449 habitantes
Del Camellón al Patín	Colonia Nativitas, Alcaldía Benito Juárez	Rehabilitación de camellón, colocación de gimnasio al aire libre y pista de patinaje con rampas.	11,227 habitantes
Centro Comunitario de Atención Integral para Adultos Mayores y sus Familiares	Unidad Habitacional, Sector Piloto Culhuacán Alcaldía Coyoacán	Construcción de aulas, foro abierto, salón de usos múltiples con cocina, módulos sanitarios, rampa de acceso, escaleras, barda perimetral; instalación de juegos infantiles y creación de áreas verdes	3,513 habitantes
Centro Cívico Barrial (Centro de Salud Memetla)	Colonia Ampliación El Yaqui, Alcaldía Cuajimalpa	Construcción de salones para usos múltiples, aplanado y pintura de fachadas y la construcción de cancha para usos múltiples	1,906 habitantes
Plan Comunitario de Reordenación Social y Urbana	La Cruz, Gustavo A. Madero	Construcción de infraestructura vial, rehabilitación de andadores, colocación de drenaje, construcción de escaleras, pavimentación e instalación de luminarias.	11, 959 habitantes

Proyecto	Ubicación	Acciones	Población beneficiada (aproximada según Unidad Territorial)
Rehabilitación y Construcción de Andadores e Imagen Urbana Analco (fases: 1ª, 2ª y 3ª)	Colonia San Bernabé Ocotepéc Alcaldía Magdalena Contreras	Rehabilitación, adecuación y construcción de andadores, construcción de escalinatas, instalación de barandales y rejillas, aplanado y pintura de fachadas, instalación de luminarias.	8,984 habitantes
Rescatemos Popotla - Tacuba	Colonias Popotla y Tacuba, Alcaldía Miguel Hidalgo	Colocación de velaría tipo gaviota y techado con estructura tubular y cubierta de lona, y construcción de salón de usos múltiples.	13,008 habitantes
Quinta Axayopan	Pueblo San Pablo Oztotepec, Alcaldía Milpa Alta	Reconstrucción de la Casa de Cultura Quinta Axayopan (remodelación de aulas y mejoramiento de las áreas verdes).	11,932 habitantes
Centro Comunitario Valle Verde	Colonia Valle Verde, Alcaldía Tlalpan	Construcción del Centro Comunitario Valle Verde	9,486 habitantes
Programa de Mejoramiento Barrial para el Pueblo de Magdalena Mixhuca	Venustiano Carranza	Mejoramiento de drenaje, tuberías, banquetas y guarniciones; aplanado y pintura de fachadas, rehabilitación de plaza central con instalación de luminarias y mantenimiento del kiosco.	7,811 habitantes

Capítulo 5 Identificación de elementos de éxito característicos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (2007 – 2012)

A través del análisis del PCMB realizado en los capítulos anteriores, además de la información recabada en la investigación cualitativa y cuantitativa realizada, se identificaron factores característicos para evaluar el Programa.

Se debe considerar que no se pueden medir todos los aspectos de calidad en un objetivo en particular, se recomienda determinar cuáles de ellos facilitan información importante para la toma de decisiones. Tomando en cuenta lo anterior, los pasos para encontrar indicadores, de acuerdo con el Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores de Coneval (Coneval, 2014), son:

1. Revisar la claridad del resumen narrativo del PCMB (claridad del objetivo)

Para poder determinar la congruencia entre los objetivos del PCMB y las acciones que se realizan durante su implementación se llevó a cabo una evaluación externa del diseño del programa a cargo del Consejo del Desarrollo Social del DF (ahora Ciudad de México) EVALUA.

La metodología que se siguió para la evaluación del diseño busca organizar, analizar y sistematizar la información, el conocimiento y el aprendizaje que se ha generado en relación a ¿Cómo se ha planeado el PCMB?, a fin de sustentar la toma de decisiones en el momento que garantice la eficiencia, eficacia y calidad de los procesos. (Altieri, 2014)

La evaluación del Programa hecha por Altieri en 2014 parte a raíz de los objetivos planteados por el mismo, los cuales son:

Tabla 2 Objetivo General del PCMB

AÑO	OBJETIVO GENERAL
2007	<i>Desarrollar el programa integral sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos en los barrios del D.F; particularmente aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y degradación urbana, y que presenten una media, alta y muy alta marginación</i>
2010 (ADICIÓN)	<i>... que permita revertir los procesos de exclusión y segregación socio-territorial y mejorar la calidad de vida de los habitantes</i>
2012 (ADICIÓN)	<i>... que considere la equidad de género.</i>

Fuente: (Altieri, 2014) con base en los Lineamientos y Mecanismos de Operación (207-2011) y Reglas de Operación (2012-2014) del PCMB

Además del Objetivo General, el PCMB cuenta con Objetivos Específicos:

Tabla 3 Objetivos Específicos del PCMB

AÑO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
2007 - 2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito de desarrollo urbano, infraestructura social y recuperación de los espacios públicos</i> 2. <i>Impulsar el ejercicio del Derecho a la Ciudad por parte de todos sus residentes</i> 3. <i>Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana</i>
2010 (ADICIÓN)	<ol style="list-style-type: none"> 4. <i>Impulsar acciones de micro urbanismo, para reconstrucción de la ciudad, favoreciendo el desarrollo urbano.</i>
2012 (ADICIÓN)	<ol style="list-style-type: none"> 5. <i>Decrecer la violencia comunitaria contra mujeres en espacios públicos</i> 6. <i>Garantizar el derecho de las mujeres a vivir una ciudad segura y libre de violencia.</i>

Fuentes: (Altieri, 2014) con base en los Lineamientos y Mecanismos de Operación (2007 - 2011) y Reglas de Operación (2012-2014) del PCMB.

En relación a los 3 objetivos específicos originales se agregan los componentes principales del programa; siendo el primero de estos, [promover la participación ciudadana ...] el cual refiere al componente Asamblea Vecinal y su celebración para la elección del Comité de Supervisión y el Comité de Administración. Considerando el segundo objetivo específico [Impulsar el ejercicio del Derecho a la Ciudad], mediante el mantenimiento de la participación ciudadana dinámica de los interesados en la ejecución de proyectos del programa. De tal manera que se obtiene un impacto mayor que el que puede lograr la obra física por sí sola (Altieri, 2014).

El tercer objetivo específico es *Mejorar las condiciones de vida* en función de la ejecución de obras de recuperación y mejoramiento barrial. “Al no haberse formalizado su operación como tal y regirse exclusivamente por los Lineamientos y Mecanismos de Operación y Reglas de Operación publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, quedaba a discreción del ejecutivo otorgarle o no recursos presupuestales” (Altieri, 2014, pág. 5). Situación que desfavorecía lo impulsado y sostenido en el PCMB, da tal forma que se promovió una iniciativa de Ley para garantizar la continuidad del Programa.

5.2 Elementos característicos del PCMB

Los factores distintivos que caracterizan al Programa y que hacen de él un programa único, de acuerdo con el análisis cualitativo y cuantitativo presente en este documento son:

5.2.1 Corresponsabilidad

El PCMB muestra características de corresponsabilidad, como un factor distintivo de este, Definida como responsabilidad compartida entre el GDF, participantes y promotores. Pablo Yanes Rizo, encargado del diseño del programa en 2007, y Alberto Martínez a cargo del programa (2008-2012) sostienen que desde su diseño el PCMB mostró corresponsabilidad *“Tenemos en la ciudad una masa crítica de pensadores urbanos muy activa, que sistemáticamente ha estado haciendo propuestas sobre el derecho a la ciudad, el tejido urbano, la participación ciudadana, el papel de los barrios, las políticas del suelo, etc. Y hay un movimiento urbano popular potente también, con capacidad de propuesta, de iniciativa, de ideas. Entonces se conjuntaron estas dos fuerzas [...] se planteó todo esto y me dijeron bueno, construyamos un programa, y*

empezamos a construir el programa de manera conjunta, eso sí te lo puedo garantizar” (P. Yanes, entrevista, 7 de octubre de 2020). “Por primera vez escuchando a la sociedad civil, se toma en cuenta para el diseño de un programa, que en este caso no es urbanismo, pero son estrategias en el territorio”. (A. Martínez, entrevista, 15 de octubre de 2020).

De tal manera que el PCMB gozó de un proceso acumulativo de experiencias, a partir de una serie de programas que se pusieron en práctica con anterioridad, y que posteriormente condujeron a elementos constitutivos. Un elemento constitutivo, es que el presupuesto era administrado y ejercido por los participantes. *“Se le entregaba directamente los recursos a las comunidades de los proyectos que hubieran ganado” (P. Yanes, entrevista, 7 de octubre de 2020).* De acuerdo con la investigación cualitativa aplicada, este hecho fue criticado y puesto en duda, considerando que en la ciudad no había un programa como tal donde existiera dicha corresponsabilidad y se le entregaría recursos a la población para efectuar proyectos de mejoramiento urbano.

