



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

EL RETO DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL
CORRESPONSABLE EN EL PROGRAMA DE
MEJORAMIENTO BARRIAL Y COMUNITARIO
2017-2018

PROYECTO DE
**INFORME ACADÉMICO POR ACTIVIDAD
PROFESIONAL**

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

P R E S E N T A
MIGUEL ÁNGEL CUÉLLAR BOLAÑOS

ASESOR

MTRO. VÍCTOR HUGO LOZADA ILLESCAS

Seminario de apoyo a la titulación para egresados
del Colegio de Estudios Latinoamericanos

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., noviembre de 2021





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A mi hermano Cesar
A mi madre y a mi padre
por su comprensión y apoyo*

*A mis amigas, amigos y compañeros de trabajo porque
con el paso del tiempo se han convertido en mi otra familia.*

*Agradezco a los integrantes del jurado, en especial a los profesores
V́ctor Hugo Lozada, Perla Valero y Roberto Machuca por hacer
posible el apoyo a la titulaci3n para egresados del CELA.*

ÍNDICE

COMENTARIO INICIAL.....	4
INTRODUCCIÓN.....	7
Capítulo 1. La Dirección General de Participación Ciudadana.....	11
1.1 Antecedentes y normatividad.....	12
1.2 Estructura orgánica.....	15
1.3 La Ley de Participación Ciudadana.....	18
Capítulo 2. La intervención ciudadana en las políticas sociales....	24
2.1 El programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y la participación ciudadana.....	25
2.2 El contexto político-social.....	26
2.3 Antecedentes del PMBC.....	28
2.4 Proceso operativo.....	30
2.5 El caso: la rehabilitación de la cancha de fútbol.....	32
Capítulo 3. Hacia una responsabilidad compartida.....	38
3.1 Código de ética y servicio público en la SSPC.....	39
3.2 El sentido de las evaluaciones internas al PMBC.....	42
COMENTARIO FINAL.....	46
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

COMENTARIO INICIAL

Los Estudios latinoamericanos representan una disciplina de carácter humanista que me ha brindado la posibilidad de identificar y comprender los procesos históricos y sociales de una región en constante transformación. Una región culturalmente diversa que me provee de identidad, en tanto me encuentro inmerso en su entorno socio-geográfico y desde esa perspectiva, la elección de una carrera que poco después de terminada la huelga estudiantil de 1999-2000 en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se convertiría en parte de mi proceso de formación académica.¹

En ese contexto, ingresé durante el 2002 al Colegio de Estudios Latinoamericanos (CELA). Un año antes también me incorporé a laborar en la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno de la Ciudad de México. Realizar ambas acciones representó la oportunidad de establecer un diálogo entre el aprendizaje teórico y la acción socio-política aplicada en las calles y barrios de una ciudad latinoamericana que despertaba, con el nuevo siglo, a una incipiente democracia electoral.

Incorporarme a la administración pública fue una circunstancia fortuita y, con el paso del tiempo, significó aceptar la idea de insertarme en el sistema burocrático capitalino. Bajo ese entorno, el hecho de contar con un empleo para solventar mis gastos personales ha tenido sus beneficios. Sin embargo, esa actividad laboral también ha propiciado el confort y la falta de tiempo para titularme. No obstante, llega el momento de concluir ese ciclo, debido a una innegable deuda personal, pero, sobre todo por la necesidad de vislumbrar otras alternativas en cuanto al desarrollo profesional se refiere.

¹ Ejercer el derecho a la educación pública en una urbe latinoamericana con evidentes prácticas neoliberales resulta una tarea compleja. En algunas ocasiones, la organización y la protesta estudiantil se vuelven necesarias para exigir que se haga realidad ese derecho constitucional.

Como servidor público me he desempeñado en una institución que depende de la SEDESO. Particularmente, estoy adscrito en la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC), una dependencia capitalina que se dedica a fomentar procesos participativos y a establecer un vínculo con la ciudadanía a través de la aplicación de diversas políticas públicas. En ese sentido, mi quehacer laboral ha consistido en realizar una variedad de actividades administrativas, socio-políticas, educativas, culturales y de coordinación de un equipo territorial en algunas colonias de la alcaldía Álvaro Obregón.

Laborar en una dependencia de gobierno que se caracteriza por atender el desarrollo social, me brinda la posibilidad de reflexionar sobre el tema del presente informe académico: la intervención de la participación ciudadana en el Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario (PMBC). Este tipo de acciones gubernamentales -relacionadas con el presupuesto participativo- no representan un tema nuevo en nuestra región, sin embargo, mi intención se centra en aportar, desde la perspectiva de un latinoamericanista, una experiencia sobre la aplicación territorial de esta política social.

Desde ese punto de vista, este informe no sólo me permitirá concluir un ciclo académico. Además, me ofrece la oportunidad de revalorar una parte de la memoria histórica de una dependencia capitalina que, durante poco más de dos décadas, ha intentado hacer realidad la utopía de los procesos de democracia participativa y de justicia social en esta metrópoli latinoamericana, la cual forma parte de esos laboratorios sociales urbanos, donde los estudiantes de formación latinoamericanista tenemos la responsabilidad y el compromiso de intervenir a través de nuestro oficio para mejorar determinadas realidades sociales.²

² Mario Miranda, *Sobre el oficio del latinoamericanista*, Cubo Ediciones, México, 2010, pp. 25-38.

Finalmente, considero que revalorar el vínculo entre los Estudios latinoamericanos y el servicio público me puede llevar a obtener una mejor comprensión de mi intervención profesional. Así mismo, me parece que los conocimientos teóricos que adquirí durante mi paso por el Colegio de Estudios Latinoamericanos han contribuido en mi formación interdisciplinaria y humanística, pero la acción social y la práctica política en la dependencia donde actualmente laboro, han ido determinando el impulso de mi compromiso social y de mi carácter profesional.

INTRODUCCIÓN

La intervención de la ciudadanía en las políticas sociales tiene un rasgo distintivo en América Latina. El referente más representativo lo podemos encontrar en Brasil a finales de la década de los ochenta, con la aplicación del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre. Desde ese entonces, este ejercicio de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía se ha convertido en un tema paradigmático en la región. Al tiempo que, se han generado una variedad de experiencias mundiales que nos pueden ofrecer un panorama sobre las diversas realidades socio-políticas de algunos países, sobre todo latinoamericanos.³

En el caso de la Ciudad de México, considero que este tipo de políticas públicas han tenido poco impulso. La referencia más directa la podemos ubicar en el ejercicio del presupuesto participativo que desde el 2011 han aplicado el otrora Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y las delegaciones políticas -actualmente alcaldías-. Sin embargo y para el caso de este informe, nos enfocaremos en un programa representativo del gobierno capitalino, que por sus características se inserta dentro de las prácticas de los presupuestos participativos de nuestra región.

El Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario (PMBC) surgió en el año 2007. Desde su inicio fue planeado como una política pública que debería fomentar la responsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía para el mejoramiento y apropiación del espacio público. En ese sentido, este programa surgió a partir de la colaboración con diversas organizaciones representativas de la sociedad civil, entre las que destaca el Movimiento Urbano Popular (MUP) y la Coalición Hábitat México, las cuales han incidido

³ Boaventura de Sousa Santos, *Democracia y Participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, Ediciones Abya-Yala, Ecuador, 2004, pp. 13-15. El caso de Porto Alegre es muy representativo en Latinoamérica porque contribuyó -como lo comenta el autor- a implementar "una forma de gobierno público" que proponía romper con la "tradicción autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas" (p. 26).

históricamente en el fomento de los derechos sociales y en el proceso de la democracia participativa en la Ciudad de México.

Bajo ese ámbito, la Secretaría de Desarrollo Social capitalina asumió desde un inicio, la coordinación y responsabilidad de las acciones del PMBC.⁴ Adicionalmente, fue asignado a la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC) para su aplicación socio-territorial. Al respecto, una parte específica de mi quehacer institucional se ha enfocado en la aplicación territorial de esta política social. Desde esa perspectiva, el objetivo de este trabajo consiste en hacer un análisis sobre la intervención de la participación ciudadana en el PMBC para reflexionar sobre el tipo de corresponsabilidad que la DGPC ha establecido con la ciudadanía.

La aplicación de un proyecto de mejoramiento barrial me servirá como caso referencial para abordar el tema del presente informe. La problemática consiste en identificar por qué la DGPC no ha logrado generar procesos corresponsables durante la implementación del programa en Álvaro Obregón. En tal sentido, y desde un punto de vista empírico, mi intención se centra en reflexionar sobre uno de los objetivos particulares del programa, el cual, sostiene que esta política social debe fomentar procesos incluyentes, participativos y corresponsables para contribuir en la reconstrucción del tejido social y en el fomento a la democracia participativa.

La temporalidad de este trabajo se ubica principalmente entre el año 2017 y 2018, sin embargo, será necesario abordar el contexto de creación de la DGPC. Esta particularidad, me llevará a hacer una revisión general de las cuatro administraciones recientes del Gobierno de la Ciudad de México. Por lo tanto, será necesario remitirnos a 1997, durante la coyuntura de la primera administración local que funcionó sin la figura gubernamental del Regente. Tomando en consideración dicho preámbulo, el presente informe está integrado por los siguientes tres capítulos.

⁴ A partir del 2018, la Secretaría de Desarrollo Social capitalina cambió de nombre, actualmente es la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO).

En el primero expongo el objetivo, los antecedentes y la estructura orgánica de la DGPC con la intención de comenzar a describir el contexto de la problemática. Asimismo, haré referencia a la Ley de Participación Ciudadana (LPC) para reflexionar sobre el marco normativo de esta institución. Al respecto, también haré un breve acercamiento al significado y sentido de la participación ciudadana, principalmente bajo el ámbito socio-territorial de la alcaldía Álvaro Obregón. Para el desarrollo de este capítulo, tomaré como referencia los textos de Alberto J. Olvera Rivera, Mario Espinoza y Pedro García Cruz.⁵

En el segundo apartado haré un análisis que me permita vislumbrar por qué la DGPC ha tenido dificultad para generar procesos participativos y de corresponsabilidad con la ciudadanía. Para tal efecto, expongo el caso de estudio de un proyecto de mejoramiento barrial que se aplicó en la colonia Palmas de la alcaldía Álvaro Obregón. En este capítulo también describo el objetivo, antecedentes y procedimiento del programa, al tiempo que abordo el contexto político-social bajo el cual se ha desarrollado mi actividad laboral. Tanto en este apartado como en el anterior, me apoyaré en dos textos de la socióloga Alicia Ziccardi que hacen referencia al PMBC y a la intervención de la participación ciudadana en las políticas sociales.

En la tercera parte, me enfocaré en hacer una reflexión sobre cómo la DGPC y su estructura orgánica han asumido el tema de la ética pública. En tal sentido, me apoyaré en el *Código de Ética de los servidores públicos para el Distrito Federal* y en el análisis que Mauricio Merino ha hecho sobre la importancia de la ética en la aplicación de las políticas públicas. Adicionalmente, haré una revisión sobre las evaluaciones internas que la DGPC ha realizado al PMBC. La finalidad es generar algunas propuestas

⁵ Alberto Olvera, *Las leyes de Participación Ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, México, 2009. Mario Espinoza, "Historia y Cultura de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el sueño cívico", *Revista de Investigación social Andamios*, núm. 1, otoño-invierno, 2004. Pedro García Cruz, *Las Instituciones de la Política Social del Distrito Federal 1997-2010, Evalúa DF*, Consejo de Evaluación del Desarrollo del D.F., México, (s.f.).

que puedan contribuir en mejorar la aplicación del programa, pero, sobre todo, aportar alternativas para que la institución mejore la integración corresponsable de la ciudadanía en las políticas sociales.