“Había dos visiones sobre esto: oye es que esto es un clientelismo llevado a la “n” potencia, darle tres millones de pesos a la gente. Y, por otro lado, lo que nosotros pensamos,

es un reconocimiento como gobierno hacia los ciudadanos que tienen capacidad de coger un programa social con el gobierno” (A. Martínez, entrevista, 15 de octubre de 2020).

La idea es coger, corresponsabilizar, más no eximir a las autoridades y organismos gubernamentales de sus obligaciones. *“No era un programa para suplir responsabilidades gubernamentales” (P. Yanes, entrevista, 7 de octubre de 2020).* Además de que fomentaba una participación ciudadana desde el planteamiento del proyecto, pasando por cada una de sus etapas hasta la ejecución y administración del mismo, por lo que esta característica de corresponsabilidad no sólo es resaltada por los organizadores del programa sino también por los participantes *“Una de las cuestiones innovadoras es que permite que la propia ciudadanía, los habitantes de los barrios, estén incluidos en la toma de decisiones y en el diseño y gestión de los espacios, para intervenir en sus barrios [...] no sólo hace partícipe a la ciudadanía sino a diversos actores, como académicos, organizaciones sociales, funcionarios de gobierno en una relación más horizontal”.* (J. Luna, entrevista, 20 de septiembre de 2020).

A pesar de que esta corresponsabilidad implica trabajo en conjunto, se resalta que la delimitación y propuesta del proyecto surge de la población o comunidad interesada en el mismo. *“El principio de delimitación territorial, no con base en unos cálculos hechos por una computadora sino autodefinición territorial por las comunidades [...] se hacía un diagnóstico de la ciudad, no era lo que tu decías, o yo decía que se debía hacer; sino que se partía de un diagnóstico de lo que necesitaba la sociedad o la comunidad”* (J. Rello, entrevista, 13 de octubre de 2020).

5.2.2 Organización

La organización con la que cuenta el PCMB es un elemento característico y un factor relevante para su correcto funcionamiento.

“Una de las cuestiones fundamentales es que se formaron 3 comités, el de vigilancia, el de administración y el de desarrollo urbano, que intentaba fortalecer toda la cuestión comunitaria; aunque este último no lo dejaron desarrollarse” (J. Rello, entrevista, 13 de octubre de 2020).

La calidad técnica de cada proyecto se enriquecía con la asesoría y el acercamiento que brindaron organizaciones civiles, profesionales y técnicos que integraban los comités.

“Se hizo un análisis muy profundo en términos sociales y técnicos, la asesoría fue muy importante para la calidad del proyecto que se hizo” (J. Luna, entrevista, 20 de septiembre de 2020).

“Hubo equipos técnicos que ayudaron a este proceso, y equipos técnicos que venían de un proceso social, de organismos civiles y de las universidades que tenían un compromiso con la comunidad” (J. Rello, participante del PCMB, entrevista, 13 de octubre de 2020). Se destaca que el proceso de organización por sí sólo es la parte medular del programa, no necesariamente los recursos y la ejecución de las obras y proyectos.

5.2.3 Universalidad

Por último, otro elemento característico importante, es la universalidad del programa,

“Todos los pueblos y barrios pueden participar, nos dimos cuenta que esto iba a ser muy cuestionable, le agregamos la palabrita, que decía: preferentemente los pueblos, barrios y colonias con altos índices de marginación; y esto no excluye a los que estén en bajos niveles de marginación.” (A. Martínez, entrevista, 15 de octubre de 2020).

De esta forma que se rompe con una inercia de programas sociales focalizados. Donde se focalizaba la marginación, rezago social o pobreza para acceder a recursos.

“No era un programa en el cual había un menú restringido de opciones, sino que simplemente había unos límites”. (P. Yanes, entrevista, 7 de octubre de 2020). Pablo Yanes Rizo, encargado del diseño y puesta en marcha del programa en 2007, sostiene que los límites eran flexibles y prácticamente sólo dos: *“No se trataba de que con esto entonces vamos a mejorar las banquetas, iluminación o recolección de basura. No era un programa para suplir responsabilidades gubernamentales [...] De ahí en fuera se podía echar a volar la imaginación”.* (P. Yanes, entrevista, 7 de octubre de 2020); y que no podía adquirirse suelo.

5.3 Indicadores de éxito presentes en el PCMB

De acuerdo con lo establecido en los objetivos generales y específicos del Programa, además de los factores característicos enunciados anteriormente, se puede determinar cuáles de los indicadores presentes en los *Prerrequisitos para los procesos de participación ciudadana* previamente identificados y descritos en el Capítulo 3, cumple o no el PCMB:

- **Capacidad de interlocución.** El PCMB cuenta con mecanismos formalizados de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades reconocibles, los cuales son los participantes y promotores de cada proyecto teniendo como canal de interlocución las asambleas y con soporte de los comités de Administración y Supervisión. De tal forma que el programa cuenta con una organización que estructura y brinda legitimidad a la participación ciudadana.
- **Capacidad de reflexión y diálogo de los participantes** Existen opiniones diferentes en este sentido. Por una parte, prevalece la creencia de que la población no cuenta con el conocimiento y la disposición necesaria para participar de forma efectiva y eficiente en un programa como este. Sin embargo, se observó que la capacidad de reflexión y diálogo de los participantes del PCMB fue la adecuada. *“Aunque la participación como pasa en todos lados, es limitada. Sí porque la gente anda metida en otras dinámicas, pero en el programa había una mayor participación si tu revisas la participación que hubo en el programa comunitario al del presupuesto participativo, es visible la diferencia*

(positiva) que existe” (J. Rello, participante del PCMB, entrevista, 13 de octubre de 2020).

- **Voluntad de extender la participación** El Programa muestra una real decisión por parte de las autoridades de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y acciones sobre asuntos públicos, de tal forma que se construyan vínculos de colaboración constante, característica identificada previamente como parte de la corresponsabilidad entre el GDF y la ciudadanía. Partiendo de la autenticidad del programa, de su conformación y antecedentes, de la necesidad de mejorar las condiciones de habitabilidad de ciertos espacios de la ciudad, es que se da la voluntad de extender la participación a los ciudadanos, tomando como base los elementos característicos del programa, enunciados en el apartado anterior (corresponsabilidad, organización y universalidad). *“En otros programas su funcionamiento es más vertical. Esta horizontalidad por decirlo así y corresponsabilidad entre los diversos actores; todo esto tiene que ver con una nueva institucionalidad, una nueva forma de hacer las políticas sociales urbanas y políticas de participación ciudadana”*. (J. Luna, entrevista, 20 de septiembre de 2020).

Sin embargo, esta condición fue disminuyendo en los periodos consecuentes del programa. *“Se le dio una lectura muy politizada al programa; estaba siendo un programa muy exitoso, y a partir del 2014, de la nada, se le hicieron recortes que no estaban justificados en la evaluación. Entonces como blindar estas iniciativas de la disputa política que se da inevitablemente”* (P. Yanes, entrevista, 7 de octubre de 2020).

- **Representatividad.** La representación se puede dar de diversas formas, ya sea individual o colectiva. Asegurar expresamente la representación especial de grupos sociales oprimidos o con desventaja de expresión en la formación de la agenda política y de las políticas públicas *“Había procesos de apropiación social y dos cosas muy importantes: las comunidades en general cuidaban las obras; y los índices de corrupción o de desvíos de recursos fueron mínimos en el programa durante todo ese periodo”* (P. Yanes, entrevista, 7 de octubre de 2020).

“Por eso fue muy exitoso, porque tuvo un arraigo muy fuerte con las comunidades” (J. Rello, entrevista, 13 de octubre de 2020).

- **Gobernabilidad financiera.** Capacidad de inversión del Estado en términos de eficacia y eficiencia para la adecuada gestión de las políticas públicas de participación ciudadana. De tal forma que es indispensable la existencia de recursos suficientes para ejecutar las decisiones y proyectos tomadas en consenso por la población. Este es el indicador que más adolece al PCMB. La investigación desarrollada muestra que, a lo largo de los periodos del programa, este fue disminuyendo en materia de gobernabilidad financiera.

“Las primeras experiencias hubo un excelente manejo de los recursos, al contrario, alcanzaba para muchos más. En este proceso una de las cosas que se vio y hemos estado peleando, es que el PCMB no es un programa de obra, es un programa de comunidad, de participación, de la gente. Y ahora en lo que lo han estado convirtiendo es un programa de obra” (J. Rello, entrevista, 13 de octubre de 2020).

“Ya muchos de los proyectos muy consolidados ya llevaban 5 años y ya no tenían presupuesto; nosotros por eso habíamos planteado que ya no se trata nada más de recursos sino de fortalecer el trabajo comunitario que se hace desde hace 40 años”

“La cantidad de recursos comenzó a disminuir, empezamos aportando proyectos de hasta 5 millones en una gestión, y de repente se empezó a caer el financiamiento [...] Si tu revisas las primeras reglas de operación marcábamos como máximo tres millones de pesos, si revisas la tendencia fue disminuyendo, ¿qué haces con menos dinero?” (A. Martínez, entrevista, 15 de octubre de 2020).