Por último, es preciso aclarar que este trabajo no pretende hacer una revisión minuciosa de la aplicación de los presupuestos participativos, ni de la historia de la participación ciudadana en la Ciudad de México. Tampoco es mi intención hacer un análisis detallado sobre la Ley de Participación Ciudadana, ni sobre una cuestión cuantitativa de los proyectos que se han registrado a lo largo de la historia del Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario. Mi propósito simplemente consiste en delimitar el tema de la intervención de la ciudadanía en las políticas sociales urbanas a partir de mi experiencia en la aplicación territorial del programa.

Capítulo 1. LA DIRECCIÓN GENERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Ciudad de México ha sido escenario de diversos cambios político-sociales durante las últimas dos décadas. Han pasado cuatro administraciones desde que, en 1997, terminó el período de gobierno por Regencias y, a partir de esa coyuntura, el tema de la democracia participativa ha tomado gran relevancia en la agenda político-gubernamental. Sin embargo, dar fomento a los procesos participativos para hacer efectivo el discurso democrático del Estado es todo un reto para cualquier sistema institucional, sobre todo, bajo el panorama de nuestros poco efectivos sistemas políticos latinoamericanos.

En la capital del país, la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC) ha enfrentado el desafío de dar impulso a la democracia participativa a partir de la aplicación de diversas acciones gubernamentales.⁶ Esta circunstancia, la ha posicionado como una institución que paulatinamente ha contribuido en el proceso de fomentar una efectiva corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. Actualmente, cuenta con un capital humano que se ha consolidado territorialmente debido a su actividad política, pero, sobre todo, por la acción social que cotidianamente genera en las colonias y barrios capitalinos.

Bajo ese ámbito socio-territorial, he notado que existe un modelo de participación ciudadana establecido por un sistema político-partidista de antaño. Este paradigma, se ha encargado de establecer una cultura de control institucional de la participación ciudadana a través de actores sociales que se ostentan bajo la figura de representantes vecinales. Bajo este panorama, los servidores públicos que integramos esta institución hemos tenido que optar por reproducir las prácticas de ese sistema partidista o apostar por la implementación de otras formas de relación con la sociedad.

⁶ Para mayor información se puede consultar el Programa General de Desarrollo (PGD). Este instrumento de planeación del gobierno capitalino se convirtió en el eje rector sobre el cual, se establecieron los mecanismos y las acciones que cada administración llevaría a cabo durante su gestión. El primer PGD tuvo como referente la Ley de Planeación para el D.F. y se promulgó 04 de diciembre del 2001 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

1.1 ANTECEDENTES Y NORMATIVIDAD

Hasta el año de 1928, el Distrito Federal funcionaba mediante municipios autónomos del poder federativo, sin embargo, la *Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales* (LODFTF) promulgada en ese mismo año, suprimió ese sistema municipal. En consecuencia, se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF) y para tal efecto se otorgó al presidente la facultad para designar al Regente capitalino. Esta normatividad -poco democrática- se mantuvo vigente hasta que en 1996 se aprobó la Reforma Política del D.F.⁷ Bajo esa coyuntura, los capitalinos tuvimos la posibilidad de elegir, por la vía electoral, al primer jefe de gobierno: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997).

Tres años después, dimos continuidad a ese incipiente proceso democrático y participamos en la segunda elección del representante del gobierno central. Una vez que Andrés Manuel López Obrador (AMLO) asumió el cargo como titular del Gobierno del Distrito Federal (2000-2006) se comenzó a reconfigurar parte de la estructura institucional que había funcionado hasta ese momento. La intención, evidentemente era reformar algunas dependencias para dar paso a los intereses políticos y sociales del nuevo régimen.

Bajo ese panorama, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS) se convertiría en una de las piezas fundamentales para reorganizar la estrategia de la política social local. Su antecedente proviene de 1994, cuando en la última Regencia capitalina de Oscar Espinosa Villarreal, se dio paso a la creación de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS). No obstante, durante la gestión cardenista, la SESDS desapareció y de esa dependencia emanó en 1998 la propia SEDESOS.⁸

⁷ Esta Reforma se venía impulsando desde 1986, su propósito consistía en otorgar mayor soberanía al Distrito Federal para que fuera considerado como una entidad federativa más.

⁸ Pedro García Cruz, *Las Instituciones de la Política Social del Distrito Federal 1997-2010, Evalúa DF*, Consejo de Evaluación del Desarrollo del D.F., México, (s.f.) pp. 9-26.

Una vez que esta dependencia entró en funciones, le asignaron a su cargo cuatro Direcciones Generales, entre las que destaca el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (DGSECOI). Esta Dirección fue creada el 11 de agosto de 1999 y puede considerarse como el antecedente de la DGPC. Asimismo, ese innovador sistema de atención social fue impulsado por la primera secretaria de Desarrollo Social del gobierno de Cárdenas: Clara Jusidman Bialostozky, y fue el eje precursor de la política social en cuanto a la utilización de espacios públicos y a la reconstrucción del tejido social.⁹

Existen testimonios de que la DGPC ya existía desde 1998, sin embargo, Pedro García sostiene que una vez que dio inicio la administración de AMLO, la DGSECOI desapareció para dar paso a la creación de la DGPC. Según el artículo 62 del Reglamento Interior de la Administración Pública, promulgado el 28 de diciembre del 2000 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, la DGPC asumiría el objetivo de "coordinar la planeación, diseño promoción, ejecución, seguimiento y control de los programas y proyectos que fomentaran la participación ciudadana individual y colectiva, basada en la cultura de la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad".

Adicionalmente, se puso énfasis en la concepción idealista de un nuevo funcionario público, más honesto y comprometido con la justicia social. Al respecto, se integraron a la DGPC cerca de mil trescientos empleados públicos que fueron distribuidos estratégicamente a partir de las 1,352 unidades territoriales (ut's) en que se encuentra dividida la ciudad. A través de esa acción, se comenzaron a atender las necesidades sociales de la población capitalina, las cuales se sistematizaron en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS).¹⁰

⁹ *Ibid.*, pp. 31-41.

¹⁰ Este instrumento fue elaborado con base en el diagnóstico socio-económico que arrojaron las asambleas vecinales de cada unidad territorial (ut) y los datos del XXII Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En cada PITDS quedaron establecidos los diversos programas sociales que se aplicarían por unidad territorial -destacan el apoyo a adultos mayores y a personas con discapacidad- los cuales se pueden consultar en la página <http://www.sideso.cdmx.gob.mx>. Por otra parte, la división geográfica de cada ut abarca una o dos colonias y su categoría para medir el índice de marginalidad quedó establecido en: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto.

Cabe resaltar que durante esta administración se puso énfasis en la creación de un cuarto poder de gobierno sustentado principalmente en los comités vecinales. Por consiguiente, en el 2001 se realizó la "1ª Jornada de Planeación Participativa y Corresponsabilidad Ciudadana" para la formación de comités y comisiones vecinales. En este aspecto, se confiaba en cambiar la anterior cultura centralizada y burocratizada, para dar paso a una nueva cultura democrática donde la ciudadanía asumiera su capacidad de formular propuestas, tomar decisiones y coadyuvar en la definición, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

En consecuencia, durante esta administración también se llevó a cabo una política social llamada Escuela Ciudadana. Esta acción pedagógica-gubernamental se sustentó en los fundamentos de la democracia participativa para desarrollar prácticas socio-educativas que permitieran construir o transformar una nueva relación de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. En tal sentido, la DGPC se coordinó con diversas organizaciones de la sociedad civil, entre las que destaca el Centro Operacional de Vivienda (COPEVI), el cual, coadyuvó en la elaboración metodológica de las sesiones y talleres de la Escuela Ciudadana.¹¹

De esta manera y con base en las disposiciones presentadas en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicadas el 23 de mayo del año 2000 en la *Gaceta Oficial del D.F.*, se fueron estableciendo las garantías para cumplir con los derechos político-sociales de los capitalinos. Así mismo, y conforme se configuraba el rumbo de la DGPC, se le fueron asignando otros programas y políticas públicas de diversa índole. Los cuales, bajo la supervisión de la SEDESO, se han ido configurando para dar sentido al quehacer político y social de ambas instancias gubernamentales.

¹¹ Secretaría de Desarrollo Social, *Escuela Ciudadana, carpeta de materiales segundo nivel*, México, 2005, pp. 7-8. Evidentemente esta acción gubernamental tenía un tinte político-ideológico, sin embargo, mi intención es resaltar el sentido de gobernanza o de corresponsabilidad social que se generó durante esta administración. Para efectos de este informe, retomaré el tema de la Escuela Ciudadana más adelante, por el momento cabe destacar que a todos los egresados se les entregaba un reconocimiento por su participación en los talleres e incluso algunos de esos vecinos se integraron a laborar en la DGPC.

1.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA

Como observamos anteriormente, la DGPC y la SEDESO tienen un vínculo institucional que ha fortalecido las diversas acciones socio-territoriales del Gobierno de la Ciudad de México. En ese sentido, considero necesario ubicar a los titulares de estas dependencias capitalinas que se han desempeñado durante las últimas cuatro administraciones.

JEFE DE GOBIERNO	TITULARES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	TITULARES DE LA DGPC
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999) Rosario Robles Berlanga (1999-2000)	Clara Jusidman de Bialostozky (1997-2000)	
Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) Alejandro Encinas Rodríguez (2005-2006)	Raquel Sosa Elizaga (2000-2005) Marcelo Ebrard (2005) Martha Pérez Bejarano (2006) Enrique Provencio Durazo (2006)	Eduardo Cervantes Díaz Lombardo (2000-2006)
Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012)	Martí Batres Guadarrama (2006-2011) Jesús Valdés Peña (2011-2012)	Jesús Valdés Peña (2006-20011) Raúl Pozos Guerrero (2011-2012)
Miguel Ángel Mancera Espinoza (2012-2018) José Ramón Amieva Gálvez (2018)	Rosa Isela R. Velázquez (2012-2015) José Ramón Amieva Gálvez (2015-2018) Martha Laura Almaraz Domínguez (encargada de marzo-abril de 2018) Alejandro Piña Medina (abril-diciembre del 2018)	Martha Laura Almaraz Domínguez (2012-2018)

Cuadro 1. Fuente: Elaboración propia.

Es preciso considerar que, durante su trayectoria, la DGPC ha cambiado de jerarquía institucional. Fue Dirección General del 2000 a 2007, de este último año al 2018 tuvo el rango de Subsecretaría y con la actual administración vuelve a tener el nivel de Dirección General. En tal sentido,

y hasta antes del 2018, su estructura orgánica estaba integrada por cinco Directores Ejecutivos Regionales y un Jefe de Unidad Departamental (JUD) por cada una de las diez y seis coordinaciones delegacionales.

En dicha estructura, y como parte del personal operativo, también figuran los coordinadores zonales y los promotores vecinales. Para efectos administrativos, determinada cantidad del personal operativo se encuentra asignado a cada coordinación delegacional y, por ende, a cada equipo zonal. En el siguiente cuadro podemos apreciar la división interna de la DGPC por cada una de las cinco regiones.¹²

DIRECCIONES EJECUTIVAS REGIONALES CON SUS RESPECTIVAS JEFATURAS DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE ENLACE DELEGACIONAL				
SUR	NORTE	CENTRO	ORIENTE	PONIENTE
COYOACÁN	AZCAPOTZALCO	BENITO JUÁREZ	IZTAPALAPA	ÁLVARO OBREGÓN
TLALPAN	GUSTAVO A. MADERO	CUAUHTÉMOC	IZTACALCO	CUAJIMALPA
MILPA ALTA	VENUSTIANO CARRANZA	MIGUEL HIDALGO	TLÁHUAC	MAGDALENA CONTRERAS
XOCHIMILCO				

Cuadro 2. Fuente: Elaboración propia.

La formalización laboral del personal operativo y administrativo como empleados del Gobierno del D.F. se realizó hasta el 1° de mayo del 2008. En esa época y después de una larga defensa por el reconocimiento de nuestros derechos laborales, fuimos integrados como personal de base. Anteriormente, no contábamos con ninguna garantía laboral, ni seguridad

¹² A partir de diciembre del 2018 se reorganizó la estructura orgánica de esta institución. Entre otros cambios, se eliminó la división interna por regiones. Además, se creó la Dirección Territorial y la Dirección General de Acción Barrial y Comunitaria. Actualmente, la DGPC tiene el rango de Coordinación General de Participación Ciudadana y bajo los programas de "Servidores de la Ciudad" y "Facilitadores de la Salud" se han integrado un vasto número de beneficiarios de estos programas sociales a esta institución, los cuales realizan el mismo trabajo que los empleados de base.

social, ya que estuvimos contratados bajo el régimen de trabajadores eventuales y por honorarios.¹³

Aún cuando puedo realizar mi actividad institucional en cualquier parte de la ciudad, mi asignación administrativa siempre ha estado en la coordinación delegacional de Álvaro Obregón. Comenzó durante el 2001 como promotor vecinal y bajo mi cargo actual de coordinador zonal tengo la responsabilidad de dirigir un equipo de promotores vecinales. Dichos servidores públicos tienen la tarea de intervenir socialmente en algunas colonias de esa demarcación política con la finalidad de aplicar diversas acciones y programas de gobierno.

En ese sentido, la acción socio-política del equipo operativo -de promotores vecinales y coordinadores zonales- en las calles de la Ciudad de México ha permitido establecer un vínculo con la sociedad que da razón de ser a la DGPC. Bajo ese ámbito, mis funciones están establecidas bajo los siguientes lineamientos:

- a) Coordinar y supervisar las actividades de los promotores vecinales, a fin de que sus funciones coadyuven en la promoción de la participación ciudadana.
- b) Coordinar la elaboración de planes de trabajo de los promotores vecinales para que cumplan con los requisitos institucionales.
- c) Supervisar el cumplimiento de las actividades del trabajo territorial.
- d) Coordinar y supervisar las acciones de vinculación con la ciudadanía, así como la operación de las actividades y programas de gobierno.
- e) Integrar reportes de las actividades realizadas por el equipo zonal.

La organización territorial de las actividades laborales siempre se ha establecido por zonas. La delimitación geográfica de cada zona abarca una extensión aproximada de catorce a veinte ut´s o colonias. Por lo general, en

¹³ Para mayor referencia se puede consultar el artículo de Monrroy Paulina, "GDF patrón déspota", en *Revista Contralínea*, número 93, México, marzo, 2008, pp. 52-57.

cada unidad territorial se asignó a un promotor o promotora vecinal. En Álvaro Obregón actualmente existen 158 ut´s y doce zonas, pero conforme han pasado las administraciones el número de zonas se ha ido modificando.

Mediante un convenio con la entonces Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en febrero del 2008 fuimos asignados a los cerca de 400 módulos de Seguridad y Participación Ciudadana que se encuentran distribuidos por la ciudad. A partir de esa asignación interinstitucional se han realizado diversas actividades culturales, educativas, deportivas, recreativas y de prevención al delito que han contribuido en el fomento a la reconstrucción del tejido social. Con el tiempo, la mayoría de estos módulos fueron asignados a la DGPC y -a pesar de su descuido gubernamental- han funcionado como centros de reunión institucional y como puntos de contacto para la atención ciudadana.

1.3 LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Ley de Participación Ciudadana (LPC) es un instrumento que fomenta y regula la intervención de la ciudadanía y de las autoridades en asuntos de interés público. En su contenido se establecen los derechos y obligaciones ciudadanas sobre el ámbito de la democracia participativa, directa y representativa. En ese sentido, el -ahora- Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), la DGPC y las otrora delegaciones políticas forman parte de las instancias responsables de garantizar los derechos previstos en esta ley.

La primera LPC se promulgó en junio de 1995, y con el paso del tiempo se han realizado cuatro reformas aplicadas en 1998, 2004, 2010 y 2019.¹⁴ En su última modificación quedaron establecidos los instrumentos de democracia participativa, los mecanismos de democracia directa y los

¹⁴ Alberto Olvera, *Las leyes de Participación Ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, México, 2009, p. 6. Es necesario hacer énfasis, como lo señala el autor, en que la primera aprobación de la LPC ocurrió en una época en la que los capitalinos carecíamos de los más elementales derechos político-electorales.

instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública. Dichos mecanismos e instrumentos -teóricamente- deben asegurar el compromiso de las autoridades para garantizar la participación de los ciudadanos en los asuntos de carácter público.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA	INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN, EVALUACIÓN, Y CONTROL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Iniciativa Ciudadana	Colaboración Ciudadana	Audiencia Pública
Referéndum	Asamblea Ciudadana	Consulta Pública
Plebiscito	Comisiones de Participación Comunitaria (COPACO)	Difusión Pública
Consulta Ciudadana	Organizaciones Ciudadanas	Rendición de Cuentas
Consulta Popular	Coordinadora de Participación Comunitaria	Observatorios Ciudadanos
Revocación de mandato	Presupuesto Participativo	Recorridos Barriales
		Red de contralorías Ciudadanas
		Silla Ciudadana

Cuadro 3. Fuente: Elaboración propia con base en información de la Ley de Participación Ciudadana.

Para efectos de este apartado, nos enfocaremos en la práctica de la democracia participativa. Esta acción social propone que el ciudadano asuma un rol protagónico, propositivo y dinámico dentro de la política municipal, local o nacional. Es decir, considera que "la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través del voto [como ocurre en la democracia representativa] sino que se involucre en los diferentes grados y etapas del ejercicio de gobierno, a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas".¹⁵

En ese sentido, resulta necesario poner énfasis en el ejercicio de corresponsabilidad que se debe generar durante el proceso de la democracia participativa. En su modificación más reciente, la LPC define a la corresponsabilidad como un principio que implica el compromiso compartido entre el gobierno y la sociedad a fin de participar en asuntos

¹⁵ Alicia Ziccardi, *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local en Participación Ciudadana y Políticas Sociales del ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, UNAM, 2004, pp. 246-247.

públicos. Así mismo, establece que este ejercicio se basa en el reconocimiento de la participación ciudadana como el componente sustantivo de la democracia y como contrapeso indispensable del gobierno.

Considerando que la participación ciudadana resulta un elemento sustancial para el fortalecimiento de la democracia participativa, me parece relevante hacer un breve acercamiento teórico a su significado. Aunque es evidente que existen diversos autores que han abordado esta temática, para efectos de este trabajo nos basaremos en el planteamiento de la socióloga Alicia Ziccardi, quien sostiene que la participación ciudadana es “la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios” del ámbito público, y considera que:¹⁶

En el campo de las políticas sociales esta forma de inclusión de la ciudadanía parece particularmente necesaria para otorgar eficacia a una acción social del Estado que suele estar confinada al ámbito de lo estatal y no de lo público. La idea central, es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de las políticas sociales [...] se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía”.¹⁷

Por su parte, en el artículo tercero, la LPC clasifica a la participación ciudadana bajo los siguientes rubros: institucionalizada, no institucionalizada, sectorial, temática y comunitaria.¹⁸ Del mismo modo, define esta acción ciudadana como el conjunto de actividades mediante las cuales, toda persona tiene el derecho individual y colectivo para intervenir en las decisiones públicas. Ese derecho también se fundamenta en el título

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹⁸ Mi actividad laboral se enmarca dentro de la participación ciudadana institucionalizada, la cual representa toda acción ciudadana que el gobierno tiene regulada. El caso de la participación no institucionalizada implica la acción colectiva que se mantiene al margen de las instancias gubernamentales. La sectorial, la temática y la comunitaria se caracterizan por ser protagonizadas por grupos o colectivos organizados a partir de un campo de interés y que buscan soluciones a necesidades específicas.

cuarto de la *Constitución Política de la Ciudad de México*, particularmente en el rubro de la democracia participativa.

En teoría, el significado de este concepto puede resultar favorable para el ejercicio democrático. Sin embargo, considero que en la práctica territorial esta actividad ciudadana se ha desvirtuado. Es decir, desde la perspectiva de mi ámbito laboral, he percibido que en el imaginario colectivo capitalino se tiene arraigada la costumbre de que se debe recibir algo -material o económico- a cambio de la participación vecinal. Dicha exigencia ciudadana se ha convertido en un despropósito para la democracia participativa y puede resultar válida, o no. Lo cierto es que se encuentra justificada en los referentes históricos de los usos y costumbres institucionales que se tienen de hacer política social.

Esta cultura del control de la participación ciudadana institucionalizada ha sido analizada por diversos autores como Ziccardi, Olvera y Espinosa, los cuales hacen referencia al paradigma de control ciudadano impuesto por el régimen gubernamental del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este modelo antidemocrático se fundamenta en la figura de liderazgos vecinales para intervenir en los procesos participativos y electorales mediante prácticas clientelares. En tal sentido, resaltan los consejos ciudadanos, las juntas de vecinos, los jefes de manzana o los comités vecinales, quienes más allá de dar fomento a una cultura democrática o de representación ciudadana, han contribuido -en muchos casos- a establecer prácticas basadas en el corporativismo y en el control institucional de la participación ciudadana.¹⁹

Al respecto, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), las alcaldías y la DGPC tienen la responsabilidad de fomentar la construcción

¹⁹ Algunos autores como Mario Espinosa consideran que, desde la implementación en 1928 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF) se estableció una conspiración sistemática y silenciosa del sistema político en contra de la expresión democrática y de la participación ciudadana en la capital del país. Para mayor información se puede consultar su artículo "Historia y Cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México".

de ciudadanía y de establecer una cultura democrática a través de la implementación de los mecanismos e instrumentos de la LPC. Desde esa perspectiva, he notado que en determinadas ocasiones estas tres instancias han colaborado en conjunto o de manera individual, para implementar algunos instrumentos previstos en la LPC. Tal es el caso de la elección de comités vecinales o las consultas ciudadanas para la implementación de presupuestos participativos (PP).