El Gráfico en página 99, muestra la manera en la que el presupuesto promedio destinado a cada proyecto fue disminuyendo, mientras el número de proyectos aumentaban a lo largo del periodo.

Capítulo 6 Conclusiones

A continuación, se desarrolla la conclusión de esta tesis, en función de la revisión del cumplimiento de las Hipótesis de trabajo.

Hipótesis 1. “Al identificar prácticas de participación ciudadana que han contribuido a lograr mayor eficacia para democratizar la gestión pública, se permitirá conocer en qué medida la inclusión de la ciudadanía en el diseño e implementación de un programa de política pública orientado a la creación y mejoramiento de espacio público puede hacer de este, un programa socialmente representativo e innovador”.

Para identificar prácticas de participación ciudadana que han logrado contribuir en democratizar la gestión pública, en primera instancia se hace un esfuerzo por reconocer los *obstáculos y riesgos en la participación ciudadana* a través de lo estipulado por diversos teóricos de la participación ciudadana y su impacto en los procesos de aplicación. Con base en esto, se vislumbraron los *prerrequisitos para el funcionamiento de los procesos de participación ciudadana*, con la finalidad de contrarrestar los obstáculos y evitar prácticas no eficientes de participación ciudadana que no cuentan con los atributos

buscados dentro de la *participación institucionalizada autónoma*. De tal manera que los indicadores propuestos de acuerdo con lo expuesto en el Capítulo 3 “Panorama de la participación ciudadana en el ámbito del espacio público y ciudad en la Ciudad de México” y Capítulo 5 “Identificación de los elementos de características del PCMB de la Ciudad de México” son:

- Capacidad de interlocución
- Capacidad de reflexión y diálogo de los participantes
- Voluntad de extender la participación
- Representatividad.
- Gobernabilidad financiera.

Los cuales parte de los elementos característicos del Programa:

- Corresponsabilidad
- Organización
- Universalidad

Como se demuestra a continuación en la revisión de la Hipótesis 3, el indicador que no se cumple totalmente en el PCMB, a lo largo del periodo de estudio (2007-2012) es el de Gobernabilidad financiera, ya que el presupuesto destinado al Programa fue intermitente en las últimas etapas del periodo estudiado (2010 – 2012).

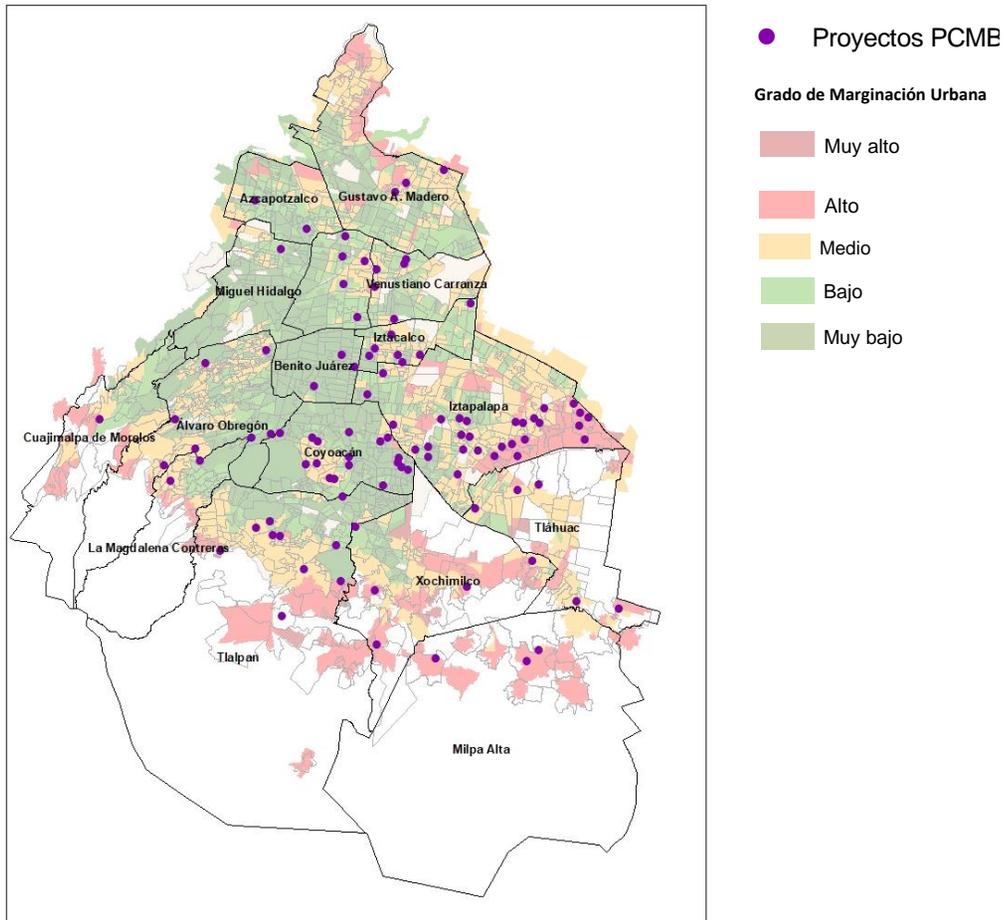
Hipótesis 2. “Considerando que la falta de espacios públicos es una expresión de la desigualdad urbana, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial ofrece una metodología participativa para la creación y mejoramiento del espacio público en las zonas que presentan mayores niveles de marginación urbana, contribuyendo a disminuir las inequidades que existen en la Ciudad de México”.

Esta Hipótesis se cumple ya que el PCMB ha generado la posibilidad de solventar las demandas de creación y mejoramiento de espacio público en algunas de las zonas desprovistas de éste, en particular las que presentan mayores niveles de marginación urbana

Además considerando que el Objetivo General del programa es *“Desarrollar el programa integral sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos en los barrios del D.F (ahora Ciudad de México); particularmente aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y degradación urbana, y que presenten una media, alta y muy alta marginación ... que permita revertir los procesos de exclusión y segregación socio-territorial y mejorar la calidad de vida de los habitantes ... que considere la equidad de género.”*

La Ilustración 20 (Marginación urbana y Proyectos del PCMB), muestra una comparación porcentual entre la distribución y concentración de espacios públicos por alcaldía y la distribución de proyectos del PCMB, donde se observa que estos proyectos se concentran en mayor medida en las alcaldías con menor cantidad y concentración de espacios públicos, contrarrestando la falta de dotación de estos.

Ilustración 20 Marginación urbana y Proyectos del PCMB



Elaboración propia con datos (Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social, 2010), SCINCE INEGI 2010, Marco Geoestadístico INEGI 2018, Portal de Datos de la Ciudad de México 2020, Índice de Marginación Urbana CONAPO 2010.

La Ilustración anterior muestra los proyectos del PCMB y el grado de marginación urbana CONAPO 2010. Se observa que los proyectos se encuentran ubicados en su mayoría en colonias, pueblos o barrios que presentan Agebs con muy alto, alto o medio grado de marginación urbana (el 65% de los proyectos), tales como San Felipe de Jesús, Miravalle, Gabriel Hernández, Martín Carrera, Morelos, Granjas México, San Antonio Culhuacán, San Lorenzo Tezonco, San Miguel Teotonco, Santo Domingo, Magdalena Petlacalco, Villa Milpa Alta, San Andrés Mixquic, entre otras. Por lo que el programa sí atiende zonas de la ciudad que presentan marginación urbana en función de revertir los procesos de exclusión y segregación socio-territorial.

En materia de equidad de género se observa que la participación de las mujeres tiende a crecer a través del programa y en algunos casos se advierte que esta presencia femenina ha sido clave para que los proyectos gocen de continuidad. Aunque se buscaba que los Comités de Administración y Supervisión necesarios para el desarrollo de los proyectos comunitarios sean conformados de forma equitativa por hombres y mujeres, la participación femenina predomina en la integración de estos, el 56.46% son mujeres y el 43.54% hombres. (Altieri, 2014)

Hipótesis 3 “La representatividad de los proyectos de participación ciudadana del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial ha tenido modificaciones en los diferentes periodos de su existencia, observándose que en la primera etapa (2007 – 2010) existieron menor número de proyectos y se lograron mejores resultados. En consecuencia, al aumentar el número de proyectos y participantes y disminuir los recursos para cada proyecto (2010 – 2012), se vio afectada la representatividad del Programa”

Tal como se observa en el punto 4.1.3 *Reflexiones del PCMB*, Gráfico 9 *Proyectos presentados y proyectos autorizados del PCMB (2007–2012)*, tanto los proyectos presentados como los proyectos autorizados aumentaron considerablemente año con año, más no así el presupuesto destinado al Programa y por ende a cada proyecto seleccionado. De acuerdo a la información cualitativa (obtenida en las entrevistas con actores, participantes y desarrolladores del Programa) y cuantitativa (Datos de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal) desarrollados en los capítulos anteriores, al disminuir la cantidad de recursos financiero destinados a cada proyecto seleccionado, disminuyó la representatividad del proyecto. Considerando que en el primer año del Programa se asignó en promedio \$1,600,000 por proyecto y en el último año

del periodo de análisis (2012), se asignó en promedio \$520,000 por proyecto, hubo un decremento del monto asignado del 67% aproximadamente. Lo que conllevó a proyectos de menor envergadura y menos representativos para las colonias, pueblos y barrios participantes. De esta manera un Programa diseñado en conjunto por la población y las autoridades y destinado a desarrollar proyectos integrales de manera sustantiva, pasó a ser un programa de obra pública de menor envergadura.