En el rubro de los comités vecinales, podemos evocar la elección de 1999 o la de 2013. Para tal fin, se estableció que ningún representante de los partidos políticos, ni del gobierno en turno podrían participar en las planillas o proceso electoral, ya que estos "comités vecinales fueron pensados originalmente como una especie de escalón inmediato de representación ciudadana ante el gobierno, una especie de intermediarios micro-locales".²⁰ Sin embargo, Olvera y Ziccardi coinciden en que esas elecciones se convirtieron en un asunto de confrontación de poder político-partidista que consagró viejos liderazgos vecinales que nunca incidieron en el fomento de una efectiva democracia participativa.

Con relación al presupuesto participativo, la LPC establece que cada año se debe realizar una consulta ciudadana. La intención, es que los vecinos determinen en cuáles obras públicas se puede gastar el 4% del presupuesto anual que el gobierno central entrega a las alcaldías.²¹ En ese sentido, es prudente aclarar que, independientemente de este ejercicio que ejecutan el IECM y las delegaciones políticas, la DGPC también aplica un tipo de presupuesto participativo que se enmarca dentro del Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario (PMBC).

Para efectos de este informe, lo abordaré en el siguiente capítulo bajo la perspectiva de la intervención de la ciudadanía en las políticas sociales. Por lo pronto, es preciso tomar en cuenta que existe una Ley de Participación

²⁰ A. Olvera, *op. cit.*, p.12-13.

²¹ Para mayor información sobre las particularidades de este proceso se puede consultar el capítulo VI de la actual Ley de Participación Ciudadana.

Ciudadana capitalina que establece algunas normatividades sobre las cuales la DGPC actúa. Más aún, es necesario enfatizar que existen elementos, como la democracia participativa y la participación ciudadana institucionalizada que se relacionan directamente con el fomento de la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

Finalmente, cabe resaltar que, según Olvera, la mayoría de los estados de la República Mexicana cuentan con su propia LPC, las cuales se encuentran constituidas por las particularidades de cada entidad federativa. Este autor considera que dichas leyes en mayor o menor medida han contribuido al proceso democrático del país; sin embargo, enfatiza que:

Ninguna aporta elementos que constituyan un proyecto político participativo [...] todas las leyes de participación ciudadana hacen imposible el ejercicio de los mecanismos de democracia directa y las instancias de participación ciudadana están acotadas por la tradición organizativa del pasado y por formas de control político del estado.²²

Bajo esa perspectiva, coincido en que con todo y sus posibles alcances democráticos, la LPC capitalina no ha logrado cumplir con su objetivo de garantizar una participación ciudadana efectiva. En mi andar cotidiano he percibido que se encuentra distante de la ciudadanía, pues resulta evidente la desconfianza que han generado sus mecanismos e instrumentos “democráticos”. En consecuencia y como sostiene Olvera, es evidente que no han resultado del todo efectivos, ni convincentes para abrir los canales participativos o para impulsar reformas democráticas de fondo.

²² A. Olvera, *op. cit.*, p. 19.

Capítulo 2.

LA INTERVENCIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

El presupuesto participativo (PP) es un ejercicio de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía que tuvo su origen en América Latina. Durante la década de los ochenta, en algunos gobiernos municipales de Brasil se comenzó a implementar una novedosa forma de hacer políticas públicas, la cual consideraba incluir a la ciudadanía para formular y aplicar diversas acciones en beneficio del bien común. En ese sentido, se han desarrollado diversas experiencias mundiales que dan cuenta de la importancia de establecer y dar fomento al ejercicio de la democracia participativa.²³

En la Ciudad de México, la aplicación de presupuestos participativos ha sido un ejercicio poco usual. Su práctica se sustenta en el artículo 26 de la *Constitución Política de la Ciudad de México* y en la Ley de Participación Ciudadana capitalina. Esta ley lo describe como un instrumento para que la ciudadanía ejerza su derecho a decidir sobre la aplicación de una parte del recurso que otorga el gobierno. Su finalidad radica en que los habitantes optimicen su entorno por medio de proyectos de infraestructura urbana o cualquier obra para mejorar los espacios públicos.

Como mencionaba anteriormente, en los últimos tres períodos de gobierno capitalino resaltan dos tipos de presupuestos participativos. Por un lado, se encuentra el ejercicio que desde el 2011 han aplicado el ahora Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) y las otrora delegaciones políticas, por otra parte, se ubica el Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario (PMBC). Con la intención de abordar este capítulo, nos centraremos en esta política social, la cual ha sido coordinada y ejecutada, respectivamente, desde el 2007 por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOC) y la Subsecretaría de Participación Ciudadana (SSPC).²⁴

²³ B. de Sousa Santos, *op. cit.*, p. 25-48.

²⁴ A partir de este momento, referiré a la DGPC como Subsecretaría de Participación Ciudadana (SSPC) ya que mantuvo ese rango institucional de 2007 a 2018.

2.1 EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO BARRIAL Y COMUNITARIO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como una parte específica de mi actividad laboral se encuentra la aplicación territorial del Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario (PMBC). Desde esa perspectiva, considero que esta política social ha representado un gran desafío gubernamental, ya que implica generar una efectiva colaboración entre el gobierno y la ciudadanía para cumplir no sólo con el objetivo del programa, sino con el ideal utópico de la democracia participativa en la capital del país.

En ese sentido, el PMBC representa un instrumento a través del cual el gobierno debe garantizar el derecho de la intervención ciudadana en las políticas sociales. Sin embargo, durante mi experiencia laboral he observado que la falta de corresponsabilidad entre la DGPC y la ciudadanía, representa uno de los principales problemas que ha enfrentado esta acción gubernamental. En consecuencia, este informe sostiene que el programa no siempre cumple con su objetivo particular, el cual consiste en fomentar procesos participativos, incluyentes y corresponsables para contribuir en la reconstrucción del tejido social.

Para abordar dicha problemática analizaré un proyecto que se aplicó en la colonia Palmas de la delegación Álvaro Obregón durante 2017 y 2018. Este caso de estudio representa uno de los muchos que tiene el PMBC, sin embargo, servirá como referencia para reflexionar sobre cómo ha incidido un segmento de la ciudadanía en esta política social. Asimismo, vislumbraremos en qué medida la DGPC ha logrado generar nuevas formas de participación ciudadana que promuevan la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía en el espacio público.²⁵

²⁵ Alicia Ziccardi, "Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México", *Revista Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. XXI, número Volumen Temático, México, 2012, p. 214. Es necesario enfatizar que el ejercicio de la corresponsabilidad implica -como lo menciona la autora- incluir a la ciudadanía en decisiones públicas para generar gobiernos incluyentes o con sentido de gobernanza.

2.2 EL CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL

Debido a sus notables dimensiones, la Ciudad de México representa un espacio socio-geográfico muy diverso. Cada delegación o alcaldía tiene su propia particularidad y en consecuencia su propio contexto político-social. En ese sentido, para el personal que laboramos en la SSPC resulta indispensable conocer las particularidades de cada ámbito territorial. Por consiguiente, cabe recordar que la estructura interna de esta institución se divide en cinco regiones. Bajo ese ámbito, nos ubicaremos en la región poniente: específicamente en la alcaldía de Álvaro Obregón.

Esta demarcación se constituye por 257 colonias y 158 unidades territoriales. Sus características geográficas hacen de ella una de las más complejas, debido a su longitud y por la alta cantidad de población que vive en su territorio, situación que la convierte -según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)- en la tercera alcaldía más poblada después de Iztapalapa y Gustavo A. Madero. Esta condición demográfica la sitúa como un territorio electoralmente estratégico ya que cuenta con distritos electorales densamente poblados.²⁶

En esta alcaldía se reflejan distintos contrastes socio-económicos, ya que existen zonas residenciales como San Ángel Inn, La Florida, Santa Fe o Jardines del Pedregal y algunas colonias populares marcadas por un alto índice de marginalidad social como Barrio Norte, Desarrollo Urbano, La Araña, Olivar del Conde y las Golondrinas. Según el reporte 2010-2015 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en esta demarcación existe un índice de desarrollo social bajo, un grave rezago educativo y un alto índice de personas en condiciones de pobreza extrema.

²⁶ Según el Instituto Nacional Electoral (INE) en el país existen 300 distritos federales y en la Ciudad de México 40 distritos locales. En Álvaro Obregón se encuentran los distritos XVIII y XXV locales, en cuanto a los distritos federales ubicamos el 16 y una parte del 17.

En consecuencia y según mi percepción social, en esta demarcación territorial se ha incrementado la inseguridad durante los últimos años. En la mayoría de las colonias, sobre todo de alta marginalidad, es común observar que algunos jóvenes se incorporen a las filas de la delincuencia organizada. Por tal motivo, considero que la falta de políticas sociales dirigidas a este sector de la sociedad, ha repercutido en su calidad de vida y -sin duda- ha determinado el impacto del precario desarrollo social en sus colonias de origen.

La jefatura delegacional ha estado a cargo de diversos políticos que en su mayoría han pertenecido al Partido de la Revolución Democrática (PRD).²⁷ En tal sentido y sin importar su afiliación partidista, resulta evidente que estos actores políticos han continuado reproduciendo el modelo de control priista de la participación ciudadana que se estableció a través de los liderazgos vecinales.²⁸ En consecuencia, se ha generado un considerable nivel de desprestigio hacia los representantes de la delegación Álvaro Obregón, lo que ha repercutido en el incremento de una ciudadanía poco participativa y en la mayoría de los casos, escasamente comprometida con su comunidad.

En el ámbito electoral, la SSPC llegó a competir con algunos actores políticos y con un aparato delegacional que se sostiene bajo prácticas clientelares que no permiten dar fomento a una efectiva democracia participativa. Esta situación, evidentemente reflejada en los procesos democráticos, se encuentra estancada en un ámbito de control institucional de la participación ciudadana, más que de fomento a la construcción de ciudadanía. Pese a todo, la SSPC se ha ido posicionando como una alternativa en cuanto a la atención ciudadana y al desarrollo social en esta parte de la ciudad.

²⁷ Guadalupe Rivera Marín (1997-2000) Luis Eduardo Zuno Chavira (2000-2003), Leticia Robles Colín (2003-2006), Leonel Luna Estrada (2006-2009 y 2012- 2015), Eduardo Santillán Pérez (2009-2012) y María Antonieta Hidalgo Torres (2015-2018).

²⁸ Alicia Ziccardi, *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local.*, en *op. cit.*, p. 254.

2.3 ANTECEDENTES DEL PMBC

Durante el año 2006, al iniciar el periodo de gobierno de Marcelo Ebrard, la planeación e implementación de las políticas públicas traía un impulso importante de la administración anterior. En tal sentido, las diversas organizaciones civiles que se habían empoderado social y políticamente desde años atrás, lograron colocar en la agenda del gobierno la iniciativa para la creación de un peculiar programa social. Su origen se fundamentó en la demanda por el derecho a la vivienda que venían realizando algunas de esas organizaciones civiles que se encontraban integradas al Movimiento Urbano Popular (MUP) y a la Coalición Hábitat México.²⁹

Bajo ese contexto de colaboración entre el gobierno y la sociedad civil, el 11 de junio de 2007 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el decreto para la creación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Su objetivo se enfocaría en desatar un proceso integral, sostenido y participativo para el mejoramiento de los espacios públicos en los pueblos, barrios y colonias del Distrito Federal, particularmente, en aquellos clasificados como de media, alta y muy alta marginación social.

Por consiguiente, los objetivos del programa se alinearían con los de la SSPC, pues en ambos casos el fomento a la participación ciudadana se convertiría en el eje fundamental para mejorar la relación con la sociedad. Cabe resaltar que la lucha civil por el cumplimiento de los derechos sociales ya se venía librando desde el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000). En dicha administración comenzó a operar el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV), el cual se puede considerar como el antecedente directo del PMBC.

²⁹ El MUP es considerado un referente importante de la organización popular en la Ciudad de México, para mayor información se puede consultar la tesis de maestría *La participación del movimiento urbano popular en el proceso de cambio político en el Distrito Federal 1986-1997* de Moisés Frutos Cortés. Por su parte, la Coalición Hábitat México está integrada por una red de organizaciones civiles que desde 1993 trabajan por el fomento del derecho a la vivienda en América Latina.

Fue así que, durante la administración de Marcelo Ebrard (2006-2012) se dio continuidad a un trabajo de vinculación con las organizaciones sociales. Sin embargo, este impulso coyuntural no garantizó que el PMBC tuviera resultados homogéneos o que fomentara por sí mismo una colaboración efectiva entre el gobierno y la ciudadanía. Con base en mi experiencia laboral, considero que este programa no escapó al uso político-partidista que tradicionalmente se venía dando en esta demarcación territorial.

Dichas prácticas no representaron ninguna novedad para nuestro sistema institucional. Empero, con esas acciones se comenzó a vislumbrar la contradicción de los nuevos gobernantes de "izquierda" que en su discurso oficial sostenían "la intención de modificar el estilo de relación subordinada, autoritaria y clientelar que caracterizó la relación gobierno-ciudadanía durante más de 70 años, asumiendo el compromiso de crear, nuevas formas de inclusión social en los procesos decisorios a fin de contribuir a democratizar el gobierno local".³⁰

Por consiguiente, durante la administración de Miguel Ángel Mancera (2012-2018) se debilitó la intención de seguir fomentando un trabajo corresponsable entre el gobierno y la ciudadanía. En ese sentido, la inercia del uso partidista que venía arrastrando el PMBC se acrecentó y el programa no logró concretar -en la mayoría de los proyectos de Álvaro Obregón- el vigor de organización social que lo había caracterizado desde su origen. No obstante, tales adversidades no impidieron que el programa continuara con su trayectoria y para el 29 de septiembre de 2015, se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el decreto por el que se expedía la Ley de Mejoramiento Barrial y Comunitario.³¹

³⁰ Alicia Ziccardi, "Espacio público y participación ciudadana", en *op. cit.*, p.198.

³¹ Antes de 2015 esta política social llevaba el nombre de Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) pero una vez que se hizo pública la ley, se modificó ligeramente su nombre a Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario (PMBC). Desde mi punto de vista, esta ley no tuvo mayor resonancia entre la ciudadanía, sin embargo, su promulgación contribuyó a garantizar la permanencia del programa y a regular las atribuciones bajo los cuales se establecían las reglas de operación de esta política social.

2.4 PROCESO OPERATIVO

El PMBC contempla que cada año, cualquier ciudadano u organización social presenten un proyecto en el que consideren el mejoramiento del entorno urbano o la recuperación del espacio público. En cada convocatoria se establecen las bases del programa, mismas que se sustentan en sus reglas de operación. En ese sentido, expongo su proceso operativo vigente a la temporalidad que abarca este informe, es decir al 2018.

1. La SSPC ofrece un taller para la elaboración de proyectos.
2. Con la orientación de un asesor técnico, el o la promovente elabora y presenta su proyecto -nuevo o de continuidad- ante la SEDESO.³²
3. La SEDESO recibe y registra la totalidad de los proyectos.
4. El Comité Técnico Mixto -integrado por servidores públicos y especialistas de la sociedad civil- dictamina los proyectos.
5. La SSPC calendariza la fecha, horario y lugar de las asambleas.
6. La SSPC contacta a los promoventes seleccionados para informar sobre la programación de las asambleas ciudadanas, en la cual podrán participar con derecho a voz y voto un mínimo de 30 vecinos.
7. En la asamblea el promovente presenta el proyecto ante los vecinos.
8. Validado el proyecto, se procede a la integración de 3 comités, mismos que se componen por tres titulares y dos suplentes. El de administración recibe el recurso económico, comprueba gastos y rinde cuentas a sus vecinos; el de supervisión, que vigila la correcta aplicación del recurso y el avance de la obra; y el de desarrollo comunitario, quien promueve y consolida el proceso de participación vecinal que el proyecto vaya generando.

³² La figura del promovente está considerada en las reglas de operación del PMBC como la persona que fomenta el proyecto entre sus vecinos. En él o ella recae la principal responsabilidad para la elaboración y ejecución de los proyectos. Parte de los requisitos para ser promovente consisten en vivir en la zona de impacto del proyecto y presentar la credencial de elector que emite el Instituto Nacional Electoral (INE).

9. Para concluir, se llena el acta de asamblea y posteriormente se hace entrega de recurso económico a los integrantes del comité de administración para que, vía autoadministración o por licitación, ejecuten el proyecto.³³

Para tal efecto, la Dirección de Mejoramiento Barrial se encarga de llevar a cabo el proceso administrativo. La Subdirección de Evaluación realiza las evaluaciones internas al programa y la SSPC se responsabiliza del proceso operativo. Así mismo, cada coordinación delegacional recibe el total de proyectos autorizados por el Comité Técnico Mixto y a cada zona se le asignan los proyectos correspondientes. Por consiguiente, cada equipo zonal se encarga de hacer difusión y dar seguimiento a las asambleas.

Inicialmente se consideraba la construcción de recintos de infraestructura social como centros comunitarios, casas de cultura, auditorios, salones de usos múltiples, espacios deportivos o invernaderos. Con el paso de los años, sólo se permitió aplicar el recurso para mejorar la imagen urbana: pinta de fachadas, rehabilitación de espacios deportivos, colocación de juegos infantiles y reforestación. Aunque tal vez necesarios, considero que estos cambios sólo llegaron a delimitar el objetivo social e integral que caracterizaron al programa desde un inicio.

La actividad laboral que he realizado para el PMBC se enfoca específicamente, en la zona cuatro de la coordinación delegacional en Álvaro Obregón. Esta zona se encuentra ubicada en la parte céntrica de dicha demarcación y atiende las siguientes unidades territoriales: Olivar del Conde 1ª y 2ª sección, Hogar y Redención, Palmas, Golondrinas, U.H. Unidad Popular Emiliano Zapata, U.H. Cañada del Olivar, Minas de Cristo, Golondrinas 1ª y 2ª sección, Barrio Norte, Lomas de Capula, La presa y La Presa sección Hornos.

³³ Para mayor detalle sobre el procedimiento de aplicación del PMBC se puede consultar las reglas de operación publicadas el 31 de enero de 2017 en *la Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.

La totalidad de estas colonias están consideradas con un alto y muy alto índice de marginalidad social, y en la mayoría, se han implementado proyectos de Mejoramiento Barrial entre 2007 y 2018. Mis funciones específicas en cuanto a la aplicación territorial del programa consisten en:

- a) Contactar a los promoventes y realizar la difusión de las asambleas.
- b) Conducir las asambleas ciudadanas para la elección de los proyectos.
- c) Llenar los formatos de las actas de asamblea.
- d) Informar y orientar a los comités, promoventes y asesores técnicos.
- e) Orientar a los vecinos sobre las reglas de operación del programa.
- f) Dirigir las asambleas de rendición de cuentas.

Estas acciones las he llevado a cabo en coordinación y apoyo de un equipo de diez promotores y promotoras vecinales que integran la zona cuatro.

2.5 EL CASO: LA REHABILITACIÓN DE LA CANCHA DE FÚTBOL

La colonia Palmas tiene sus colindancias territoriales con Barrio Norte, Olivar del Conde 1ª y 2ª sección y Golondrinas. En este espacio socio-geográfico se comenzó a implementar en 2017 el proyecto: "*Rehabilitación de la cancha de fútbol*". Durante el 2018 se ingresó un proyecto de continuidad para dar seguimiento a las acciones de recuperación de ese espacio público. Para efectos de este apartado, tomaré como referencia lo que aconteció principalmente durante ese último año.

No obstante, de que el proyecto fue concebido por vecinos de la colonia Palmas, su área de impacto se ubica primordialmente en Golondrinas. La avenida Río San Borja es el límite entre ambas colonias, mismas que respectivamente se encuentran enclavadas en una zona de alto y muy alto índice de marginalidad social. Según los vecinos, la cancha de fútbol que se consideró rehabilitar: "era utilizada como centro de drogadicción por algunos jóvenes del lugar".

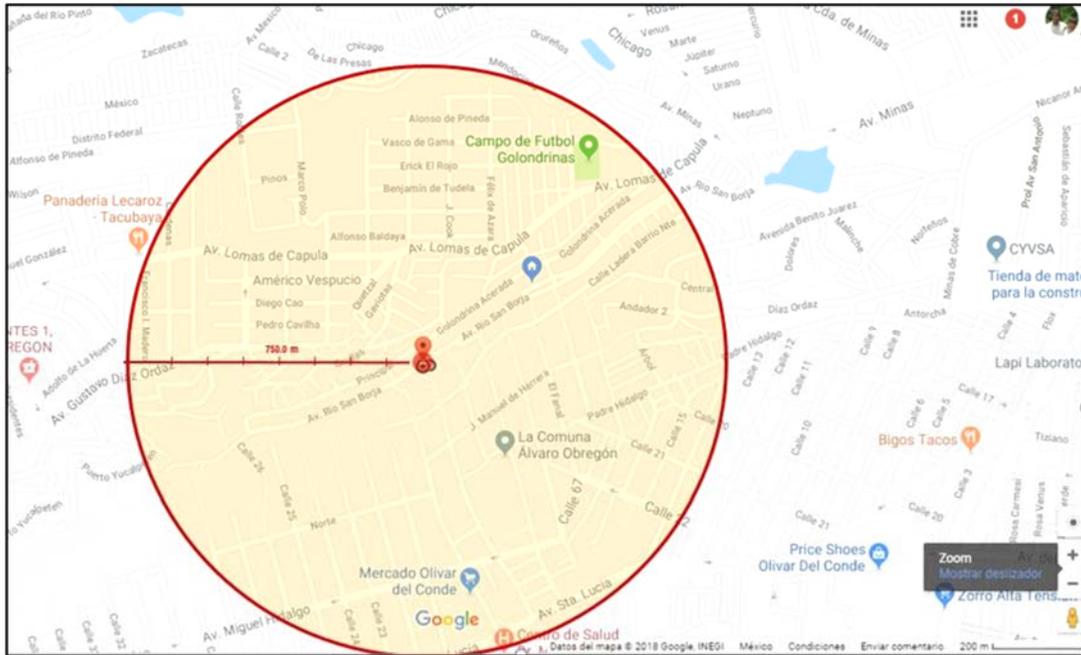


Imagen 1. Referencia tomada del proyecto "Rehabilitación de la cancha de fútbol" del 2018.