De acuerdo con lo aquí mostrado, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México logró contribuir a lograr mayor eficacia para democratizar la gestión pública en la

Ciudad de México. Además, mostró indicios para conocer en qué medida la inclusión de la ciudadanía en el diseño e implementación de un Programa de política pública orientado a la creación y mejoramiento de espacio público puede eficientizar la gestión de proyectos benéficos para la población.

Las características y elementos de éxito con los que cuenta el Programa, que fueron identificados y expuestos pueden ser replicables en cualquier otro programa cuya finalidad sea emplear la participación ciudadana efectiva e incluyente para disminuir las desigualdades urbanas expresadas en la Ciudad.

Referencias Bibliográficas

- Altieri, M. R. (2014). Evaluación de Diseño del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Ciudad de México.
- Angeles Vera, F. J. (2014). La Participación ciudadana en la Ciudad de México: el presupuesto participativo y la consulta ciudadana en las colonias Roma y Condesa de 2010 a 2013. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aranguren, L. (2005). La participación ciudadana: posibilidades y retos. Revista Aposta revista de ciencias sociales, Núm 22.
- Arnstein, S. R. (1969). Escalera de la Participación Ciudadana. San Francisco JAIP, Vol. 35 No.4.
- Augé, M. (1993). Los no lugares, espacios del anonimato. Editorial Gedisa .
- Borja, J. (1998). Espacio público y ciudadanía. En Debat de Barcelona (III) Ciutat real, ciutat ideal. Pep Subirós, Urbanits. Centro de Cultura de Barcelona.
- Brito, A. (2004). A urban Governance e as Políticas Sociais: entre Consentimento e emancipacao en Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local. Ciudad de México. Instituto de Invesigaciones Jurídicas.
- Chenge, G. P. (2018). Propuesta de Clasificación del Espacio Público en las Unidades Habitacionales de la Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Coneval. (2014). Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos pricipales para el monitoreo de programas sociales de México. Ciudad de México.
- Cunill, N. (2004). Balanace de la Participación Ciudadana en las Políticas Sociales en Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cunill, N. (2006). Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas públicas. Una visión sobre América Latina. En E. Isunza, & A. Olvera, Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social. Miguel Porrúa.
- Dagnino, E. (2001). Ciudadania cultural y democracia: cambios en el discurso y la práctica de la izquierda latinoamericana. En S. Álvarez, E. Dagnino, & A. Escobar, Política cultural y cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Taurus.
- Duhau, E., & Giglia, A. (2008). Las Reglas del Desorden: Habitar la Metrópoli. Siglo Veintiuno Editores.
- Fainstein, S., Gordon, I., & Harloe, M. (1992). Divided Cities. Londres, Black Well.
- Fedozzi, L. (2013). Los presupuestos participativos y la discusión sobre las cuestiones prácticas que produce la construcción de esa democracia participativa. En A. Ziccardi, Ciudades del 2010: Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social . México: UNAM.

- Font (2004) Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. IIS, UNAM
- Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social . (2012). Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007 - 2012. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social. (2010). Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2008. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- Habermas, J. (2009). Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. Gustavo Gili.
- Hannerz, U. (1992). Cultural complexity. Nueva York: Columbia University Press.
- Keane, J. (1997). Transformaciones estructurales de la esfera pública. México: Estudios Sociológicos del Colegio de México Vol. XV, Núm. 43, enero/abril.
- Lechner, N. (1995). Cultura política y gobernabilidad democrática. Instituto Federal Electoral.
- Lechner, N. (1995). Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política. Fondo de Cultura Económica .
- Lefebvre, H (1974). La producción del espacio. Capitán Swing.
- Moreno, M. (2016). El espacio público de siglo XXI en la Ciudad de México. Nexos. La brújula, 5.
- Naciones Unidas. (2017). Nueva Agenda Urbana. Organización de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe. (LC/G.2681-P/Rev.3).
- Portal, M. A. (31 de Julio de 2016). Espacios públicos diferenciados en la Ciudad de México: una mirada desde el lugar. Obtenido de Ponto Urbe [online]: <https://journals.openedition.org/pontourbe/3092>
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad PUEC. (2009). Centro Comunitario y Deportivo "La Hormiga" Pueblo de Tizapán, San Ángel . Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México .
- Rabotnikof, N. (1997). El espacio público y la democracia moderna. México Ensayos IFE.
- Ramírez Kuri, P. (2003). El espacio público, el gobierno local y la organización social en el centro histórico de Coyoacan, D.F. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramírez Kuri, P. (2010). Espacio público y ciudadanía en la Ciudad de México: percepciones, apropiaciones y prácticas sociales Coyoacán y su Centro Histórico. Miguel Angel Porrua, UNAM Posgrado Urbanismo, PUEC UNAM, IIS.

- Saltalamacchia, H. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobiernos local: una metodología para su evaluación. México: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 67, Núm 1, Enero-Marzo.
- Serra, L. H. (1990). Participación ciudadana y movimientos sociales. Managua Departamento de Ciencias Sociales, UCA.
- Ugarte, P. S. (2004). ¿Que Participación para Cuál Democracia en Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbiro Local. Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Sociales.
- Ziccardi, A. (1998). Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital. IISUNAM Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ziccardi, A. (1999). Los actores de la participación ciudadana. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Naciona Auotónom de México.
- Ziccardi, A. (2004). Espacios e Instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. Universidad Nacional Autónoma de México .
- Ziccardi, A. (2004). Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local. Instituto de Investigaciones Sociales.
- Ziccardi, A. (2008). Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana. En C. Girardo, & Et. Al., El desarrollo local en México: Aportes teóricos para el debate (págs. 186-188). Mérida, México: UNAM. Universidad Autónoma de Yucatán.
- Ziccardi, A. (2012). Espacio Público y Participación Ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México.
- Ziccardi, A. (2018). *Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local*. Revista lationamericana de investigación crítica, 15-36.

Anexos

Entrevistas aplicadas a participantes, diseñadores, gestores y promotores del PCMB

Entrevista a Job Luna. Proyecto del PCMB La Hormiga, Tizapán San Ángel (participante)

Septiembre 2020

Preguntas

1. ¿Cuál fue la causa o motivación que llevó a la creación e implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México (PCMB)?

Una de las causas es el hecho de la necesidad de mejorar las condiciones de habitabilidad de los barrios en condiciones de pobreza y de marginación. Era muy importante contar con un programa de este tipo que trascendiera los programas anteriores que no habían tenido el mismo impacto y que hubiera un tipo de programa o política social más innovadora.

Hubo una serie de académicos que se pusieron a discutir sobre la necesidad de tener un tipo de programa así con algunas influencias, por ejemplo, que habían tenido en programas parecidos en Barcelona; y algunos en la Ciudad de México, pero no con la originalidad e innovación que plantea el PCMB.

También es importante que una de las cuestiones innovadoras es que permite que la propia ciudadanía, los habitantes de los

barrios estén incluidos en la toma de decisiones y en el diseño y gestión de los espacios, para intervenir en sus barrios.

2. ¿Cuáles son las características que hicieron del PCMB (2007-2012) un programa innovador?

No sólo hace partícipe a la ciudadanía sino a diversos actores, como académicos, organizaciones sociales, funcionarios de gobierno en una relación más horizontal, ahí está la clave. Son pocos los programas que tiene como objetivo esta corresponsabilidad entre los funcionarios y diversos actores sociales y principalmente ciudadanía. En otros programas su funcionamiento es más vertical. Esta horizontalidad por decirlo así y corresponsabilidad entre los diversos actores; todo esto tiene que ver con una nueva institucionalidad, una nueva forma de hacer las políticas sociales urbanas y políticas de participación ciudadana.

3. ¿Cuáles fueron las limitaciones que mostró el PCMB (2007-2012) y qué se debería considerar para futuras ediciones del programa o en el diseño de un programa similar?

Una de las limitaciones es el grado de conflictividad social que hay en los barrios. En el caso de “La Hormiga” tuvimos muchos problemas para generar un consenso social para que el proyecto pudiera seguir creciendo; en la tercera etapa los vecinos no quisieron que se desarrollara por la misma conflictividad que había entre ellos. Se hacen asambleas cada año para la continuidad de los proyectos, los primero dos años no hubo problema, hubo legitimidad y un mayor consenso; pero en el tercero a pesar de que muchos vecinos estaban de acuerdo en que siguiera el proyecto, la mayoría ya no estuvo de acuerdo por las mismas divisiones que existen en los barrios. Entonces algo que se tendría que mejorar en el programa es

profundizar en el diagnóstico social para analizar el grado de conflictividad en los barrios, buscar la manera de generar un mayor consenso y promover más profundamente los proyectos y hacer una labor de “convencimiento” entre los vecinos y actores para que se den cuenta que los proyectos son en beneficio de los barrios.

Hay muchas voces que no están de acuerdo por diversos intereses y conflictos que se podrían trabajar en ellos si habría una intervención social más profunda. Trabajar en el grado de legitimidad y conflictividad de los barrios y promover más los proyectos.

Retomando la experiencia de “La Hormiga” sería importante profundizar más en términos de conocer los intereses sociales contrapuestos y conflictos y actores para saber a qué se enfrenta cada proyecto en cada barrio en particular.

Es importante y puede ayudar mucho, pero hay que considerar otros factores, los términos legales, que hubiera continuidad en el presupuesto, se ha ido bajando el presupuesto y si hubiera más candados, una ley estricta, desde el mismo presupuesto no disminuiría año con año.

Tiene que haber más claridad en términos legales. Tal vez menos proyectos, pero de mejor calidad. Ese tipo de evaluaciones es importante para priorizar este tipo de proyectos con mayor impacto, la evaluación se hace, pero necesita ser más fina.

La importancia, el impacto y lo innovador de la “La Hormiga” fue que de entrada contó con asesores técnicos y sociales de gran nivel, con mucha experiencia en este tipo de proyectos, incluyendo la parte social y la parte técnica, garantizando la

calidad del proyecto. Se hizo un análisis muy profundo en términos sociales y técnicos, la asesoría fue muy importante para la calidad del proyecto que se hizo. Hubo un acercamiento muy profundo con la comunidad a partir de un análisis social robusto considerando temas de pobreza, exclusión y política sociales. Entonces por un lado la calidad técnica del proyecto y por otro el profundo diagnóstico social y el acercamiento con la comunidad. Son los dos aspectos importantes que resaltan en este proyecto en específico. Pocos proyectos tuvieron ese nivel de acercamiento con la comunidad y de diagnóstico social y de calidad en la construcción del espacio.

Yo realicé cuestionarios con jóvenes, adultos, madres solteras, y diversos perfiles de habitantes del barrio. Tuvimos un panorama social muy amplio; además de otro equipo que se dedicó a hacer un análisis más espacial, urbano y arquitectónico muy importante para llevar a cabo el proyecto.

Entrevista a Pablo Yanes Rizo. Formulación y diseño del programa, reglas de operación y a cargo del PCMB en su primer año de ejecución (organizador)

Octubre 2020

Preguntas

1. ¿Cuál fue la causa o motivación que llevó a la creación e implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México (PCMB)?

Hay un conjunto de antecedentes que de alguna manera explican que se haya conformado el programa. Tenemos en la ciudad una masa crítica de pensadores urbanos muy activa, que sistemáticamente ha estado haciendo propuestas sobre el derecho a la ciudad, el tejido urbano, la participación ciudadana, el papel de los barrios, las políticas del suelo, etc. Y hay un movimiento urbano popular potente también, con capacidad de propuesta, de iniciativa, de ideas. Entonces se conjuntaron estas dos fuerzas que son muy importantes.

Luego, las políticas aprenden unas de otras, y hay un proceso acumulativo. Durante el gobierno de López Obrador como jefe de gobierno de la Ciudad de México, se pusieron en práctica una serie de programas, que posteriormente conducen a elementos constitutivos del PCMB; además de que durante por lo menos los primeros tres años del gobierno de López Obrador, había una insistencia que yo creo que nunca se concretó, que era lo del famoso cuarto nivel de gobierno; era mucho del discurso original de la ciudad, que implicaba pues la participación comunitaria en procesos de decisión.

Se pusieron en marcha algunos programas de gran escala, uno de ellos fue, el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Familiar, que, si no estoy equivocado, fueron doscientos mil créditos, lo cual ya es un volumen realmente notable y significativo. También se puso en práctica el famoso PRUH; que era el Programa de Recuperación de Unidades Habitacionales; fundamentalmente tenía que ver con mejoras en las áreas comunes de las unidades habitacionales, dado que uno de los elementos del diagnóstico es que había un deterioro muy importante de eso.

Luego a mí me tocó diseñar, ya por ahí del 2005, un programa que se llamó "PAPO", que era Programa de Apoyo a Pueblos Originarios; era un programa de transferencias directas a comités selectos por el pueblo para obra de mejora, no sólo de infraestructura sino también de recuperación de memoria histórica, cultural, etc, en la región de pueblos originarios.

Estos tres programas son muy importantes porque el diseño del PCMB se inspira en varios elementos de ellos. Adicionalmente a mí me tocó ser el representante del gobierno de la Ciudad de México en el comité técnico del programa Hábitat que en ese momento impulsaba el Gobierno Federal en las zonas urbanas. Y tuvimos muchas discusiones porque nosotros veíamos un conjunto de elementos conceptuales en ese programa, como extrema focalización territorial, limitación de la capacidad de selección de la población, ejecución de proyectos solo en manos gubernamentales o de empresas. Esa experiencia a mí me sirvió mucho para ver qué cosas innovadoras podían hacerse con el PCMB.

El programa más grande que hubo en el gobierno de López Obrador, fue el programa que te había ya mencionado de

mejoramiento de vivienda; y ahí el grupo importante de urbanistas, y de organizaciones del movimiento urbano popular, llegaron a una conclusión muy importante, “que no bastaba recuperar la vivienda sino se recuperaba el entorno urbano”; mucho en la lógica de producción social de hábitat. Entonces de ahí surgió la iniciativa de que algo había que hacer con los barrios y con los entornos en donde se estaba mejorado la vivienda en lote familiar.

De ahí se llegó a la conclusión por parte de estas organizaciones y académicos, de que era necesario al inicio del gobierno de Marcelo Ebrard hacer algo en esta dirección. Fueron a hablar con el jefe de gobierno, y él los remitió con el secretario de desarrollo urbano y vivienda, SEDUVI; y el secretario dijo: - “No, pero eso de barrio, eso es como de desarrollo social, no es de desarrollo urbano”. Lo cual era tremendamente significativo de qué concepción había del desarrollo urbano, como grandes corredores, edificios emblemáticos, etc. Era un poco el conflicto del pueblo de Santa Fe y Santa Fe como desarrollo inmobiliario.

Entonces en realidad no les dio mucha cabida el secretario de desarrollo urbano y vivienda, y fueron entonces a hablar con el secretario de desarrollo social, que en ese momento era Martí Batres; y yo era coordinador de asesores. Yo venía ya de las administraciones anteriores, desde Cuauhtémoc Cárdenas; y se planteó todo esto y me dijeron bueno, construyamos un programa, y empezamos a construir el programa de manera conjunta, eso sí te lo puedo garantizar. Fuimos dos personas del gobierno y dos personas del movimiento urbano popular, quienes redactamos el diseño del proyecto del programa y las reglas de operación del mismo. Y yo como traía la experiencia de por ejemplo el PRUH, el programa de apoyo a pueblos

originarios y las limitaciones del programa Hábitat, pues ahí planteamos una cosa completamente innovadora:

1 - Se estableció no el principio de delimitación territorial con base en unos cálculos hechos por una computadora sino autodefinición territorial por las comunidades.

2 – No era un programa en el cual había un menú restringido de opciones, sino que simplemente había unos límites. Yo recuerdo que eran muy flexibles los límites; eran dos básicamente: que no debían hacerse, financiarse acciones que correspondía hacer a las autoridades. No se trataba de que con esto entonces vamos a mejorar las banquetas, iluminación o recolección de basura. No era un programa para suplir responsabilidades gubernamentales. Y que no podía adquirirse suelo. Porque imagínate la complicación en términos de propiedad, de los recursos. De ahí en fuera se podía echar a volar la imaginación. Ese fue un elemento muy interesante.

3 – Se le entregaba directamente los recursos a las comunidades de los proyectos que hubieran ganado; y se creaba parecido a lo que es el PRHU, un comité de administración y un comité de supervisión. Que es un poco la lógica también de cómo están organizados los ejidos. Bastante alboroto al principio con eso de que se le iba a dar el dinero a la gente, ya sabes, todos los prejuicios, “se lo van a robar”, “no van a saber qué hacer”. Hubo que batallar ahí, hubo que batallar también con la contraloría; y en ese sentido se ganó ese enfoque completamente innovador.

Y por cierto hay un elemento adicional, que era que establecimos que los proyectos tenían que ser al menos un millón de pesos y que podrían ser hasta por tres años, ¿por qué?, porque hay que construir cosas de impacto, hay que

construir cosas fuertes, no se trataba de distribuir treinta mil pesos por aquí, cuarenta mil pesos por allá; que alcanzan para cuatro luminarias y una jardinera. No, se trataba de meterse en lógica de derecho a la ciudad y construcción social del hábitat. Entonces esas fueron las razones y se creó un mecanismo de que se concursaba por los proyectos y había un comité mixto de selección de los proyectos, mitad funcionarios gubernamentales, mitad personas con tradición en el urbanismo popular incluyente; y así es como nació el proyecto que se volvió un programa pues muy exitoso. Porque el primer año hubo setenta y tantos proyectos, me acuerdo. Pero cada año iban creciendo el número de proyectos y pues se empezaron a multiplicar las obras por la ciudad y nos dio mucho gusto ver que había procesos de apropiación social y dos cosas muy importantes: las comunidades en general cuidaban las obras; y los índices de corrupción o de desvíos de recursos fueron mínimos en el programa durante todo ese periodo.