La asamblea de dicho proyecto se realizó el 12 de octubre de 2018 bajo el siguiente orden del día:

1. Registro de participantes y presentación del equipo de la SSPC.
3. Informar sobre el objetivo de la asamblea.
4. Cierre del registro de participantes. En este punto, se informa sobre la cantidad de asistentes a la asamblea y cuántos tienen derecho a voto.
5. Presentación del proyecto por parte de la promovente.
6. Intervención vecinal y votación para dar el aval o no al proyecto.
8. En caso afirmativo, se hace la votación para la integración de los comités.
9. Toma de protesta para el promovente y los integrantes de los comités.
10. Firma del acta de asamblea y clausura.

Como quedó asentado en el "Acta de asamblea vecinal para la aprobación del proyecto de Mejoramiento Barrial y Comunitario", la asamblea se realizó en la cancha de av. Río San Borja y asistieron un total de 42 vecinos, 38 de los cuales tenían derecho a voto. El objetivo del proyecto, como su nombre

lo indica, era la rehabilitación de la cancha de fútbol, y efectivamente, al concluir las acciones del proyecto el espacio público se rehabilitó. Sin embargo, es necesario enfatizar tres aspectos que complicaron el desarrollo operativo de la asamblea.

- Tomando en cuenta la cantidad de 3,658 habitantes que viven en la zona de impacto del proyecto, fue relevante que el número de asistentes quedó cerca del mínimo –de 30- reconocido normativamente para llevar a cabo una asamblea.
- En el punto cinco del orden del día, la promovente -ubicada como líder vecinal- no supo explicar en qué consistía su propio proyecto. Una vez que llegó la asesora técnica, hizo la respectiva explicación.³⁴
- Al momento de la ratificación de los comités de administración, vigilancia y desarrollo comunitario, los vecinos no estaban interesados en participar. Situación que nos llevó más tiempo de lo previsto.

Algo similar ocurrió durante 2017 con la primera etapa de aplicación de este proyecto, y en ambos casos, el orden del día se respetó. Sin embargo, estos hechos reflejaron la problemática institucional que representa incluir corresponsablemente a la ciudadanía en la operatividad del PMBC. El obstáculo fundamental que he observado, se relaciona con la incidencia de liderazgos vecinales como promoventes de los proyectos. Pero ¿qué implicación tiene la intromisión de estas figuras de representación vecinal en el programa?

Estos liderazgos vecinales -muchos de ellos empleados de la delegación e integrantes de los comités ciudadanos- son actores político-electorales que han intervenido en el PMBC desde sus inicios. Su actividad consiste en condicionar a los vecinos para que asistan y avalen el proceso

³⁴ Las líderes vecinales regularmente viven en las colonias donde realizan su trabajo político-partidista para el delegado en turno y forman parte del actual modelo que tiene la delegación Álvaro Obregón para controlar la participación ciudadana a través del uso clientelar de los programas sociales que maneja esa institución.

de las asambleas. Es decir, se manejan bajo prácticas clientelares que reproducen el modelo de control de la participación ciudadana que veíamos con anterioridad. Al efecto, he percibido que la mayoría de los vecinos tienen una percepción negativa hacia estas figuras de representación vecinal.

El problema radica en que sus acciones afectan no sólo la operatividad del programa, sino que desvirtúan el objetivo principal de la SSPC, el cual consiste en generar procesos participativos y democráticos. Como consecuencia, en el caso anterior notamos que la desconfianza hacia la promovente dio motivo para que la mayoría de los vecinos no quisieran asistir. Es decir, el total de ciudadanos presentes fue muy bajo, considerando la cantidad de población que vive en la zona de impacto del proyecto. Pareciera que los pocos asistentes saben cómo se maneja la situación político-electoral en sus colonias y otorgan su consentimiento para que tales "prácticas surgidas del estado corporativo y que están arraigadas en los aparatos de gobierno y en la sociedad" se sigan reproduciendo.³⁵

Estas acciones no representan ninguna novedad en nuestro ámbito político latinoamericano. Sin embargo, el ejemplo anterior nos puede ofrecer un panorama particular sobre el modo en que se establece la relación entre la ciudadanía y las instituciones que -en Álvaro Obregón- deberían de dar fomento a los derechos sociales. Es evidente que la falta de responsabilidad de la SSPC y la alcaldía ha generado una desconfianza de la sociedad hacia la imagen del gobierno, considero que lejos están de trabajar en coordinación por el bien común y por la organización de una participación ciudadana corresponsable.³⁶

Bajo este ámbito, considero que la rivalidad política entre ambas dependencias ha sido uno de los principales obstáculos para dar fomento a

³⁵ A. Ziccardi, *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del ámbito local*, op. cit., p. 248.

³⁶ Cabe resaltar que en el artículo 13 de la Ley de Mejoramiento Barrial y Comunitario se establece que la SEDESO "promoverá la instalación de una Comisión Interinstitucional donde confluyan órganos de la Administración Pública y cuyo objeto sea generar acciones y políticas convergentes en los territorios donde existan proyectos de Mejoramiento Barrial y Comunitario". Sin embargo, estas acciones no han tenido efecto en Álvaro Obregón.

la democracia participativa. Esta situación ha generado un desprestigio gubernamental y una evidente complicidad con los vecinos. De manera general, he percibido que la mayor parte de la ciudadanía parece no identificar los diferentes niveles de gobierno. En el imaginario colectivo, todos somos representantes del mismo sistema político que ha contribuido a fomentar los usos y costumbres de ofrecer algo a cambio de la participación ciudadana.

En el caso específico de la SSPC, he percibido que no tiene el compromiso ético de suspender las prácticas de estos liderazgos vecinales que se amparan bajo los recovecos de las reglas de operación del programa. Dicha situación se ha complicado, debido a la falta de claridad con que se maneja el proceso de selección de los proyectos por parte del Comité Técnico Mixto. Sobre esa particularidad, no dudo del profesionalismo de los integrantes de ese comité, pero a nivel territorial no se ha visto reflejado un trabajo serio e imparcial en la selección de los proyectos.³⁷

Por otra parte, es necesario considerar el contexto de alta marginalidad y desigualdad económica que prevalece en esta parte de la ciudad. En este espacio socio-territorial, podemos identificar a una ciudadanía desorganizada y en condiciones de pobreza extrema. Situación que ha resultado campo fértil para que se fomenten las prácticas clientelares que por décadas han prevalecido en esta alcaldía. Desde esa perspectiva, parece que la relación entre gobierno y ciudadanía se ha establecido a partir del grado de complicidad política que se pueda generar entre ambos entes.

En consecuencia, se vislumbra la evidencia de un doble discurso institucional, pues en teoría se promueve el ejercicio participativo, pero en la práctica territorial se obstaculiza. Pareciera que políticas sociales como el PMBC no se pueden democratizar porque, en los hechos, es el mismo

³⁷ El Comité está integrado por 9 servidores públicos de diversas instituciones del Gobierno de la Ciudad y 9 integrantes de la sociedad civil -especialistas en desarrollo social, sustentable y urbano-. Para más detalle se puede consultar las reglas de operación del PCMB publicadas en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 28 de marzo de 2018.

sistema político-institucional quien fomenta la falta de compromiso social ante la ciudadanía. Adicionalmente, resalta la falta de responsabilidad ética del servicio público por cambiar el paradigma de control social que se ha establecido desde las instancias del poder gubernamental.

Bajo ese panorama, considero que el reto de generar un vínculo efectivo con la ciudadanía es el principal dilema con el que se ha enfrentado la SSPC desde su creación. La variedad de programas de índole asistencialista que la institución ha aplicado -sin duda- han contribuido a paliar la atención ante la desigualdad social. Sin embargo, el PMBC es una de las pocas políticas sociales que, desde mi punto de vista, ponen en evidencia el desinterés y la incongruencia gubernamental por integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones de carácter público.

Cabe resaltar que si bien, el proyecto antes mencionado cumplió con su propósito de rehabilitar el espacio público, el objetivo particular del programa de fomentar procesos incluyentes y participativos que contribuyeran a la reconstrucción del tejido social quedó truncado. Ya que, para algunas vecinas como Benita Hernández Velázquez, no resultó claro en qué medida el proyecto propició o dio seguimiento a algún proceso de recuperación del espacio público, pues según su opinión, "la cancha está descuidada y se utiliza con fines poco comunitarios".³⁸

Finalmente, considero necesario mencionar que el pasado 23 de septiembre de 2021 se realizó una asamblea de Seguridad y Salud en la misma cancha de fútbol. Sin embargo, la escasa participación ciudadana de nuevo se vio reflejada. Los cerca de 20 vecinos que acudieron hicieron énfasis en dos cuestiones primordiales: el nivel de participación ciudadana sigue siendo bajo debido a que aún prevalecen los liderazgos vecinales y resaltaron el mal estado en que se encuentra la cancha de fútbol.

³⁸ En su testimonio, Benita Hernández Velázquez nos comenta haber observado que los jóvenes de la colonia aún siguen utilizando la cancha como punto de encuentro para consumir sustancias nocivas para su salud, dicha situación ha provocado que los vecinos ya no se acerquen a ese espacio público. La entrevista fue realizada el 24 de junio de 2020 en la "tiendita de la esquina" -a un lado de la cancha- donde la entrevistada laboraba.

Capítulo 3. HACIA UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

Desde sus inicios, el eje rector de la -entonces- DGPC implicaba impulsar procesos de formación y participación social corresponsables. Es decir, la administración pública de aquel momento dio un paso fundamental para la creación de un cuarto poder de gobierno, sustentado en la participación ciudadana. Al respecto, no sólo se apostaba por la formación de una ciudadanía más activa y crítica, sino que se promulgaba la concepción de un funcionario público más honesto y comprometido con la justicia social.

Sin embargo, y bajo el contexto de la aplicación del Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario, cabe preguntarse ¿hasta qué punto la DGPC ha logrado impulsar procesos de corresponsabilidad social y democracia participativa? Sin duda, esta política pública ha ampliado la oferta institucional sobre el ejercicio corresponsable de la participación ciudadana en la capital del país. Desde esa perspectiva, puede resultar de gran relevancia si consideramos los esfuerzos que han hecho algunos gobiernos de la región por fomentar una responsabilidad compartida con la sociedad. Bajo ese panorama, Alicia Ziccardi enfatiza que:

[...] la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, constituyen nuevas fórmulas de gobernanza que han adoptado, en mayor o menor medida, muchos gobiernos locales de las ciudades latinoamericanas que buscan la democratización de la gestión urbana y alcanzar mayor eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos [...] Por ello, estas nuevas políticas sociales urbanas, en un contexto de profundización de la democracia local, deben desencadenar procesos que lleven a la construcción de una nueva institucionalidad.³⁹

³⁹ A. Ziccardi, "Espacio público y participación ciudadana", *op. cit.*, p. 201.