Bueno, tan es así que, pues ganó el premio mundial Hábitat, ganó el premio del observatorio internacional de la democracia participativa en Barcelona. Y luego cuando el Deutsche Bank convocó a proyectos innovadores en la ciudad, los tres primeros lugares los ganaron proyectos que estaban en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Eso es lo que te puedo decir de los antecedentes y de que fuentes se nutrió, pero yo sí diría que fue producto de una interrelación virtuosa entre instituciones, organizaciones populares y académicos.

2. ¿Cuáles son las características que hicieron del PCMB (2007-2012) un programa innovador?

La idea aquí es que las comunidades conocen el territorio; son depositarias de un saber de un saber sobre el territorio. Otro elemento es que tenía una dimensión y formación y

capacitación, incluso ahí en tu facultad (Facultad de Arquitectura UNAM), se creó un diplomado en planeación comunitaria participativa para las comunidades que estaban participando en el programa, también fue un elemento importante y la idea básica es que la esencia del programa era el proceso de organización, no necesariamente los recursos y la ejecución de las obras y los proyectos.

Además, había un concurso y la gente entraba, fue fantástico en términos de ver la cantidad de ideas que las comunidades planteaban. Si nosotros nos hubiéramos puesto a decir: se puede hacer °a, b, c y d° ; jamás hubiéramos tenido el grado de imaginación, innovación, creatividad que se manifestaba en muchos de los programas presentados.

3. ¿Cuáles fueron las limitaciones que mostró el PCMB (2007-2012) y qué se debería considerar para futuras ediciones del programa o en el diseño de un programa similar?

Algunos elementos, 1. Es que no logramos que se convirtiera en una herramienta que permitiera una verdadera planeación territorial integral multidimensional. Estaba pensado así que permitiera la conjunción de los esfuerzos institucionales en determinados territorios; pero ya sabes que es muy difícil la coordinación y la complementación de las acciones públicas. Entonces fue un programa, pero fue un programa que todavía no logró transformar la lógica del funcionamiento de las instituciones en el territorio.

2. Nunca se pudo incorporar a las delegaciones; salvo Miguel Hidalgo con Demetrio Sodi, el único que si se incorporó y que le metió recursos; pero de ahí en fuera, las delegaciones no le entraron al programa en términos de que finalmente estaba

pensado en que fuera cofinanciado por el gobierno central y las delegaciones. Y las delegaciones preferían más bien tener su propio modo de hacer las cosas. Esto era un programa que dificultaba la instrumentación de la participación ciudadana simplemente como brazo ejecutor de las delegaciones, y entonces en ese sentido nunca se pudo; inclusive hubo conflictos con delegaciones. Hubo situaciones en las cuales la delegación veía esto como parte de un movimiento político, etc. Entonces cancelaba obras, y hubo situaciones bastante complicadas de manejar.

3. Se le dio una lectura muy politizada al programa; estaba siendo un programa muy exitoso, y a partir del 2014, de la nada, se le hicieron recortes que no estaban justificados en la evaluación. Entonces cómo blindar estas iniciativas de la disputa política que se da inevitablemente al interior de los gobiernos, es una pregunta que es difícil responder, pero hay que seguir planteando.

Mucho tiene que ver con que era un programa construido en una lógica de participación ciudadana sustantiva; donde sí había capacidad de decisión, no era simplemente formulación de opinión. Y eso en general tiende a chocar con una administración pública muy vertical o que ve la participación ciudadana como un problema, como una maniobra política de adversarios, como una dificultad y que sólo interesa el tipo de participación ciudadana que ejecuta decisiones que vienen desde las autoridades.

Los últimos dos años de Marcelo Ebrard se le recortó el presupuesto; y luego con Mancera se sintieron pasos amenazantes sobre el programa y entonces se buscó la alternativa de tratar de blindar el programa a través de una ley.

Yo cuando me consultaron sobre ésto me pareció que es una ley muy limitada, inclusive las reglas de operación del programa eran más avanzadas de lo que finalmente quedó en la legislación. Entonces fue una medida de intento de proteger el presupuesto del programa, pero con las limitaciones del caso y la verdad es que tenemos una administración pública en donde persona mata marco normativo. Dependiendo quién esté, son las decisiones que se van a tomar con o sin marco normativo, o con el mismo marco normativo.

El último año que estuve a cargo del programa hacíamos una reunión anual de balance con las organizaciones, los comités, etc. y de sugerencia para mejorar las reglas de operación del siguiente año. Era un proceso muy innovador. Ahora tenemos un problema muy serio en la ciudad que es el débil enfoque territorial en las políticas y muy particularmente de las delegaciones. Las delegaciones que deberían ser en buena medida gobiernos territoriales, muchas veces actúan como gobiernos sectoriales. Nos parece que la dimensión territorial es una dimensión crucial y es una manera distinta de pensar la acción pública. Lo que está separado en las secretarías está unido en el territorio y en ese sentido implicaría modelos de gestión de base territorial que salvo algunas excepciones no han podido madurar y cuajar. No es lo mismo territorializar que georeferenciar. El territorio es una relación social con en el espacio, va más allá de un espacio físico.

Entrevista a Jaime Rello. Movimiento Urbano Popular (Participante)

Octubre 2020

1. ¿Cuál fue la causa o motivación que llevó a la creación e implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México (PCMB)?

El Programa fue una iniciativa que nació desde los movimientos urbanos, una iniciativa que tuvimos y que se planteó al gobierno de la Ciudad en el marco de que habíamos firmado la carta por el derecho a la ciudad. Y el programa era como una parte de concretizar este derecho. A mí me tocó participar en las primeras reglas de operación y retomar como la experiencia de más de 40 años de los movimientos urbanos en las colonias populares fundamentalmente, porque este programa surgió de esta experiencia de la visión de la toma de la tierra y de la compra con los fraccionadores y la lucha de los espacios públicos. Cuando se dio la cuestión de la migración del campo a la ciudad muy fuerte, en los años 70s; ahí no había calles, no había escuelas, no había equipamientos, no había centros culturales, no había clínicas, no había transporte y todo esto se fue construyendo.

Con toda esta experiencia de ir construyendo los espacios públicos, la lucha por los terrenos para una escuela, para una clínica, para un parque colectivo, para parques ecológicos, museos, etc. La gente fue haciendo como las primeras experiencias de planeación urbana desde abajo y luchando para que se pudieran conservar estos espacios. Porque los fraccionadores y la gente que vendía la tierra, lo que quería era vender hasta el último metro cuadrado para la cuestión de la vivienda porque era su negocio. Y la gente dio toda una lucha

por conservar estos espacios. Si tú ves los primeros proyectos de mejoramiento barrial que se impulsaron, fueron de las organizaciones donde hubo toda esta problemática. Por ejemplo, “La Escuelita Emiliano Zapata” en Santo Domingo, que fue toda la lucha de invasión más grande en América Latina; o la experiencia en San Miguel Teotongo, o las experiencias del Campamento 2 de octubre o las de Miravalle.

Por eso fue muy exitoso, porque tuvo un arraigo muy fuerte con las comunidades. A mí me ha tocado esta primera etapa, luego la siguiente etapa fue defenderlo porque siempre ha sido la cuestión de quererlo quitar. Tú sabes que ha ganado muchos premios, pero entre más premios gana, le quitaban presupuesto, lo quieren pasar al proyecto de participación ciudadana en donde nosotros decíamos que el PCMB, pues tiene otra característica al programa de presupuesto participativo; éste era una copia muy mala de las experiencias que había sido en Brasil y en otras ciudades de América Latina. Y nosotros decíamos, tenemos este programa comunitario que es un ejemplo de lo que se puede hacer. Y después se fue poco a poco descomponiendo, bueno se hizo una ley; Las evaluaciones se hacían colectivas, se hacían con la gente y luego ya después nada más se hicieron con EVALUA o con grupos que contrataba EVALUA, organismos civiles que hicieron las evaluaciones, pero fue descomponiéndose a tal grado que, en la administración pasada, muchos de los recursos no se ejercieron.

Y si tú ves las primeras experiencias hubo un excelente manejo de los recursos, al contrario, alcanzaba para muchos más. En este proceso una de las cosas que se vio y hemos estado peleando, es que el PCMB no es un programa de obra, es un programa de comunidad, de participación, de la gente. Y ahora

en lo que lo han estado convirtiendo es un programa de obra, por eso el pleito en la administración pasada, fue un pleito muy fuerte con las alcaldías; llegaban a romper las asambleas, querían tener el control, querían controlar el presupuesto, llevaba a gente a votar a las asambleas y se fue descomponiendo a tal grado que empezó a haber una corrupción muy fuerte.

Es una experiencia y un programa muy bueno, porque parte de la definición de la gente y de la participación y decisión de la gente.

2. ¿Cuáles son las características que hicieron del PCMB (2007-2012) un programa innovador?

Una de las cuestiones fundamentales es que se formaron 3 comités, el de vigilancia, el de administración y el de desarrollo urbano, que intentaba fortalecer toda la cuestión comunitaria; aunque este último no lo dejaron desarrollarse, ni impulsaron porque era como realmente fortalecer la cuestión territorial; pero al inicio una cuestión muy importante. Porque se hacía un diagnóstico de la ciudad, no era lo que tu decías, o yo decía que se debía hacer; sino que se partía de un diagnóstico de lo que necesitaba la sociedad o la comunidad.

En la cuestión del funcionamiento, muy importante fue el manejo de los recursos, digamos es casi de los únicos programas, que el recurso se le da a la gente y la gente administra el recurso. Haber creído en la gente es una cuestión importante. Porque si tú ves lo que se hizo de obra, pues tú dices cómo en la obra pública se hace menos con el mismo recurso y con la administración de la gente, pues se pudo lograr más.

Otra cuestión fue que hubo equipos técnicos que ayudaron a este proceso, y equipos técnicos que venían de un proceso social, de organismos civiles y de las universidades que tenían un compromiso con la comunidad; eso ayudó mucho a hacer buenos proyectos con la participación de la gente, con el diseño participativo que fue una cuestión muy importante, pero también con asesoría técnica y era una asesoría en muchos casos integral; no era una cuestión meramente arquitectónica, sino también social. Las comunidades tenían toda una experiencia, había grupos culturales, de salud, mucha gente que ya llevaba una capacitación muy importante en este aspecto. Entonces esta cuestión técnica integral es una cuestión que se planteó.

por ejemplo se había planteado que en el territorio todos los programas se conjuntaran porque has de cuenta, los de salud llevan su programa, los de cultura llevan su programa etcétera, en cambio el programa comunitario podría haber logrado y en algunos casos y comunidades lo logró integrar... los comedores, lo de salud, los espacios culturales lo de jóvenes, lo de adultos mayores en conjunto en un espacio y en un territorio; y ésta es una cuestión como muy importante porque es como creer; luego la otra cuestión que creo que es muy importante es el problema de las asambleas y la decisión de la gente. Aunque la participación como pasa en todos lados, la participación ciudadana es limitada. Sí porque pues la gente anda metida en otras dinámicas, pero en el programa había una mayor participación si tu revisas la participación que hubo en el programa comunitario al del presupuesto participativo pues está un poco la diferencia que existe.

La otra cuestión que se planteó desde un inicio pero que después les dio miedo fue el consejo. Se formó un consejo con personalidades, académicos, etc.; y nada más funcionó 2

veces; hubo 2 reuniones y no lo volvieron hacer. El consejo era importante porque el consejo hizo un serio de propuestas muy importantes para poder echar y avanzar. Se había planteado que en el territorio todos los programas se conjuntaran. Porque has de cuenta que cada quien lleva su programa

3 ¿Cuáles fueron las limitaciones que mostró el PCMB (2007-2012) y qué se debería considerar para futuras ediciones del programa o en el diseño de un programa similar?

Las debilidades fueron de que no los defendimos como lo deberíamos de haberlo defendido, la debilidad fue dejar que se corrompiera y dejar que las autoridades hicieran lo que quisieran con el programa. Y fue débil, aunque sí dimos la lucha fue débil lo que hicimos con respecto a esto.

Luego la otra debilidad es que el programa, ya muchos de los proyectos muy consolidados pues ya llevaban 5 años y ya no tenían presupuesto; nosotros por eso habíamos planteado que debería de haber un mejoramiento “barrial 2” donde ya no se trata nada más de recursos sino de fortalecer el trabajo comunitario que se hace desde hace 40 años; o de muchos lugares; bueno varía en cada comunidad, pero esta es una cuestión. Entonces la debilidad es que cada quien se dispersó; aunque creo que la responsabilidad del gobierno fue bastante fuerte.

Entonces creo que otra debilidad que es importante es que dejamos que los arquitectos definieron las cosas, y se perdió. Los arquitectos querían ganar más recursos y promovieron varios proyectos y casi casi los repetían. Entonces no había organización social en estos lugares, o sea, se generaban a través del arquitecto y era muy débil la participación; entonces

esa participación lo que pasó es que se dividieron los comités, se volaron la lana porque se metieron muchos proyectos.

También otra cuestión de debilidad, fue que el comité mixto dejó de participar. El que aprobaba los proyectos era un comité mixto. Entonces fue debilitándose el comité mixto técnico fuertemente. Y eso le quitó fuerza porque la calidad de los proyectos fue cada vez menor

Haz de cuenta que yo metí el proyecto, no importaba, había asambleas que eran siete gentes en una comunidad; o sea, digamos se veía que nada más lo habían metido ahí con tus cuates o con alguna gente de la comunidad que conocías y fue una debilidad haber permitido esta cuestión. La fuerza es la gente, entonces la debilidad fue dejar que se hicieran ese tipo de proyectos y que el programa se fuera descomponiendo.

Entrevista a Alberto Martínez. A cargo del PCMB a partir de su segundo año de ejecución (organizador)

Octubre 2020

1. ¿Cuál fue la causa o motivación que llevó a la creación e implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México (PCMB)?

Surge de los movimientos, del movimiento urbano popular, es una inercia que viene de los años, yo diría ochentas, a raíz del terremoto del 85 se visibiliza mucho la necesidad de vivienda popular. Antes del 85 había varias organizaciones demandantes de vivienda, pero lo que había más eran organizaciones de autogestión de suelo; estamos hablando de estas zonas periféricas de la ciudad, seguramente que tu conoces, Iztapalapa, Santo Domingo, donde la gente se organizaba para tomar suelo y construir su ciudad, digámoslo así. A partir del 85, yo creo que esta demanda de viviendas se centra en la oferta de vivienda gubernamental. Esta oferta de banca de desarrollo, te doy un crédito para construir. Y todo este apartado desde el 85 que es la autogestión del territorio continúa, pero se suma esta demanda sobre obtención de vivienda por la vía institucional, conoces seguramente el INVI.

Pero entonces en este proceso previo al 85 y posterior al 85 hay una organización de la sociedad civil muy fuerte para demandar vivienda, Porque primero demandas la vivienda como un derecho humano, pero sólo piensas en la vivienda, no hay muchos casos donde se pensó en la vivienda y en el entorno. Seguramente conoces la cooperativa Palo Alto. La cooperativa tiene un modelo muy interesante porque es la vivienda más un pequeño entorno, entonces tiene una placita, y áreas comunes, etc.

Entonces yo creo que fue especializando la demanda de vivienda y se fue enriqueciendo con la demanda de un hábitat. Y este es un ejercicio muy latinoamericano, que empieza a profesionalizarse al nivel de decir, oye no sólo necesitamos la vivienda, necesitamos un hábitat, inclusivo, con beneficios para la gente. Entonces si preguntas por qué se hizo el programa; es porque creo que es la evolución de la demanda histórica sobre vivienda y hábitat, y que una vez que los movimientos sociales conquistaron, digamos entre comillas, las rutas de generación de vivienda social, pasaron a la generación de un hábitat adecuado. Yo creo que esa es la inercia histórica, se cruza con una inercia histórica también de gobiernos en la Ciudad de México, que yo creo es muy tardío. Porque como ya habrás estudiado el programa nace en 2007. Cuando entra Marcelo Ebrard, pide a Martí Batres que entonces era su secretario de desarrollo social, le pide que diseñe un programa, porque la sociedad civil se lo empezó a pedir.

Entonces una de las grandes palomitas o aciertos de Marcelo, fue decir: adelante, yo no sé cómo se hace esto, pero se lo encargo a la Secretaria de Desarrollo Social. Es ahí cuando Pablo estaba como asesor de la secretaría; y Martí Batres le encarga el diseño del programa; y él se junta con toda la sociedad civil que conoce, que son amigos de hace años, “los casa y ciudad”, Enrique Ortiz, entre otros y empiezan a pensar cómo puede suceder esto.

Entonces yo creo que incluso a la sociedad civil la tomó por sorpresa porque no creo que no, no esperaban que un gobierno que salía un poco de la línea de izquierda tradicional, porque Marcelo Ebrard no es precisamente de izquierda, entonces yo creo que le tomó por sorpresa a la sociedad civil que Marcelo dijera que sí, y puso a chambear a todo mundo. Y luego Pablo

tuvo la gran visión de un programa universal, un programa con reconocimiento de derechos, un programa que no fuera clientela, repartiendo pedacitos de recursos, etc.

2. ¿Cuáles son las características que hicieron del PCMB (2007-2012) un programa innovador?