Como toda política social el PMBC ha tenido sus fortalezas y debilidades. Por lo tanto, cabe mencionar que sus certeros resultados se han visto reflejados a partir de los premios y reconocimientos que algunos proyectos han obtenido a nivel internacional.⁴⁰ No obstante, resulta evidente que se tienen que solventar algunas debilidades institucionales que ponen en cuestión no sólo la correcta aplicación de los proyectos, sino la intención gubernamental de generar procesos sociales basados en los principios de la democracia participativa.

3.1 CÓDIGO DE ÉTICA Y SERVICIO PÚBLICO EN LA SUBSECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La intervención social ha representado una actividad esencial para los servidores públicos que integramos la SSPC. Ese quehacer laboral conlleva lineamientos institucionales que regulan nuestras acciones cotidianas. Sin embargo, resulta necesario reflexionar sobre los valores que moderan nuestra intervención en el espacio público. Desde ese punto de vista, considero necesario hacer un breve acercamiento a las medidas éticas que se han implementado bajo mi ámbito laboral.

Abordar la ética pública desde mi experiencia profesional implica hacer una reflexión sobre cómo se ha manejado ese discurso desde el interior de la SSPC y, en ese sentido, vislumbrar cómo se han puesto en práctica esos valores. De inicio, considero que ha sido un tema poco recurrido y, en consecuencia, una acción poco valorada. El referente más próximo, lo podemos ubicar en el *Código de Ética de los servidores públicos para el D.F.* que se emitió durante 2014.

⁴⁰ Distinción Buena Práctica en Participación Ciudadana (España 2009), Premio Deutsche Bank Urban Age (Alemania 2010), Word Hábitat Awards (ONU Hábitat Inglaterra 2011), Reconocimiento Mejores Prácticas Subnacionales en Políticas Públicas de Desarrollo Social en América Latina (2014), Premio Internacional de Dubái a las Buenas Prácticas (Emiratos Árabes Unidos y ONU 2014), Premio Gobernante Eduardo Campos del Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Información obtenida de las reglas de operación del PMBC publicadas en *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el 31 de enero de 2017.

Dicho código está integrado por 16 artículos que, a decir de su contenido, se constituyen como un catálogo de valores y principios dirigido a todos los servidores públicos capitalinos. En su artículo segundo destacan los siguientes fines:

- Fortalecer el carácter de todos los servidores públicos en el desempeño de su trabajo, mediante la promoción de cualidades a través de una cultura de la transparencia, honestidad, objetividad y con el desarrollo de actitudes y compromiso consigo mismos, la sociedad y con las instituciones a las que pertenecen.
- Establecer criterios y valores que deben aspirar la conducta ética de los servidores públicos, independientemente del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan el desempeño de sus funciones.
- Abstenerse de propiciar prácticas que afecten las funciones o actividades de la administración pública, para mejorar los estándares de desempeño profesional de los servidores públicos.

En el mismo artículo, también se establece que cada instancia gubernamental deberá emitir su propio Código de Conducta y que el servidor público deberá convertirse en un promotor de valores y principios ante la sociedad. Sin embargo, durante mi experiencia institucional en la SSPC, no recuerdo que nos hayan brindado la información necesaria para el conocimiento de dichos códigos. Esta cuestión, evidentemente ha reflejado una falta de interés institucional por asumir ese compromiso en el ámbito público.

Retomando el código de ética, en el artículo sexto también se establece que el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza con apego a la verdad. Pero, sin los fundamentos de un ejercicio ético y sin la implementación adecuada de los instrumentos y mecanismos efectivos para

generar una auténtica participación ciudadana, ¿cómo se genera ese compromiso con la ciudadanía?

Cabe aclarar, que no es mi intención generalizar la ausencia de ética pública en mi ámbito laboral. Durante la trayectoria de la SSPC, diversos compañeros y compañeras han resaltado por su responsabilidad y compromiso social. No obstante, considero necesario que la institución propicie los mecanismos y las estrategias pedagógicas efectivas para incentivar la autodefinición de una ética pública en la totalidad del personal. Este ejercicio resultaría fundamental, sobre todo, durante la aplicación del PMBC, ya que como menciona el sociólogo Mauricio Merino: "toda política pública se juega casi por completo en la ética de sus operadores".⁴¹

En ese sentido, el autor enfatiza que las políticas públicas son una afirmación de valores, y sostiene que "quienes han de llevarlas a cabo deben asumir un firme compromiso con esos valores, para estar en condiciones de adaptarse a los cambios que les imponga el entorno".⁴² Desde esa perspectiva, podemos considerar que las políticas públicas están vinculadas a una posición ética porque durante su implementación se refleja el comportamiento de los sujetos que representan al Estado. Es decir, es la ética pública puesta en práctica desde los asuntos de gobierno y aplica para todo acto realizado por el servicio público en el cumplimiento de su deber.

Al respecto, me parece que el Código de Ética conlleva un gran compromiso institucional que no siempre se ha estado dispuesto a asumir. Sin embargo, en la práctica territorial resulta esencial para fomentar un ejercicio responsable entre el gobierno y la ciudadanía. Bajo ese entorno, considero que la corresponsabilidad y la ética pública se complementan, pues deberían representar dos acciones inherentes para nuestro quehacer laboral. En tal sentido, recae el mayor desafío que tiene por delante la estructura orgánica de esta institución.

⁴¹ Mauricio Merino, "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas", *Revista CLAD Reforma y Democracia*, num, 41, junio 2008, p. 23.

⁴² *Idem*.

Por otra parte, tengo claro que la ética pública no va a resolver el problema de la integración corresponsable de la ciudadanía en las políticas sociales. No obstante, queda la sugerencia para hacer un ejercicio de autocrítica y reflexión sobre nuestro actuar cotidiano como servidores públicos. En consecuencia, considero que asumir una postura ética al interior de la institución puede resultar una tarea compleja, pero sin lugar a dudas, representaría un avance significativo para ir mejorando el sentido de nuestro quehacer gubernamental.

Asimismo, durante mi andar cotidiano he observado que una buena parte de la sociedad exige un cambio sustancial en el actuar de los representantes de la administración pública capitalina. Por consiguiente, hago énfasis en la necesidad de poner en práctica el sentido pedagógico de la ética pública y de la intervención social corresponsable para mejorar las bases humanas sobre las que hemos establecido la relación gobierno-sociedad.

3.2 EL SENTIDO DE LAS EVALUACIONES INTERNAS AL PMBC

Una parte fundamental para el buen desarrollo de las políticas sociales se basa en sus evaluaciones. En el caso del PMBC, diversos autores se han enfocado en realizar trabajos para estimar sus resultados. Sin embargo, en este apartado nos enfocaremos en hacer una reflexión sobre las evaluaciones que la propia institución ha realizado al programa. El propósito, es vislumbrar algunas alternativas que puedan mejorar las prácticas de corresponsabilidad durante la aplicación territorial del PMBC.

Dichas evaluaciones internas, se han realizado desde el 2011 por parte de la Subdirección de Evaluación de la SSPC y están destinadas a revisar el diseño, la operatividad y los resultados del programa. En consecuencia, los responsables de esa área gubernamental han elaborado -año tras año- algunas recomendaciones significativas para mejorar la calidad de esta política social. De manera particular y bajo una técnica de análisis llamada

matriz FODA, se han encargado de evaluar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del PMBC.⁴³

Tomando como base ese ejercicio, a continuación, se enlistan una serie de debilidades y amenazas que se relacionan con la problemática expuesta en este informe. Estas situaciones se pueden considerar externas o intrínsecas del programa, pero finalmente, todas han contribuido en afectar su calidad operativa y la corresponsabilidad entre el gobierno y ciudadanía.

- Se necesitan mejorar los mecanismos de participación ciudadana para involucrar más a la sociedad civil. (evaluación 2017, p. 64).
- Es necesario consolidar procesos participativos. (evaluación 2011, p. 114).
- Se requiere capacitar a los ciudadanos para que se involucren en un proceso organizativo. (evaluación 2014, p.101).
- Se detectó la participación de organizaciones sociales clientelares. (evaluación 2015, p. 63 y 2016, p.51).
- Faltan estrategias de solución de problemas ante la diversidad de actores en los distintos territorios. (evaluación 2011, p.110).
- Algunos proyectos no tienen el respaldo comunitario y de participación que requiere el programa. (evaluación 2011, p. 114).
- No se tiene claridad respecto a la continuidad de los espacios recuperados. (evaluación 2011, p. 114).
- No se contempla la evaluación formal de la participación ciudadana, ni en qué medida ésta fortalecerá al PCMB. (evaluación 2014, p.101).
- No se evalúa el impacto social y niveles de apropiación de los espacios rescatados por parte de los vecinos. (evaluación 2014, p.101).

⁴³ La matriz FODA permite hacer un estudio del programa, es decir, analiza sus características internas (Fortalezas y Debilidades) y su situación externa (Amenazas y Oportunidades). Es una herramienta que, en teoría, permite conocer la situación real del PMBC y planear estrategias para mejorar su aplicación territorial.

- Se desconocen todos los criterios que aplica el Comité Técnico Mixto en la selección de los proyectos a apoyar. (evaluación 2014, p.101).
- Las acciones del programa no coinciden con los objetivos que se persiguen. (evaluación 2011, p.112; 2015, p. 63 y 2016 p. 51).

Aunque necesarios para una transparencia, rendición de cuentas y evaluación de resultados en el ejercicio de la función pública, estos informes internos resultan desde mi punto de vista, un tanto incongruentes. Es decir, me parece relevante que se ubiquen las inconsistencias del programa, no obstante, sería eficiente que se implementaran los mecanismos efectivos para su posible solución. Si bien se han corregido algunas deficiencias, lo cierto es que, en la mayoría de los casos expuestos con anterioridad, las recomendaciones de enmienda no se han visto reflejadas a nivel territorial.

Si tomamos en consideración que esas problemáticas se detectaron en años anteriores, lo coherente sería que para el 2018 ya no siguieran ocurriendo. Sin embargo, en mi ámbito laboral he percibido que no se han instrumentado los mecanismos necesarios para corregir algunos aspectos fundamentales del programa, los cuales se relacionan principalmente con el fomento a procesos participativos incluyentes, la intervención oportunista de liderazgos vecinales y la transparencia en cuanto a la selección de los proyectos por parte del Comité Técnico Mixto.

En ese sentido, considero necesario que la Subdirección de Evaluación involucre más al personal operativo para la realización de sus informes. La idea es que se realicen talleres -por coordinación delegacional- para contribuir en el análisis del programa a partir de la experiencia territorial de los coordinadores zonales y promotores vecinales. Lo anterior, sin perder de vista que, una vez que los proyectos han sido ejecutados, se debe generar un mayor seguimiento a las acciones comunitarias.

Asimismo, me parece que se debe incluir de una manera más efectiva a los promoventes e integrantes de los comités de administración, vigilancia y desarrollo comunitario en la evaluación y seguimiento de los proyectos.

También, es importante que se realicen investigaciones donde no sólo se resalten los logros de algunos proyectos, sino que se generen más estudios basados en un enfoque socio-territorial. Es decir, donde se tome en cuenta la interrelación de los diversos actores socio-políticos para detectar las problemáticas reales que han impedido que la ciudadanía se empodere y tome las riendas del programa.