Creo que las tengo claras y es lo que siempre hemos dicho. Punto número uno, su carácter universal. Este es uno de los sellos que le imprimió Pablo, el carácter universal del programa, veníamos de una racha de programas sociales focalizados, donde de acuerdo con los lineamientos del Banco Interamericano, del Banco Mundial, de todos los organismos internacionales, decían: tu focalízame la pobreza, focalízame la necesidad; y así si te doy dinero. En esta idea de que hay que encontrar esos estadios de pobreza o de necesidad para dar un financiamiento. Y esto teóricamente es muy debatible porque ... y en el caso urbano mucho más. Y se refleja en la regla de operación donde dice: “Todos los pueblos y barrios pueden participar”. La regla de operación nunca dijo: “Sólo los pueblos con altos índices de marginación pueden participar”.

Cuando nos dimos cuenta que esto iba a ser muy cuestionable, le agregamos la palabrita, que decía: “preferentemente los pueblos, barrios y colonias con altos índices de marginación”, preferentemente; y esto no excluye a los que estén en bajos niveles de marginación. Entonces aquí es donde se refleja el carácter universal que Pablo le imprime en la regla de operación. Punto número uno, me parece fundamental; porque rompemos con una inercia de programas sociales focalizados.

Punto número 2, la transferencia de recursos a la gente; no había tenido en la Ciudad de México, y seguramente ya lo revisaste. Históricamente no habías tenido una transferencia de recursos para programas sociales con estas cantidades en transferencia directa a beneficiarios. Las transferencias directas, casi todas son en especie, los lentes, los tenis, los uniformes, los útiles; y cuándo son en moneda, son las pensiones o las becas. Donde tú le das al adulto mayor y le depositas. Este es el primer programa donde tú le das a la gente un cheque por tres millones de pesos. Hacíamos la entrega simbólica donde le dábamos el cheque a las personas, y tu hazte cargo de todo, de la obra, del seguimiento, obviamente con supervisión técnica. Ese es el segundo apartado que me parece más importante porque había dos visiones sobre esto: oye es que esto es un clientelismo llevado a la “n” potencia, darle tres millones de pesos a la gente. Y, por otro lado, lo que nosotros pensamos es un reconocimiento como gobierno hacia los ciudadanos que tienen capacidad de co-gestionar un programa social con el gobierno, porque al final del día se hicieron las obras, al final del día son obras que son públicas. Nosotros lo veíamos como compartir responsabilidad. Nosotros si veíamos que espera gobernanza, no era la aplicación de un programa nada más porque conlleva muchas atribuciones a la gente, y el reconocimiento más que en papel era inmediato, era dinero que tenían que administrar.

Este es un segundo elemento que me parece que es muy importante; y abona mucho en la relación gobierno sociedad, al tratarlos como una sociedad adulta, como una sociedad que es capaz de administrar los recursos

Esto es algo que nos decían: “¿Cómo le vas a dar a la ama de casa que está buscando sustento para su familia, un cheque

por tres millones de pesos?"; bueno esas son las ideas que traemos en la cabeza, la realidad es que el nivel de corrupción fue del 0.3% de desvíos. Entonces fue una gran lección para mucha gente, darnos cuenta que había una sociedad con muchas carencias y muy responsable. Este es otro elemento importante, y el otro que tiene que ver más con tema teóricos, es reconocer que la ciudad en muchas ocasiones se construye también desde abajo, y esto puede ser un discurso muy romántico. Entonces era un reconocimiento también al conocimiento natural de la gente sobre su territorio, y que las acciones que se realizaban podían ser mucho más acertadas que las que realizaba el gobierno, mucho más acertadas, mucho más aceptadas, mucho más cuidadas y con mayor impacto en la comunidad. Este es otro gran elemento que creo que el programa reconoce y otro elemento que tiene que ver con la génesis del programa, es que muy pocas veces se recurre a la sociedad civil para diseñar un instrumento institucional; los planes de desarrollo urbano, los planes parciales de desarrollo urbano, contienen una dinámica de talleres, consulta, pero esto es muy difícil que tú logres obtener algo de la gente que lo traduzcas al plan. Por qué son dimensiones muy grandes, la de la planificación y la de la escala barrial.

Por primera vez escuchando a la sociedad civil, se toma en cuenta para el diseño de un programa, que en este caso no es urbanismo, pero son estrategias en el territorio. Y ya lo demás son elementos operativos, como las asambleas que hacíamos, como la posibilidad de que la gente propusiera el lugar, el proyecto o el destino del proyecto; esos ya son otros elementos.

4 ¿Cuáles fueron las limitaciones que mostró el PCMB (2007-2012) y qué se debería considerar para futuras ediciones del programa o en el diseño de un programa similar?

Lo primero era tener una visión más urbanística, porque todo el equipo que lo llevó a cabo es un equipo enclavado en la Secretaría de Desarrollo Social. Estábamos totalmente fuera de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; y en ese sentido creo que perdimos mucho piso técnico. Si había mucho impulso social, nos fuimos a las comunidades y reconocimos que las comunidades decidieran sobre esto, pero había un piso mínimo técnico que nunca tuvimos, que si lo hubiéramos tenido en ese momento hubiéramos tenido urbanistas en el equipo, seguramente las intervenciones no sólo hubieran sido efectivas en el aspecto social, sino también muy efectivas en el ámbito urbano. Muchas funcionaron y funcionan muy bien, pero otras quedaron a la deriva. Faltó esta visión urbana, esta visión de ciudad, no sólo la visión del barrio y sus necesidades porque precisamente de lo que se trata es de conectar estas dimensiones de planificación y hacerlas coincidir. Trabajamos con mucha voluntad, pero la voluntad no siempre ayuda a definir cosas técnicas.

Segundo, la cantidad de recursos comenzó a disminuir, empezamos aportando proyectos de hasta 5 millones en una gestión, y de repente se empezó a caer el financiamiento. El año que tuvimos más recursos fue en el año 2009, tuvimos casi doscientos millones de pesos. Otro gran problema fue el financiamiento, empezó a bajar por un tema político. El secretario se estaba perfilando para ser jefe de gobierno, y entonces pues no era el candidato del jefe de gobierno. Esto es una cuestión netamente política.

El otro tema es el mantenimiento de los espacios construidos. Creo que, hasta la última regla de operación, que fue de 2019, no existe una partida para mantenimiento. Entonces si tu construyes un auditorio como el de Mixquic, que es grande; nunca se previó una partida para mantenimiento, y esto es un problema para las delegaciones porque no lo hacen en muchas ocasiones o lo hacen a medias por sus capacidades. Entonces este es un gran problema que se identificó.

Algunos dicen que otro problema fue el clientelismo. Cuando tus haces un mapeo, puedes revisar que están regados en toda la ciudad y difícilmente podías identificar un territorio más beneficiado. Por supuesto que algunos líderes y diputados promovían proyectos, eso es innegable. Pero al final del día no vas a tener una concentración de proyectos absoluto en algún territorio que en ese entonces era de Clara Brugada, o en el territorio de Chigüil, por ejemplo. Todo está muy disperso porque la gente empezó a promover proyectos por su cuenta y rebaso a los liderazgos. Cuando yo termino mi gestión tuvimos 250 proyectos; y es el año (2012) donde más se aprobaron proyectos y cuando más se presentaron fue en 2014. No hay más de 250 líderes en la ciudad, más bien es la comunidad interesada en promover proyectos, se puede mapear y comparar con los liderazgos y donde más se hicieron proyectos es donde había más pobreza.

Otro gran problema es que no se institucionalizó el programa, trabajamos en condiciones muy rupestres, 5 personas para toda la ciudad, sin insumos, sin capacitaciones. Muy débil fue esta parte institucional. Si se ganaron todos esos premios fue más por voluntad que por una línea institucional.

Me refiero a la parte interna de la secretaria, el programa, la dirección, no estaba profesionalizada. Teníamos mucha formación social, pero te puedo decir que en mi equipo nunca hubo un urbanista, la estructura del programa no tenía ese apoyo técnico. No todas las alcaldías apoyaban, al contrario, fueron muy pocas las alcaldías que apoyaron. No se confunda esto con la asesoría técnica que tenía cada proyecto, muchos fueron acompañados por esta vertiente de urbanismo social, y esto lo decidía cada uno de los proyectos.

Si tu revisas las primeras reglas de operación marcábamos como máximo tres millones de pesos, si revisas la tendencia fue disminuyendo, qué haces con menos dinero. Como la demanda del programa comienza a subir y el recurso empieza bajar, dijeron demos menos lana para más proyectos. Si lo hubiéramos visto con ojos urbanísticos hubiéramos dicho, prefiero uno en lugar de 30. Pero uno con mayor impacto. En el último año que me tocó, tocó fondo el programa, cuando se aprobó un proyecto por 30 mil pesos para cambiar unos vidrios. Esto fue el desprestigio total del programa. Se fue retrocediendo a hacer un montón de proyectos con menos recursos con mucho menos impacto, digo a la gente que vive en el entorno le beneficia. Si consideramos que una política social debe ser más universal, entonces hubiéramos necesitado generar menos proyectos con más recursos y más impacto.