A once años de distancia, el PMBC ha tenido su propia evolución y sus contrastes. No obstante, es prudente recordar sus orígenes para resaltar la importancia de los movimientos sociales urbanos que contribuyeron en su creación, los cuales -en gran medida- fomentaron el derecho de la ciudadanía a participar de forma activa en los asuntos de carácter público. En consecuencia, es necesario resaltar que ese tipo de derechos políticos -regularmente- no han surgido como una concesión que el Estado otorgue por sí mismos. En repetidas ocasiones, se han conseguido con base en la organización y exigencia de la propia sociedad.⁴⁴

A manera de conclusión, considero que el territorio, en tanto espacio público donde se generan vínculos de corresponsabilidad social, tiene un valor intrínseco que a simple vista no se aprecia. Es necesario abordarlo desde su interior para detectar los matices y simbolismos que nos puedan ayudar a comprender determinadas realidades sociales. Al respecto y desde una percepción empírica del servicio público, es preciso considerar que ese espacio socio-geográfico, requiere de una intervención social con perspectiva ética y comunitaria que garantice una efectiva corresponsabilidad con una ciudadanía: con la que el Estado tiene una histórica deuda de justicia social.

⁴⁴ En el caso de Álvaro Obregón, he notado que pocas veces se ha generado una interrelación efectiva entre el PMBC y las organizaciones sociales. Sin embargo, en otras coordinaciones delegaciones estos sectores de la sociedad civil han contribuido cualitativamente en la ejecución de los proyectos y en el fomento a la participación vecinal.

COMENTARIO FINAL

Sistematizar parte de mi experiencia laboral en este informe académico requirió de cierta perseverancia. Sobre todo, si consideramos que han pasado varios años desde que me integré en la administración pública capitalina. No obstante, el ejercicio de memoria plasmado en este trabajo resultó muy significativo a nivel personal. No sólo por la idea de rescatar ciertos recuerdos de mi andar como servidor público, sino por el hecho de revalorar el sentido de mi acción profesional.

Bajo ese ámbito, contribuir en la aplicación de diversas políticas sociales urbanas desde la perspectiva de los estudios latinoamericanos ha resultado de gran relevancia. De manera particular, considero que analizar el caso del Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario me ha permitido hacer una autorreflexión sobre mi actuar con la ciudadanía. En ese sentido, me parece que la responsabilidad social y laboral pasa por muchos filtros y la verdadera formación del ejercicio público se va adquiriendo en la práctica cotidiana.

Al respecto, es necesario enfatizar que llevar a buen término cualquier proceso de recuperación de espacios públicos a través de la intervención ciudadana requiere de acciones gubernamentales efectivas. Como expresaba anteriormente, se requiere de un trabajo interinstitucional bien articulado, que implique la incidencia de un equipo de servidores públicos comprometidos con la justicia social. Pero, sobre todo, dispuestos a ser congruentes con una ética pública que anteponga el desarrollo de la sociedad sin condicionamiento alguno.

Desde esa perspectiva, es imprescindible recordar que, según la normatividad vigente, el Estado de derecho conlleva la intervención legal de la participación ciudadana. Sin embargo, considero que hace falta mejorar y comprometer los esfuerzos de coordinación interinstitucional para dar fomento a una verdadera democracia participativa en la capital del país. En consecuencia, resulta indispensable implementar un ejercicio público

responsable para corregir las prácticas clientelares que, sin duda, han avasallado la acción comunitaria de una ciudadanía que exige cambios sustantivos del actuar gubernamental.

En ese sentido, me parece que la acción pedagógica y la práctica interdisciplinaria en la administración pública puede ser de gran utilidad para planear, implementar y evaluar políticas sociales que puedan repercutir en una efectiva corresponsabilidad democrática. A este respecto, cabe mencionar que años atrás, esta institución aplicó una política pública llamada la Escuela Ciudadana. Este proceso de transformación social implicó una necesaria metodología pedagógica entre el gobierno y la ciudadanía que me parece importante recordar.⁴⁵

Como lo mencionaba en el primer capítulo, la Escuela Ciudadana se llevó a cabo durante la administración capitalina de Andrés Manuel López Obrador, entre 2003 y 2005. Su objetivo se enfocó en fortalecer el protagonismo de la organización vecinal para generar la formación y el desarrollo de capacidades ciudadanas que contribuyeran en la construcción de una nueva relación gobierno-sociedad.⁴⁶ Su antecedente lo podemos ubicar en la "Jornada de Planeación Participativa y Corresponsabilidad Ciudadana en las Unidades Territoriales", que se realizó durante el 2001.

Desde mi punto de vista, ambos ejercicios representaron una iniciativa inédita en la implementación de políticas educativas en la capital del país. En la elaboración del diseño metodológico e instrumentos de acción educativa la SEDESO y la DGPC se coordinaron con diversas organizaciones representativas de la sociedad civil entre las que podemos resaltar el Centro Operacional de Vivienda (COPEVI), el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS A.C.) y el Servicio de Desarrollo y Paz A.C. (SEDEPAC).

⁴⁵ Por cuestión de tiempo, fue un tema que no pude abordar más a detalle. Sin embargo, lo menciono brevemente para futuras investigaciones o para dejar constancia de su ejercicio.

⁴⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Escuela Ciudadana, carpeta de materiales.*, op. cit., pp. 7-8.

El proceso estuvo coordinado por especialistas en los temas de elaboración de diagnósticos territoriales, planeación y democracia participativa, poder local, autogestión, marco legal de la participación ciudadana, promoción comunitaria, derechos humanos, sustentabilidad y gestión territorial. Para tal efecto, se implementaron talleres ciudadanos con la finalidad de generar espacios educativos y de promoción a la participación ciudadana en diversas colonias de la ciudad.

Además de contar con el acompañamiento de especialistas en los temas antes mencionados, la DGPC creó un grupo de educadores ciudadanos que impartieron los talleres en sus respectivas coordinaciones delegacionales. En el grupo de educadores de Álvaro Obregón, coincidimos estudiantes de pedagogía, historia, estudios latinoamericanos y trabajo social. En nuestro caso, utilizamos la metodología de la educación popular para la implementación de los talleres, los cuales incentivaron -en su momento- una mejor correlación entre la DGPC y la ciudadanía.

Como parte del material de apoyo utilizamos carpetas de trabajo para cada nivel de la Escuela Ciudadana. Sin embargo, más allá de ese sexenio, queda la reflexión del ¿por qué no se dio continuidad a esta política social?

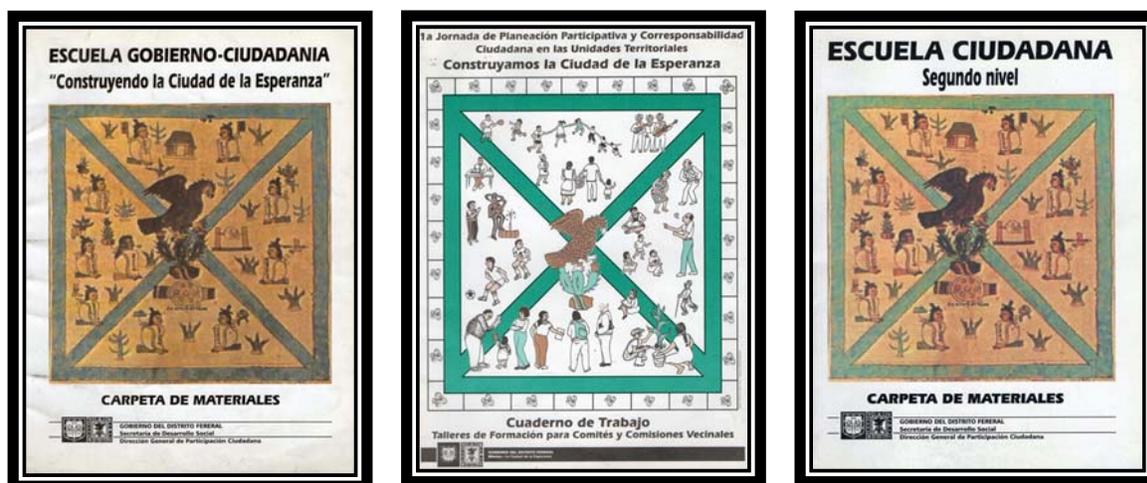


Imagen 2. Portada de las carpetas de la Escuela Ciudadana y de la Jornada de Planeación Participativa y Corresponsabilidad Ciudadana.

Finalmente, considero que participar en acciones institucionales como la Escuela Ciudadana o el Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario, ha significado una retroalimentación importante para el desarrollo de mi actividad profesional, la cual llega a una etapa de consolidación con la elaboración del presente informe. Asimismo, me quedo con la satisfacción de haber transitado por su proceso de creación, aun cuando representó todo un reto debido al alejamiento académico y porque en su momento se presentó la reorganización de la convivencia social provocada por la pandemia de salud.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DE SOUSA, Santos Boaventura, *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, Ediciones Abya-Yala, Ecuador, 2004. 272 pp.
- MIRANDA, Mario, *Sobre el oficio del latinoamericanista. Pláticas y reflexiones*, Cubo Ediciones, México, 2010. 89 pp.
- OLVERA, J, Alberto, *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, México, 2009. 29 pp.
- ZICCARDI, Alicia, coord., *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local en Participación Ciudadana y Políticas Sociales del ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, UNAM, 2004. pp. 245-272.

DOCUMENTOS EN LÍNEA

- ESPINOSA, Mario, "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el sueño cívico", *Revista de investigación social Andamios*, num. 1, otoño- invierno, 2004, pp 9-50, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal, México. [en línea]
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62800101>> [Consulta: 26 de junio, 2020].
- GARCÍA Cruz, Pedro, *Las Instituciones de la Política Social del Distrito Federal 1997-2010, Evalúa DF*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, México, [s.f.]. 84 pp. [en línea]
<data.evalua.cdmx.gob.mx> [Consulta: 27 de marzo, 2020].

- MERINO, Mauricio, "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas", *Revista CLAD Reforma y Democracia*, num. 41, junio de 2008. pp. 5-32. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela. [en línea] <<http://www.redalyc.org/oa?id=357533672001>> [Consulta: 27 de mayo, 2020].
- ZICCARDI, Alicia, "Espacio público y participación ciudadana: El caso del Prograna Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México", [en línea] *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XXI, Volumen temático, México, 2012, pp. 187-226. <www.scielo.org.mx> [Consulta: 13 de abril, 2020].

PÁGINAS Y DOCUMENTOS GUBERNAMENTALES

- Secretaría de Desarrollo Social, *Escuela Ciudadana, carpeta de materiales, primero y segundo nivel*, Gobierno del Distrito Federal, Dirección General de Participación Ciudadana, México, 2005, 114 pp.
- Proyecto de Mejoramiento Barrial "Rehabilitación de la cancha de fútbol" Subsecretaría de Participación Ciudadana, 2018.
- Gacetas del Gobierno del Distrito Federal sobre las reglas de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal <www.paot.org.mx> LEY_PARTICIPACION_CIUADADANA_17_11_2016>
 - Evaluaciones del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. <www.sideso.cdmx.gob.mx>documentos>evaluaciones>secretarías>sds>
 - Ley de Mejoramiento Barrial y Comunitario del Distrito Federal. <www.paot.otg.mx>LEY_MEJORA_BARRIAL_COMUNIT_29_09_15>